



Advies gebruiksbeperking radiofrequenties

Ons kenmerk : ACM/UIT/507314_OV
Zaaknummer : ACM/18/033763
Datum : 14 februari 2019

Advies van de Autoriteit Consument en Markt aan het ministerie van Economische Zaken en Klimaat ten behoeve van de opstelling van een ministeriële regeling op grond van artikel 3.11 van de Telecomwet, over de beperkingen op het gebruik van radiofrequenties.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding adviesaanvraag

Op 9 augustus 2018 heeft de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) een adviesaanvraag ontvangen van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: het ministerie). De aanleiding voor de adviesaanvraag van het ministerie is een voorgenomen wijziging van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw), waarbij de beperking op het gebruik van frequentieruimte door commerciële radiopartijen mogelijk wordt aangepast. In de adviesaanvraag verzoekt het ministerie de ACM een aantal vragen te beantwoorden omtrent het gebruik van frequentieruimte voor commerciële radio. De vragen uit de adviesaanvraag kunnen grofweg worden verdeeld in drie categorieën: vragen over de marktafbakening, vragen over de concurrentiesituatie en vragen ten aanzien van de gebruiksbeperking en clausulering van radiofrequentiekavels.

Tot 1 januari 2016 mochten commerciële radiopartijen over maximaal twee frequentiekavels beschikken, waarvan één geclausuleerd en één ongeclausuleerd¹. Een in juli 2015 ingediende motie² heeft geleid tot een ministeriële regeling, waarmee commerciële radiozenders vanaf 1 januari 2016 maximaal vier kavels in hun bezit mochten hebben, waarbij geen onderscheid meer werd gemaakt tussen geclausuleerde en ongeclausuleerde zenders.

De maximale hoeveelheid kavels waarover een radiopartij kan beschikken, ofwel de gebruiksbeperking, is momenteel voor analoge radio vastgelegd in artikel 6.24 van de Mediawet 2008 (hierna: Mediawet). De gebruiksbeperking voor digitale radio is vastgelegd in artikel 3.11 van de Tw. In december 2015 is naar aanleiding van een tweede motie³ in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd om na de inwerkingtreding van de bovengenoemde ministeriële regeling de Mediawet en de Tw aan te passen, zodat de gebruiksbeperking voor analoge en digitale radio in één wettelijk kader kan worden geregeld. De in artikel 6.24 van de Mediawet opgenomen gebruiksbeperking zal dan worden overgeheveld naar artikel 3.11 van de Tw. Deze wetswijziging is in maart 2018 aangenomen door het parlement, maar nog niet in werking getreden.

In de adviesaanvraag geeft het ministerie aan dat met de overheveling van artikel 6.24 van de Mediawet naar artikel 3.11 van de Tw de doelstelling van het opleggen van een gebruiksbeperking verandert. Waar de gebruiksbeperking in de Mediawet tot doel heeft de pluraliteit en pluriformiteit van het radio-aanbod te waarborgen, heeft de Tw als doel om bij te dragen aan een doelmatig gebruik van

¹ Geclausuleerd wil zeggen dat er bepaalde eisen worden gesteld aan de inhoud van de radioprogramma's, bijvoorbeeld: jazz, klassieke muziek of ten minste 80 procent Nederlandstalig.

² Motie Gesthuizen c.s., Tweede Kamer, 24 095, nr. 385.

³ Motie Rutte/Mohandis, Tweede Kamer, 34 264, nr. 27.

frequenties. Dit houdt onder meer in dat radiopartijen zo veel mogelijk in onderlinge concurrentie tot een rendabele exploitatie van de schaarse frequentieruimte moeten komen. Het ministerie acht advies van de ACM noodzakelijk om te bepalen of, en zo ja welke, beperkingen moeten worden gesteld aan het gebruik van frequentieruimte door commerciële radiopartijen ter borging of stimulering van de mededinging.

1.2 Leeswijzer

In het vervolg van dit advies zal de ACM ingaan op de door het ministerie gestelde vragen. In hoofdstuk 2 schetst de ACM een beeld van het radio- en medialandschap in Nederland. In hoofdstuk 3 zal de ACM de relevante product- en geografische markten afbakenen. In hoofdstuk 4 beoordeelt de ACM de concurrentiesituatie. In hoofdstuk 5 geeft de ACM tot slot een advies met betrekking tot de gebruiksbeperking en clausulering.

2 Het Nederlandse radio- en medialandschap

Het ministerie heeft de ACM in de adviesaanvraag verzocht in te gaan op de positie van radio in het gehele media-aanbod van televisie, print, radio en internet. In het onderstaande schetst de ACM het landschap waarin de radiopartijen opereren. Daarbij zal de ACM in paragraaf 2.1 eerst ingaan op het medium radio, en vervolgens kijkt de ACM in paragraaf 2.2 naar het bredere landschap van mediadiensten waarvan radio deel uitmaakt.

2.1 Radio als luister- en advertentiemedium

Radio is een tweezijdig medium. Er is namelijk sprake van twee groepen gebruikers die op een verschillende manier gebruik maken van de radio: consumenten die naar de radio luisteren en bedrijven die op de radio adverteren. Radiozenders leggen hierbij de link tussen beide groepen gebruikers.

Er zijn momenteel negen landelijke analoge (FM-)frequentiekavels beschikbaar, die door negen commerciële radio-omroepen in gebruik zijn. Vijf van deze kavels zijn geclausuleerd, en vier zijn ongeclausuleerd.⁴ Sinds 2011 rust op vergunninghouders van analoge frequentiekavels de verplichting om radioprogramma's die analoog worden uitgezonden, ook digitaal aan te bieden. Verhoudingsgewijs wordt momenteel nog het meest geluisterd naar analoge radio. De ACM gaat in paragraaf 3.1.1, onderdeel 1, nader in op digitale radio.

Elk van de negen radiozenders is onderdeel van een groter mediaconcern, zoals getoond in de onderstaande tabel:

⁴ Als gevolg van een clausulering dient een radiozender rekening te houden met bepaalde eisen ten aanzien van de inhoud van zijn uitzendingen.

Radiozender	Type frequentiekavel	Mediaconcern
Sky Radio	Ongeclausuleerd	Talpa Radio
Radio 538	Ongeclausuleerd	
Radio Veronica	Geclausuleerd	
Radio 10	Ongeclausuleerd	
Q-Music	Ongeclausuleerd	De Persgroep
SLAM!	Geclausuleerd	RadioCorp
100% NL	Geclausuleerd	
BNR Nieuwsradio	Geclausuleerd	Het Financieele Dagblad
Sublime	Geclausuleerd	Exceed Jazz BV

Tabel 1: Overzicht van landelijke commerciële radiopartijen en -kavels.

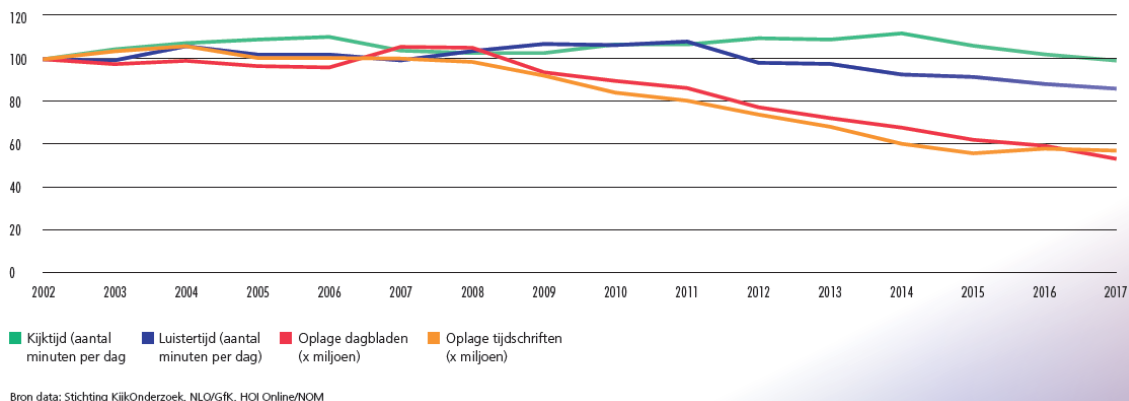
De frequenties voor commerciële radio zijn schaars. De laatste verdeling van landelijke radiofrequenties vond plaats in 2003 en bestond uit een vergelijkende toets met een financieel bod. De frequentiekavels zijn toen verdeeld voor een periode van acht jaar en zijn vervolgens in 2011 met zes jaar verlengd. In 2017 zijn de vergunningen vervolgens met vijf jaar verlengd tot 31 augustus 2022.

Naast de commerciële landelijke omroepzenders is er de landelijke publieke omroep. Deze beschikt over vier landelijke analoge frequentiekavels, corresponderend met vier radiozenders: NPO Radio 1, NPO Radio 2, NPO 3FM en NPO Radio 4. Bij een verdeling van radiofrequenties hebben publieke-omroepzenders een voorrangspositie ten opzichte van commerciële omroepen en kunnen zij op aanvraag over frequentieruimte beschikken die voor de publieke omroep is aangewezen.⁵ Naast de commerciële en publieke landelijke omroepzenders zijn er nog talloze regionale en lokale omroepen die uitzenden in een beperkt dekkinggebied.

2.2 Medialandschap en de positie van radio

Een consument heeft tegenwoordig talloze mogelijkheden tot zijn beschikking om zich te laten informeren en amuseren. Traditionele media zoals krant, radio en televisie, maar ook diensten via het internet dingen allen mee naar de aandacht van de consument. De gemiddelde consument keek in 2017 178 minuten televisie per dag en luisterde 163 minuten naar de radio. Radio en televisie nemen dus een ongeveer gelijk deel in van het aantal uren dat een consument te besteden heeft. Onder de invloed van het toenemende internetgebruik is het gebruik van traditionele media onder consumenten in de afgelopen jaren afgenomen. Figuur 1 laat de ontwikkeling zien van het gebruik van verschillende traditionele media in de afgelopen vijftien jaar, waarbij de kijktijd verwijst naar het aantal televisiepunten en de luistertijd naar het aantal radiominuten.

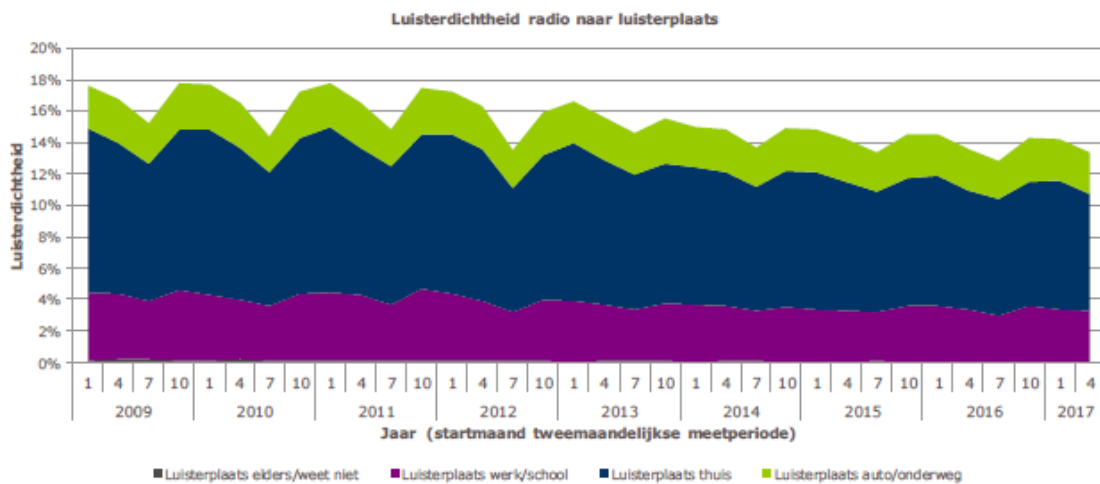
⁵ Zie paragraaf 5.2 van het Nationaal Frequentieplan 2014.



Figuur 1: Index ontwikkeling mediagebruik 2002-2017, 2002=100. (Bron: Mediamonitor 2018, CvdM)

Uit de figuur blijkt dat de televisie- en radiominuten het meest stabiel zijn gebleven in de afgelopen jaren, terwijl de oplage van dagbladen en tijdschriften verhoudingsgewijs het meest is gedaald sinds 2002. Het aantal radioluisterminuten neemt licht af, waarbij de daling van het aantal luisterminuten in de laatste jaren ongeveer gelijk is aan die van het aantal televisiepunten. Uit een onderzoek van EY volgt dat de radioluistertijd tussen 2016 en 2022 zal afnemen met ongeveer 18 procent.⁶ EY verwacht dat de televisiekijktijd sneller zal afnemen, met maar liefst 35 procent in diezelfde periode.⁷

Dialogic (2017) verkent in een onderzoek naar de afschakeling van FM-frequenties de luisterdichtheid (het gemiddelde aantal luisteraars op een bepaald moment, binnen een bepaalde doelgroep) op basis van de luisterplaats. In Figuur 2 is het resultaat weergegeven:



Figuur 2: Radioluisterdichtheid naar luisterplaats 2009-2017. (Bron: Dialogic⁸)

Uit deze figuur blijkt dat de luisterdichtheid thuis en, in mindere mate, op het werk of school langzaam afnemen, terwijl de luisterdichtheid in de auto en onderweg gelijk blijft.

⁶ EY, 9 september 2017. Onderzoek reclame-inkomsten mediabegroting OCW, p. 27.

⁷ Idem, p. 26.

⁸ Dialogic, 15 november 2017. Argumenten en impact bij een zinvolle afschakeling van analoge radio-etherdistributie via FM en AM, p. 19.

Hoe vertaalt het kijk-, lees- en luistergedrag van consumenten zich in de bereidheid van adverteerders om te investeren in advertenties op diverse mediakanalen? PwC⁹ heeft onderzoek gedaan naar de advertentieomzet voor verschillende traditionele en nieuwe mediakanalen en kwam daarbij tot de conclusie dat, ondanks de explosief toegenomen omzet van internetadvertenties, de omzet voor adverteren via radio en televisie al jaren op een stabiel niveau zijn en zelfs licht stijgen. PwC verwacht dat de advertentieomzet via radio en televisie in de komende periode tot 2022 stabiel zal blijven. De omzet op advertenties in kranten en tijdschriften is daarentegen gedaald sinds 2013 en die daling zal volgens PwC verder doorzetten.

Deloitte¹⁰ heeft eveneens onderzoek gedaan naar de advertentieomzet en vergelijkt de omzet uit radioadvertenties met de omzet uit audiostreamingadvertenties (bijv. advertenties op Spotify). In 2017 was de omzet uit audiostreamingadvertenties nog slechts 2 procent van de gecombineerde omzet van radio en audiostreaming. Hoewel ook Deloitte signaleert dat de advertentie-uitgaven op de radio al jaren stabiel zijn, ziet Deloitte de uitgaven voor audiostreaming stijgen en verwacht Deloitte dat de omzet en luistertijd voor radio wellicht zullen afnemen in de toekomst.

EY stelt vast dat de radioadvertentiemarkt de afgelopen jaren qua omvang stabiel blijkt dan de markt voor televisieadvertenties. Het aandeel van de radioadvertentiemarkt in de totale omzet van alle advertentiekanaalen is tussen 2011 en 2016 constant gebleven, terwijl het aandeel van televisie met enkele procenten is gedaald. Net als Deloitte voorspelt EY een lichte daling voor de omzet van televisie- en radioreclame. Voor de reclame-inkomsten uit beide mediakanalen verwacht EY in de periode van 2016 tot en met 2022 een daling van 15 procent.¹¹

De door Deloitte en EY voorspelde daling van de advertentieomzet voor radio is op dit moment nog niet zichtbaar; recent maakte het Radio Advies Bureau bekend dat de omzet uit radioadvertenties in het derde kwartaal van 2018 met ruim drie procent is gestegen ten opzichte van een jaar eerder.¹²

Conclusie

Het voorgaande laat zien dat het medium radio een relatief stabiele positie heeft ten opzichte van andere traditionele mediakanalen, ondanks de stijgende populariteit en advertentieomzet van internetdiensten. Hoewel het aantal luisterminuten in de afgelopen jaren is afgenomen, luistert de gemiddelde Nederlander nog altijd 163 minuten per dag naar de radio. Ook is er een stabiele groep luisteraars onderweg. Dit vertaalt zich in eveneens stabiele bestedingen van adverteerders aan radioadvertenties, die naar verwachting in de komende jaren licht zullen afnemen.

3 Afbakening van de relevante markten

Om de concurrentiesituatie op de markt(en) voor radio luisteren en radioadvertenties te kunnen beoordelen, moet de ACM eerst bepalen wat de reikwijdte is van de relevante markt(en).

Een relevante markt kent twee dimensies: een productdimensie en een geografische dimensie. Bij de afbakening van een relevante productmarkt beoordeelt de ACM welke producten met elkaar concurreren en daarom tot dezelfde relevante productmarkt behoren. Bij de vaststelling van de

⁹ PwC, Entertainment & Media Outlook for the Netherlands 2018-2022.

¹⁰ Deloitte, april 2018, IAB Report on 2017 Digital Advertising Spend, p. 17.

¹¹ EY, 9 september 2017. Onderzoek reclame-inkomsten mediabegroting OCW, resp. p. 11, p. 45, p. 26 en p. 27.

¹² <https://rab.fm/uploads/2014/Persberichten/20181025%20Investing%20radioreclame%20groeit.pdf>.

relevante geografische markt beoordeelt de ACM binnen welk geografisch gebied de aanbieders van de relevante producten met elkaar concurreren.

Bij de bepaling van de relevante markt zijn er twee bronnen van concurrentiedruk: substitutie aan de vraagzijde en substitutie aan de aanbodzijde. Vraagsubstitutie is de mate van bereidheid waarmee een afnemer het ene product vervangt door een ander product. Aanbodsubstitutie is de mate waarin aanbieders van één product bereid zijn om hun bedrijfsmiddelen op korte termijn in te zetten om een ander product aan te kunnen bieden, zonder dat daar aanzienlijke extra investeringen voor nodig zijn. Als er vanuit de vraagzijde of vanuit de aanbodzijde sprake is van substitueerbaarheid, is er aanleiding om de markt ruimer af te bakenen.

Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven is radio een tweezijdig medium. Dit leidt ertoe dat er aan twee zijden relevante markten kunnen worden afgebakend: aan de radioluisterzijde en de radioadvertentiezijde. In wat volgt zal de ACM eerst de productmarkt en geografische markt afbakenen met betrekking tot radioluisteren en vervolgens de product- en geografische markt afbakenen voor adverteren op de radio.

3.1 De radioluisterzijde

3.1.1 Afbakening productmarkt¹³

Startpunt: landelijke radio

De adviesvraag van het ministerie richt zich op de landelijke radiomarkt. In een eerder besluit van de ACM waarin werd vastgesteld dat sprake is van een aparte relevante markt voor radioadvertenties, is tevens rekening gehouden met de mogelijkheid van een aparte relevante productmarkt voor radioluisteren.¹⁴ De ACM neemt deze markt als startpunt voor de afbakening van de productmarkt en zal vervolgens nagaan of de markt breder of smaller dient te worden afgebakend. Hiertoe beantwoordt de ACM achtereenvolgens de volgende vragen:

1. Behoren analoge en digitale radio tot dezelfde relevante productmarkt?
2. Behoren online muziekstreamingdiensten tot de relevante productmarkt? (Moet de markt breder worden afgebakend dan radio?)
3. Dient de relevante productmarkt smaller te worden afgebakend? (Is er sprake van afzonderlijke markten voor verschillende typen radiozenders of bijvoorbeeld genre?)
4. Is er sprake van substitutie aan de aanbodzijde?

1. Behoren analoge en digitale radio tot dezelfde relevante productmarkt?

Digitale radio is al tientallen jaren in Nederland beschikbaar en is er in verschillende varianten. DAB+ en internetradio zijn hiervan de meest gebruikte, maar digitale radio kan ook via DVB-S (satelliet) en DVB-T (Digitenne) ontvangen worden. Omdat het gebruik van de laatste twee varianten naar verwachting relatief beperkt is, zal de ACM hier focussen op radio via DAB+ en internet.

¹³ Hoewel er bij het uitzenden van radioprogramma's geen sprake is van een directe economische relatie tussen luisteraars en aanbieders (er wordt geen luistergeld betaald), betekent dit niet dat er geen relevante markt kan worden afgebakend. De financiering voor het uitzenden van radio komt uit een indirecte bron, zoals bijvoorbeeld advertentie-inkomsten. Zie in dit kader randnummer 15 van het NMa-besluit met zaaknummer 5059 inzake NOS – NOB cross media facilities.

¹⁴ Zie het NMa-besluit van 6 maart 2000 met zaaknummer 1682 inzake SBS-Strengholt/Publumusic.

De huidige analoge radiovergunningen zijn in 2011 verlengd met de bijkomende verplichting om de analoge uitgezonden programmering ook digitaal uit te zenden (de zogeheten *simulcast*-verplichting). De inhoud van radioprogramma's is daarmee hetzelfde. Er zijn ook verschillen. DAB+ biedt ten opzichte van analoge radio meer capaciteit, waardoor er via DAB+ naast de via FM uitgezonden radiozenders nog vele andere radiozenders te beluisteren zijn. DAB+ biedt ook een hogere geluidskwaliteit dan analoge radio. Een ander verschil betreft de kosten die aan het radioluisteren via DAB+ zijn verbonden. Om radio via DAB+ te kunnen luisteren moeten gebruikers beschikken over een hiervoor geschikte radio. DAB+-radio's zijn over het algemeen duurder dan analoge radio's, en om DAB+ in een auto te laten inbouwen kost een consument tussen de € 200 en € 1.500 euro.¹⁵

Het gebruik van DAB+ is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In 2015 luisterde nog maar 4 procent radio via DAB+, dit is in 2017 toegenomen tot 13 procent.¹⁶ Hoewel deze percentages nog beperkt zijn, is er dus wel sprake van een snelle stijging van het gebruik van DAB+ en is de verwachting dat het aantal DAB+-gebruikers fors zal toenemen in de komende jaren. Dialogic voorspelt bijvoorbeeld dat het aantal nieuw geleverde personenauto's met DAB+ van 32 procent in 2017 zal toenemen tot 60-80 procent in 2020.¹⁷

Het percentage radioluisteraars via internet is nog hoger dan via DAB+, namelijk 19 procent.¹⁸ Voor radio luisteren via het internet kan men terecht op verschillende internetpagina's en applicaties. Zo zijn er apps en websites van specifieke radiozenders die alleen de inhoud van die zender streamen, maar ook zogenoemde verzamelwebsites en -apps, die streams aanbieden van een grotere hoeveelheid verschillende radiozenders. De radiozenders en de inhoud van de radiozenders waarnaar kan worden geluisterd via internet is identiek aan die van analoge (FM-)radio en DAB+.

Conclusie

De ACM concludeert op basis van het voorgaande dat radio luisteren via DAB+ en internet tot dezelfde relevante productmarkt behoren als het luisteren naar analoge (FM-)radio. Radio via digitale kanalen en analoge radio zijn functionele equivalenten: beide worden door consumenten gebruikt om naar de radio te luisteren, en de inhoud (radiozenders en programmering) van de verschillende varianten is identiek, met als enige verschil dat DAB+ en internetradio meer zenders en een betere kwaliteit bieden. In alle gevallen wordt eenzelfde product (namelijk radio) geconsumeerd, onafhankelijk van de wijze van distributie. Dit geldt evenzeer voor het radioluisteren via andere digitale kanalen, zoals DVB-S (satelliet) en DVB-T (Digitenne).

2. Behoren online muziekstreamingdiensten tot de relevante productmarkt?

Online muziekstreamingdiensten zoals Spotify, Deezer en Apple Music worden steeds vaker gebruikt door consumenten voor het luisteren van muziek. Daarmee is de vraag relevant of deze diensten tot dezelfde markt gerekend moeten worden als radio. Bij de beantwoording van deze vraag zal de ACM ingaan op verschillende aspecten van radio- en muziekstreamingdiensten: achtereenvolgens het gebruiksdoel en de gebruikswijze (functionaliteit), de prijs en overstap tussen radio en muziekstreaming.

De ACM zal in het onderstaande alleen ingaan op de substitutie tussen radio en gratis muziekstreamingdiensten. Betaalde muziekstreamingdiensten lijken op grond van het grote

¹⁵ Dialogic, 15 november 2017. Argumenten en impact bij een zinvolle afschakeling van analoge radio-etherdistributie via FM en AM, p. 38.

¹⁶ <https://nationaalluisteronderzoek.nl/wp-content/uploads/2017/10/ADO-infographic-2-Radio-Digitaal.pdf>.

¹⁷ Dialogic, 15 november 2017. Argumenten en impact bij een zinvolle afschakeling van analoge radio-etherdistributie via FM en AM, p. 27.

¹⁸ <https://nationaalluisteronderzoek.nl/wp-content/uploads/2017/10/ADO-infographic-2-Radio-Digitaal.pdf>.

prijsverschil op voorhand geen substituuat. Een individueel abonnement op Spotify Premium, Deezer Premium of Apple Music kost 10 euro per maand.

Functionaliteit

Via online streamingdiensten kan men luisteren naar muziek of podcasts. Met een online streamingdienst heeft een consument veel controle over hetgeen hij luistert. Bij muziekstreaming kiest een consument een specifieke artiest, genre of afspeellijst om te luisteren. Muziekstreaming is daarmee bij uitstek geschikt in specifieke situaties, bijvoorbeeld wanneer een consument behoefte heeft aan focus tijdens het sporten of werken.¹⁹ Muziekstreamingdiensten worden met name gebruikt via de mobiele telefoon, laptop of computer. Per dag luisteren actieve gebruikers van de gratis of betaalde dienst van Spotify gemiddeld ongeveer 50 minuten per dag.^{20, 21} Het aantal luisteraars is redelijk stabiel gedurende de dag.²²

Het luisteren naar de radio verschilt in een aantal opzichten van het luisteren naar muziekstreams. Het is laagdrempeliger, omdat een consument niet hoeft te kiezen uit talloze artiesten en playlists, maar simpelweg zijn radio aan kan zetten. Tegelijkertijd heeft de consument wel een gevarieerd aanbod tot zijn beschikking, waaronder zenders met populaire of klassieke muziek, regionale radiozenders en nieuws- en actualiteitenprogramma's en kan de consument gemakkelijk van zender wisselen. Afhankelijk van de zender waarnaar geluisterd wordt, wordt op de radio muziek afgewisseld met nieuws, verkeersinformatie en commentaar en entertainment vanuit de diskjockeys. Ook kan een consument live-verslagen volgen van sportwedstrijden. Naar radio wordt het meest geluisterd via de autoradio, stereo-installatie en in mindere mate via de televisie, wekkerradio en smartphone.²³ Zoals eerder gesteld luistert de gemiddelde consument 163 minuten per dag naar de radio. De luisterpiek is 's ochtends.²⁴

Prijs

Veel muziekstreamingdiensten hebben een betaalde en een gratis variant. De gratis variant speelt tijdens het luisteren regelmatig advertenties af. Ongeveer 35 procent van de consumenten in Nederland maakt gebruik van een gratis muziekstreamingdienst²⁵ (tegenover ongeveer 90 procent van de Nederlandse consumenten die naar radio luistert²⁶). Overigens is het gebruik van gratis muziekstreamingdiensten niet altijd zonder kosten voor een consument. Wanneer de muziek niet over WiFi gestreamd wordt, betaalt de consument namelijk wel de kosten van de data die door de muziekstreaming veroorzaakt worden. Als een consument iedere dag een uur muziek streamt, verbruikt deze naar schatting 1,5 tot 2 GB per maand.²⁷ De prijs van een GB is sterk afhankelijk van de omvang van de gekozen databundel. Een databundel van 1 GB kost tussen de € 9 en € 19.²⁸ De

¹⁹ BeautifulLives, 14 april 2016, mood management, de dagelijkse rol van radio en muziek. Rapport in opdracht van Radio 538.

²⁰ Bron: Statista, <https://www.statista.com/statistics/813876/spotify-monthly-active-users-time-spent-listening/>. Gebaseerd op Q4 2017-gegevens van gebruikers wereldwijd.

²¹ Spotify is met een bereik van 33 procent van de consumenten in Nederland de meest populaire dienst voor muziekstreaming. De ACM neemt aan dat het gemiddelde aantal luisterminuten naar Spotify de consumptie van muziekstreamingdiensten onder Nederlandse consumenten het best benadert.

²² BeautifulLives, 14 april 2016, mood management, de dagelijkse rol van radio en muziek. Rapport in opdracht van Radio 538, p. 13.

²³ BeautifulLives, 14 april 2016, mood management, de dagelijkse rol van radio en muziek. Rapport in opdracht van Radio 538, p. 13.

²⁴ Idem.

²⁵ Data van Telecompaper, Q3 2018.

²⁶ IFPI Music consumer insights report 2018, p. 14.

²⁷ Inschatting ACM op basis van diverse internetbronnen.

²⁸ Telecompaper, marktmonitor mobiel Q1 2018, p. 42.

gemiddelde gekozen databundel in 2018 is volgens Telecompaper ongeveer 4 GB.²⁹ Dit correspondeert met een prijs per GB tussen € 5,50 en € 2,90.

Overstap en alternatieven

Uit verschillende bronnen blijkt dat het gebruik van online muziekstreamingdiensten toeneemt. Statistica rapporteert dat in 2018 2,4 miljoen Nederlanders gebruik maakten van muziekstreamingdiensten. Dit waren er in 2016 nog 2,1 miljoen.³⁰ Tegelijkertijd constateert de ACM dat het totale aantal radioluisterminuten in de afgelopen jaren licht is afgenomen. In 2017 werd er ongeveer 12,5 procent minder tijd besteed aan het luisteren naar radio dan in 2011.³¹ Dialogic schrijft de dalende radioluistertijd toe aan een combinatie van diensten op het gebied van muziekstreaming enerzijds en een aanbod van video, *gaming* en *social media* anderzijds.³² De ACM verwacht dat de groeiende hoeveelheid tijd die een consument besteedt aan het internet niet alleen ten koste gaat van het aantal radioluisterminuten, maar ook van andere dagelijkse activiteiten, en dat dit niet noodzakelijkerwijs duidt op substitutie. Uit onderzoek van NLO³³ blijkt bovendien dat het luisteren naar online muziekdiensten met name ten koste gaat van het luisteren van "eigen muziek" (CD's en MP3-bestanden) en niet of nauwelijks ten koste gaat van de radioluistertijd.

Afweging en conclusie

Hoewel radio en muziekstreamingdiensten allebei worden gebruikt voor het beluisteren van muziek, blijkt uit het bovenstaande dat er enkele relevante verschillen zijn. Ten eerste is de luisterervaring anders; radio biedt minder controle over de luisterervaring en is laagdrempeliger dan muziekstreaming. Bij het streamen van muziek moet de consument een specifieke keuze maken over wat hij wil horen. De tijd die aan het luisteren van radio besteed wordt is aanzienlijk hoger dan die van muziekstreaming. Ook worden radio en muziekstreaming grotendeels op andere apparaten gebruikt en kent radio in tegenstelling tot muziekstreaming een duidelijke ochtendpiek. Dit alles duidt op een significant verschil tussen de functionaliteit van radio en muziekstreamingdiensten.

Er is zoals hierboven geconcludeerd verder een verschil wat betreft de prijs. Het luisteren van muziekstreamingdiensten is alleen gratis wanneer de luisteraar beschikt over een vaste internetverbinding of Wifi en kost anders al gauw € 5 tot € 10 per maand.

Er is wel een zekere verschuiving zichtbaar van het aantal minuten dat naar radio geluisterd wordt ten opzichte van het aantal streamingminuten. Het gaat echter om een lichte daling, die mogelijk niet volledig is toe te schrijven aan de invloed van muziekstreamingdiensten. Vanwege het verschil in functionaliteit en prijs verwacht de ACM dat muziekstreamingdiensten op dit moment met name een complementaire rol vervullen aan het radioluisteren. Dit blijkt ook uit de aanzienlijke overlap tussen radioluisteraars en muziekstreamers: ruim een derde van de consumenten maakt gebruik van muziekstreamingdiensten terwijl bijna 90 procent van de consumenten naar radio luistert (wat betekent dat minimaal twee derde van de muziekstreamers ook naar radio luistert).³⁴

De ACM concludeert dat de radioluistermarkt op dit moment een separate markt betreft, waartoe muziekstreamingdiensten niet behoren. Hieruit volgt naar het oordeel van de ACM overigens ook dat videostreamingdiensten niet tot de relevante productmarkt behoren. Deze dienen immers primair een

²⁹ <https://www.telecompaper.com/nieuws/nederlanders-willen-meer-mobiele-data-gemiddelde-bundel-nu-41-gb--1235671>.

³⁰ Dit is inclusief de consumenten die gebruik maken van betaalde muziekstreamingdiensten.

³¹ Dialogic, 15 november 2017. Argumenten en impact bij een zinvolle afschakeling van analoge radio-etherdistributie via FM en AM (berekening ACM aan de hand van Figuur 1 op p. 19).

³² Idem, p. 21.

³³ Nationaal Luisteronderzoek, 21 november 2017. MWG Update Mediabereikbaarheidsonderzoeken.

³⁴ IFPI Music consumer insights report 2018, p. 14.

ander doel dan radio en muziekstreamingdiensten (namelijk: video's bekijken) en bij het streamen zonder vaste internetverbinding zullen de kosten veel sneller oplopen, omdat videobestanden veel groter zijn dan muziekbestanden.

3. Dient de relevante markt smaller te worden afgebakend?

Bij het startpunt van deze marktafbakening is de ACM uitgegaan van een brede markt voor radio die in Nederland te ontvangen is. De ACM is tot de conclusie gekomen dat de wijze van distributie (analoog of digitaal) niet relevant is. Hierbij is de ACM er tot nu toe vanuit gegaan dat er geen nader onderscheid dient te worden gemaakt tussen landelijke en regionale zenders, commerciële- en publieke-omroepzenders, of een onderscheid op basis van de inhoud die wordt uitgezonden.

De ACM komt tot de conclusie dat van een dergelijk nader onderscheid dan ook waarschijnlijk geen sprake is. Allereerst kunnen luisteraars met één druk op de knop "overstappen" naar een concurrerende radiozender. Het is daarom aannemelijk dat, als de (gepercipieerde) kwaliteit van een radiozender afneemt, luisteraars zonder problemen kunnen overstappen naar een andere zender. Een voorbeeld hiervan is radiozender 3FM, die onlangs veel marktaandeel verloor aan onder meer Q-Music en NPO Radio 2. Dit voorbeeld wijst er ook op dat er geen sprake is van een natuurlijk onderscheid tussen publieke en commerciële radiozenders; deze zenders concurreren met elkaar om de tijd van de luisteraar. Dit geldt voor regionale en landelijke zenders vermoedelijk evenzeer. Uit de luistercijfers³⁵ blijkt bijvoorbeeld dat de regionale radiozenders recent marktaandeel hebben verloren ten gunste van de landelijke radiozenders, terwijl zij enkele jaren geleden juist marktaandeel wonnen van populaire landelijke zenders³⁶. Overigens behoren lokale radiozenders naar het oordeel van de ACM niet tot de relevante markt, omdat zij vanwege hun zeer plaatselijke bereik geen wezenlijke concurrentiedruk uitoefenen op de regionale en landelijke partijen.³⁷

Wat betreft een onderscheid op basis van de inhoud van radiozenders acht de ACM het denkbaar dat bijvoorbeeld radiozenders die enkel nieuws- en actualiteitenprogramma's uitzenden, een specifieke niche van luisteraars bedienen en dat de toetredingsdrempels tot deze niche zo hoog zijn dat van aanbodsubstitutie geen sprake is. In mededingingsrechtelijke zin zou dan sprake kunnen zijn van aparte relevante markten. Op basis van de beperkte beschikbare informatie kan de ACM een dergelijk onderscheid op dit moment niet bevestigen of uitsluiten. In het vervolg gaat de ACM uit van een markt waarin alle in Nederland te ontvangen landelijke en regionale digitale en FM-radiozenders vallen.

4. Is er sprake van substitutie aan de aanbodzijde?

Er is sprake van aanbodsubstitutie wanneer een partij die nog niet actief is op de radioluistermarkt op korte termijn en zonder aanzienlijke investeringen tot deze markt kan toetreden. Om met een radiozender actief te worden moet een partij echter beschikken over een frequentievergunning.³⁸ Zoals eerder genoemd zijn radiofrequenties schaars en worden ze per veiling verdeeld voor een langere periode. Dit geldt zowel voor analoge als voor digitale (DAB+-)frequenties. Bovendien zijn de huidige vergunningen voor radiofrequenties meermaals verlengd. De drempel om actief te worden op de markt voor radio is daarmee zeer hoog, en de ACM acht het niet aannemelijk dat sprake is van aanbodsubstitutie.

³⁵ NLO luistercijfers van januari 2017 tot en met september 2018.

³⁶ <https://www.adformatie.nl/targeting-segmentatie/orn-onttroont-538-weer>.

³⁷ Ter vergelijking: lokale radio-omroepen zijn bijvoorbeeld Radio Hengelo en Omroep Vlaarding, terwijl regionale radio-omroepen een gehele regio dekken, bijvoorbeeld NH Radio en Omrop Fryslân.

³⁸ Hoewel de toetredingsdrempels voor internetradio lager zijn, acht de ACM acht een frequentievergunning van essentieel belang voor een nieuwe toetreders om significante concurrentiedruk uit te kunnen oefenen.

3.1.2 Afbakening geografische markt

De geografische markt geeft aan binnen welk gebied de aanbieders van een product of dienst met elkaar concurreren. De grootste spelers op de Nederlandse radiomarkt zijn door het gehele land actief en zenden landelijk dezelfde content uit. Hoewel zij ook concurreren met regionale omroepzenders, zorgt dat niet voor geografisch uiteenlopende concurrentieomstandigheden. Regionale radiozenders hebben geen landelijk bereik, en ook de landelijke radiozenders zijn niet altijd overal in het land te ontvangen. Toch zijn overal in Nederland zowel verschillende landelijke als regionale zenders te ontvangen. Hieruit volgt dat de geografische markt ten minste moet worden afgebakend als landelijk. De ACM heeft geen aanwijzingen dat radiozenders uit het buitenland concurrentiedruk uitoefenen op Nederlandse radiozenders. De ontvangst van buitenlandse radiozenders in Nederland is zeer beperkt, en daarbij is er in veel gevallen sprake van een taalbarrière voor luisteraars. De ACM komt hiermee dus tot de conclusie dat de geografische markt niet smaller, maar ook niet breder moet worden afgebakend dan nationaal.

3.1.3 Conclusie

De ACM komt tot de conclusie dat de radioluistermarkt bestaat uit alle regionale en landelijke radiozenders die in Nederland te ontvangen zijn, ongeacht de distributiemethode (analoog of digitaal).

3.2 De radioadvertentiezijde

3.2.1 Speelveld aan de radioadvertentiezijde

Radioadvertenties zijn een essentieel onderdeel van het verdienmodel van radiozenders; het overgrote deel van de omzet van een radiozender wordt behaald door middel van advertenties. Succes van een radiozender bij adverteerders zorgt ervoor dat een radiozender kan investeren in DJ's en programma's die veel luisteraars aantrekken en andersom zal een groter aantal luisteraars zorgen voor een grotere hoeveelheid advertentie-inkomsten.

Aan de radioadvertentiezijde zijn er naast de radiozenders en de adverteerders andere belangrijke partijen actief, die relevant zijn voor het vervolg van het advies. Allereerst zijn er de *saleshouses*. Deze fungeren als een netwerk dat voor verschillende radiozenders, vaak in pakketvorm, advertentieruimte verkoopt. Het grootste saleshouse is Talpa Media Solutions, dat via de juridische entiteit One Media Sales B.V. advertentieruimte verkoopt voor de radiozenders van Talpa (Radio 538, Sky Radio, Radio 10 en Radio Veronica) RadioCorp (100% NL en SLAM! FM) en Sublime.

Daarnaast zijn er aan de inkoopkant de mediabureaus. Uit onderzoek van SEO blijkt dat 55 procent van de radioadverteerders een mediabureau inschakelt³⁹, om hen te adviseren over de optimale "mediamix" (inzet van verschillende mediakanalen om de reclamedoelstelling te bereiken) en deze vervolgens voor de adverteerder in te kopen.

3.2.2 Afbakening productmarkt

Startpunt: radioadvertenties

In eerdere besluiten van de ACM en de Europese Commissie is de relevante markt aan de advertentiezijde afgebakend als de radioadvertentiemarkt.⁴⁰ De ACM heeft geen aanwijzingen dat

³⁹ SEO, maart 2018, Productmarkt van advertentieruimte, p. 10.

⁴⁰ Besluit van de ACM van 10 juli 2017 in de zaak 17.0453.22 Talpa Holding/Sanoma Image, besluit van de NMa van 6 maart 2000 in de zaak 1684 SBS-Strengholt/Publmusic, en beschikking van de Europese Commissie van 7 oktober 1996, COMP/IV/M.779 Bertelsmann/GLT.

deze markt nader kan worden verdeeld in verschillende, smallere markten voor radioadvertenties.⁴¹ De ACM neemt daarom de radioadvertentiemarkt als startpunt en zal van daaruit bezien of de markt breder moet worden afgebakend. De ACM zal in deze paragraaf de vraag beantwoorden of de radioadvertentiemarkt kan worden uitgebreid met televisie-, online, print- en out-of-home-advertenties⁴². De ACM onderzoekt hiermee dus of advertenties via andere mediakanalen dan radio een alternatief zijn voor advertenties via de radio. In het onderstaande gaat de ACM eerst in op een aantal aspecten van adverteren via verschillende mediakanalen: de functionaliteit, de inkoopwijze en de prijs. De ACM licht hierbij eerst toe welke eigenschappen radioadvertenties hebben en vervolgens overweegt de ACM wat de overeenkomsten en verschillen zijn met het adverteren via de andere mediakanalen. Ten slotte kijkt de ACM naar de mate van overstap tussen radioadvertenties en advertenties via andere mediakanalen en in hoeverre het adverteren via andere mediakanalen als alternatief wordt beschouwd.

Functionaliteit

Volgens adverteerders is radio bij uitstek geschikt voor het creëren van naamsbekendheid, vanwege het grote bereik van radio en omdat een reclameboodschap op de radio meerdere malen per dag wordt herhaald.⁴³ Radio leent zich daarnaast voor het targeten van een meer specifieke doelgroep. Zo zijn er zenders die zich richten op jonge luisteraars (SLAM! FM) of juist een ouder publiek (NPO Radio 1) weten te bereiken. Adverteren via de radio is flexibel en kan snel: een radiospot is relatief snel gemaakt en kan kort van tevoren worden aangeleverd. Dit maakt radioadvertenties zeer geschikt voor campagnes die op de actualiteit inspelen. Ook blijkt dat radioluisteraars minder “wegzappen” tijdens reclame dan televisiekijkers.⁴⁴

Net als radioadvertenties zijn advertenties via televisie en out-of-homeadvertenties geschikt voor het creëren van naamsbekendheid en het bereiken van een groot publiek. De consumptie van dagbladen is sterk afgenomen in de afgelopen jaren (met 40 procent tussen 2000 en 2016⁴⁵), wat maakt dat printadvertenties minder effectief zijn voor het creëren van een groot bereik en naamsbekendheid. Onlineadvertenties zijn met name geschikt voor het targeten van een (zeer) specifieke doelgroep, bijvoorbeeld door middel van het vertonen van gepersonaliseerde advertenties op *social media* of het adverteren op een specifieke website. Onlineadvertenties zijn hiermee in staat een veel specifiekere doelgroep te bereiken dan de andere advertentiekanalen. Qua flexibiliteit zijn radioadvertenties vermoedelijk het meest vergelijkbaar met onlineadvertenties. Het creëren en aanleveren van een televisiespot of een advertentie op een billboard of in een dagblad vergt meer tijd. Qua functionaliteit lijken radioadvertenties dus het meest op televisie- of out-of-homeadvertenties, hoewel ze meer flexibiliteit aan de adverteerder bieden.

Inkoopwijze

Radioadvertenties worden veelal ingekocht op basis van GRP's (*Gross Rating Points*). Eén GRP staat gelijk aan het bereiken van 1 procent van de beoogde doelgroep (bijvoorbeeld: consumenten in de leeftijd van 20-49) met een radiospot van 20-30 seconden. Hiermee koopt een adverteerder dus bereik in onder een bepaald gedeelte van zijn doelgroep. Afhankelijk van de te bereiken doelgroep en de gebruikte radiozenders zal een reclamespot vaker moeten worden uitgezonden om het afgesproken

⁴¹ Hoewel de doelgroep 20-49 veruit de belangrijkste advertentiedoelgroep is, ligt het vanwege het gemak van aanbods substitutie niet voor de hand dat radioadvertenties gericht op deze doelgroep een aparte relevante markt vormen. Een aanbieder van radioadvertentieruimte die zich niet op deze doelgroep richt, zou naar verwachting binnen korte tijd en zonder aanzienlijke investeringen zijn focus kunnen verleggen naar deze doelgroep.

⁴² Out-of-home-advertenties zijn advertentie-uitingen die zich buitenshuis bevinden, zoals reclame in bushokjes, billboards, posters en reclame in openbaar vervoermiddelen.

⁴³ Op basis van de gesprekken van de ACM met verschillende adverteerders.

⁴⁴ EY, 9 september 2017. Onderzoek reclame-inkomsten mediabegroting OCW, p. 11.

⁴⁵ <https://www.svdj.nl/de-stand-van-de-nieuwsmedia/oplage-1-dagbladen-verliezen-ruim-40-van-printoplage-sinds-2000/>.

aantal GRP's te bereiken. Een deel van de radiozendtijd wordt daarnaast ingekocht op basis van een vast tarief per seconde. GRP's worden ingekocht op contractbasis. Vaak schakelen adverteerders een mediabureau in om hen te adviseren en te onderhandelen met de radiozenders. Veel mediabureaus doen dit ook voor andere mediakanalen. Echter, ook als een mix van mediakanalen wordt ingezet, wordt bij ieder mediakanaal ingekocht op basis van aparte contracten.

De inkoopwijze van televisieadvertenties is vergelijkbaar met die van radioadvertenties. Er wordt ook hoofdzakelijk ingekocht op basis van GRP's en op contractbasis. Bij print-, online- en out-of-homeadvertenties wordt niet afgerekend op basis van GRP's, maar per vlak (per stuk) of op basis van CPM (*Cost Per Mille*). Dit is de prijs voor het vertonen van een advertentie aan 1.000 personen. Voor onlineadvertenties zijn er ook nog andere afrekenmodellen: de *Cost Per Click* (CPC) en de *Cost per Acquisition* (CPA). Hierbij betaalt een adverteerder voor elke keer dat op zijn advertentie wordt geklikt, of voor elke keer dat de advertentie leidt tot een aankoop. Onlineadvertenties worden direct bij een aanbieder van advertentieruimte ingekocht, of worden geveild op geautomatiseerde platforms voor online-advertenties.

Prijs

De kosten van het adverteren op de radio variëren en zijn onder meer afhankelijk van de gekozen zender, de tijd van het jaar en het tijdstip van de dag waarop de advertentie moet worden uitgezonden. De ACM schat in dat de gemiddelde prijs van een radio-GRP rond de € 100 ligt.⁴⁶

Als deze prijs wordt vergeleken met de prijs van een televisie-GRP, is die laatste aanzienlijk duurder. De basis-GRP-prijs voor adverteren op televisie bij de Ster is circa € 500. Ook zijn de productiekosten van een tv-commercial (veel) hoger dan die voor een radiocommercial. Ook andere vormen van adverteren blijken veelal duurder dan adverteren via de radio. Zo is de GRP-prijs voor een mupi⁴⁷ meer dan € 400 en voor een billboard ruim € 500.⁴⁸ Voor dagbladen ligt de CPM-prijs tussen € 20 en € 40, afhankelijk van de gekozen krant en of het een weekendoplage betreft.⁴⁹ Voor adverteren in tijdschriften hanteert Sanoma een basis-CPM-prijs van € 12,90. De prijs van een onlineadvertentie is sterk afhankelijk van de gekozen website. Voor het adverteren op Facebook was de CPM-prijs in 2016 \$ 3,75, en de CPC \$ 0,55.⁵⁰ De basis CPM-prijs van online adverteren bij Sanoma (eigenaar van sites als Nu.nl, Scholieren.com en Tvguides.nl) is € 22,85.⁵¹ Adverteren in een YouTube-video kost tussen de \$ 0,10 en \$ 0,30 per *view*, wat neerkomt op een CPM-prijs van \$ 100 tot \$ 300.⁵²

De CPM-prijzen zijn om te rekenen naar een prijs per GRP, wanneer de omvang van de doelgroep die wordt getarget bekend is. Zo heeft de doelgroep 20-49 een omvang van ruim 6,5 miljoen consumenten en bestaat de doelgroep 20-34 uit meer dan 3 miljoen consumenten. Hoe omvangrijker de doelgroep, hoe waardevoller de GRP (die het bereik onder 1 procent van de doelgroep uitdrukt) is ten opzichte van de CPM (de kosten voor het bereiken van 1.000 personen). In de doelgroep 20-34 is een CPM-prijs van € 3 (Facebook) vergelijkbaar met een GRP-prijs van € 94, een CPM-prijs van € 12,90 (tijdschriften Sanoma) met een GRP-prijs van € 405 en een CPM-prijs van € 22,85 (websites Sanoma) met een prijs per GRP van € 718. In de doelgroep 20-49 vertalen CPM-prijzen van € 3, € 12,90 en € 22,85 zich in GRP-prijzen van respectievelijk € 197, € 846 en € 1.498.⁵³ Vergelijken met de

⁴⁶ Inschatting op basis van binnen de ACM beschikbare prijsinformatie van verschillende aanbieders.

⁴⁷ Een mupi is een verlicht reclamebord, zoals vaak te zien in bushokjes (abri's) of als reclamezuil in een winkelstraat.

⁴⁸ JCDecaux, Tarieven 2018.

⁴⁹ Prijsoverzicht de Persgroep: https://www.persgroep.nl/app/uploads/2018/09/Prijzen_Print_Nationaal_20180504.pdf.

⁵⁰ Nanigans, European Facebook advertising benchmark report, p. 7. De prijzen in het onderzoek zijn weergegeven in dollars.

⁵¹ Tariefkaart Sanoma 2019.

⁵² <https://influencermarketinghub.com/how-much-do-youtube-ads-cost/>

⁵³ Berekeningen zijn gemaakt met de app Media cost converter.

gemiddelde prijs van een radio-GRP van € 100⁵⁴ is online- en printadvertentieruimte in veel gevallen dus relatief duur. Al met al blijken radioadvertenties veruit de goedkoopste manier om een massaal bereik te realiseren onder een brede doelgroep.

Overstap en alternatieven

De ACM heeft in 2018 in het kader van een lopend onderzoek de productmarkt(en) voor advertentieruimte afgebakend. De afbakening bestond onder meer uit een kwantitatief onderzoek middels een SSNIP-test⁵⁵ door onderzoeksbureau SEO onder adverteerders. Ruim 800 adverteerders die - al dan niet op advies van een mediabureau - beslissen over het inzetten van advertentieruimte voor de verschillende mediakanalen is gevraagd naar de bereidheid om bij een (theoretische) prijsverhoging van radioadvertentieruimte van 5 tot 10 procent over te stappen naar adverteren via andere mediakanalen.

Uit de resultaten van het kwantitatieve onderzoek (SSNIP-test) blijkt dat de vraag naar radioadvertentieruimte *inelastisch* is. Dit betekent dat aanbieders van radioadvertentieruimte winstgevend voor een langere periode de prijzen kunnen verhogen, omdat er maar een beperkt aantal adverteerders overstapt naar een ander mediakanaal. Dit wijst op een aparte productmarkt voor radioadvertentieruimte. Ook uit de enquêtes en interviews van SEO met adverteerders, mediabureaus en aanbieders van advertentieruimte volgt overwegend het beeld dat sprake is van een aparte productmarkt voor radioadvertenties.

Afweging en conclusie

Uit de analyse van verschillen en overeenkomsten tussen adverteren via de radio en adverteren via andere mediakanalen volgt dat radio een mediakanaal is met unieke eigenschappen. Adverteren op de radio is aanzienlijk goedkoper dan via de meeste andere mediakanalen, zeker wanneer naar een massaal bereik wordt gestreefd. Radio is bij uitstek geschikt voor het creëren van naamsbekendheid, in tegenstelling tot print en online. Ook is het via de radio mogelijk een specifieke doelgroep te targeten. Niet alleen wat betreft de prijs en de producteigenschappen, maar ook de wijze waarop wordt afgerekend verschillen radioadvertenties van advertenties via de meeste andere mediakanalen. De combinatie van al deze eigenschappen maakt dat adverteren via de radio in veel gevallen niet eenvoudig kan worden vervangen door adverteren via een ander kanaal. Een andere aanwijzing hiervoor vormt de stabiele omzet van radioadvertenties door de jaren heen, ondanks de stijgende omzet op online en de dalende omzet op print. Ten slotte bevestigt het resultaat van het kwantitatieve onderzoek onder adverteerders dat sprake is van een aparte radioadvertentiemarkt. Alles overwegende concludeert de ACM dan ook dat er op dit moment sprake is van een aparte relevante productmarkt voor radioadvertenties. Deze uitkomst is in lijn met de recente afbakening van (landelijke) radioadvertentiemarkten door de Spaanse (2016), Italiaanse (2016) en Deense (2015) mededingingsautoriteiten.

⁵⁴ De ACM heeft geen indicaties dat de GRP-prijs voor radioadvertentieruimte wordt gedifferentieerd op basis van de gekozen doelgroep.

⁵⁵ SSNIP staat voor *Small but Significant, Non-transitory Increase in Prices*, waarbij wordt uitgegaan van een prijsverhoging van 5 à 10 procent.

3.2.3 Afbakening geografische markt

De geografische markt voor radioadvertenties volgt logischerwijs de geografische markt voor radio luisteren. De advertenties zijn immers gericht aan de luisteraars. De ACM komt hiermee tot de conclusie dat ook de geografische markt voor radioadvertenties nationaal moet worden afgebakend.⁵⁶

3.2.4 Conclusie

De ACM komt tot de conclusie dat er op dit moment sprake is van een aparte relevante productmarkt voor radioadvertentieruimte die nationaal van aard is.

4 Concurrentieanalyse

Het ministerie heeft de ACM verzocht in te gaan op de onderlinge relatie tussen verschillende productmarkten voor radio en de invloed hiervan op de concurrentiesituatie. Het ministerie verzoekt de ACM in haar analyse van de concurrentie ook in te gaan op de invloed van de gebruiksbeperking, een minderheidsdeelneming van 25 procent en een clausulering.

In deze concurrentieanalyse kijkt de ACM allereerst naar de marktaandelen op de radioluistermarkt en de radioadvertentiemarkt. Vervolgens analyseert de ACM de (verwachte) concurrentiesituatie op de markt, waarbij de ACM rekening houdt met de door het ministerie genoemde factoren.

Bij deze analyse betreft de ACM enkel de zenders die (ook) via FM te ontvangen zijn. Voor de “*digital only*”-zenders zijn geen luistercijfers beschikbaar, waardoor de ACM de informatie mist om ze in de analyse te betrekken. Op zenders die enkel digitaal ontvangen kunnen worden, wordt op dit moment beperkt geadverteerd, omdat het vanwege het geringe aantal luisteraars van elk van deze zenders lastig is om het vereiste deel van een doelgroep te bereiken. Vanwege het beperkte aantal luisteraars op deze zenders en de geringe positie van deze zenders op de radioadvertentiemarkt is de impact van het niet meenemen van deze zenders op de onderhavige analyse te verwaarlozen.

4.1 Marktaandelen

4.1.1 Radioluistermarkt

De ACM heeft in de marktafbakening geconcludeerd dat de radioluistermarkt bestaat uit alle regionale en landelijke analoge en digitale radiozenders die in Nederland te ontvangen zijn. Zoals gebruikelijk is, berekent de ACM de marktaandelen op basis van de luistercijfers. Aangezien hogere luistercijfers over het algemeen voor meer advertentie-inkomsten zorgen, is de ACM van mening dat dit een geschikte basis vormt voor de marktaandeelberekening. De ACM kiest ervoor de marktaandelen te berekenen op basis van de luistercijfers in de leeftijdscategorie 20-49. Uit onderzoek van SEO blijkt dat bijna 90 procent van de adverteerders zich op deze doelgroep richt.⁵⁷ Daarmee vormt het marktaandeel op basis van de luistercijfers onder deze doelgroep een betrouwbare indicator van de concurrentieposities van partijen.

⁵⁶ De ACM sluit niet uit dat er, afhankelijk van het gekozen startpunt voor de afbakening, sprake kan zijn van aparte markten voor regionale advertenties. Adverteerders die alleen in hun eigen regio willen adverteren zullen landelijk adverteren niet als alternatief beschouwen. Andersom ziet de ACM echter dat landelijke adverteerders de regionale zenders wel als alternatief kunnen beschouwen voor landelijke zender. Daarom beschouwt de ACM de radioadvertentiemarkt, met inbegrip van de regionale radiozenders, als nationaal.

⁵⁷ SEO, maart 2018, Productmarkt van advertentieruimte, p. 7.

Zoals beschreven in paragraaf 2.1 is een deel van de radiozenders onderdeel van een groter mediaconcern. In de onderstaande tabel worden de marktaandelen op de radioluistermarkt weergegeven. Voor de mediaconcerns die meerdere radiozenders in bezit hebben is het totale marktaandeel weergegeven voor de zenders die zij bezitten.

(Mediaconcern en) radiozender		Marktaandeel sept-okt		
		2016	2017	2018
Talpa	Radio 538	17,7%	19,1%	18,2%
	Radio 10	5,7%	6,8%	10,2%
	Sky Radio	9,2%	7,8%	8,7%
	Veronica	6,7%	5,7%	5,1%
	Totaal	39,3%	39,4%	42,2%
Nederlandse Publieke Omroep	NPO Radio 2	8,4%	12,0%	12,2%
	NPO Radio 1	3,3%	3,5%	2,7%
	NPO Radio 5	0,6%	0,4%	0,4%
	NPO 3FM	9,7%	7,7%	4,6%
	NPO Radio 4	0,5%	0,6%	0,9%
	Totaal	22,5%	24,2%	20,8%
Q-Music		16,1%	14,0%	14,8%
ORN Radio ⁵⁸		2,8%	2,1%	1,9%
E-Power Radio ⁵⁹		5,7%	5,9%	5,4%
RadioCorp	100%NL	3,3%	3,7%	3,6%
	SLAM! FM	2,3%	2,9%	2,6%
	Totaal	5,6%	6,6%	6,2%
Sublime		1,1%	1,1%	1,0%
BNR Nieuws Radio		0,9%	0,6%	0,8%
Overig ⁶⁰		5,3%	5,6%	6,7%

Tabel 3: Marktaandelen radioluistermarkt 2016-2018, doelgroep 20-49. (Bron: NLO)⁶¹

4.1.2 Radioadvertentiemarkt

Zoals in paragraaf 3.2.1 al genoemd is, wordt een deel van de radiozenders op de radioadvertentiemarkt vertegenwoordigd door *saleshouses*. De radiozenders van Talpa, RadioCorp en Sublime zijn aangesloten bij het *saleshouse* Talpa Media Solutions (hierna ook: TMS). De

⁵⁸ In de luistercijfers van NLO wordt een dertiental regionale radiozenders geaggregeerd weergegeven onder de naam "ORN Radio". Op de radioluistermarkt opereren deze zenders onafhankelijk van elkaar, maar op de radioadvertentiemarkt worden hun advertenties verkocht door het *saleshouse* ORN Radio.

⁵⁹ Evenals bij ORN Radio wordt in de luistercijfers een aantal op de radioluistermarkt onafhankelijk opererende (regionale) radiozenders, waaronder Arrow Classic Rock en Fresh FM, geaggregeerd weergegeven onder de naam van het *saleshouse* "E-Power Radio".

⁶⁰ Overige niet-landelijke radiozenders.

⁶¹ De marktaandelen zijn berekend op basis van het aantal luisterminuten van de verschillende analoge (FM-) radiozenders. Van de luistertijd voor digitale kanalen zijn geen cijfers beschikbaar. De ACM verwacht dat de luistercijfers voor analoge radio grotendeels overeenkomen met de luistercijfers voor digitale radio.

radiozenders van de Nederlandse Publieke Omroep worden vertegenwoordigd door de STER. E-Power Radio en ORN vertegenwoordigen een aantal regionale radio-omroepen bij de verkoop van advertentieruimte.⁶² Q-Music en BNR Nieuws Radio zijn momenteel de enige landelijke radiozenders die zich niet bij een *saleshouse* hebben aangesloten en dus zelfstandig hun advertenties verkopen.

Onderstaande tabel geeft de marktaandelen weer op de markt voor radioadvertenties. De marktaandelen zijn op basis van de netto-advertentiebestedingen in 2016, 2017 en het eerste kwartaal van 2018.

Aanbieder	(Geschat) aandeel o.b.v. netto-bestedingen		
	2016	2017	Q1 2018
Talpa Media Solutions	[50-60%]	[50-60%]	[50-60%]
<i>Talpa Radio</i>	[40-50%]	[40-50%]	[50-60%]
<i>RadioCorp</i>	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
<i>Sublime</i>	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
STER	[20-30%]	[20-30%]	[20-30%]
Q-Music	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]
E-Power Radio	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
BNR Nieuws Radio	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]

Tabel 4: Marktaandelen radioadvertentiemarkt 2016-2018

4.1.3 Oordeel over de concurrentiesituatie

Een effectief concurrerende markt leidt ertoe dat afnemers kunnen kiezen voor het product of de dienst die het best bij hun wensen past. Een markt kan hierin falen indien sprake is van een onderneming met marktmacht, die in staat is om de mededinging te beperken. Het bestaan van een machtspositie vormt in veel gevallen geen probleem, wanneer een onderneming een machtspositie verkrijgt op basis van zijn verdienste en in onderlinge concurrentie met andere ondernemingen. Wanneer een onderneming met een economische machtspositie hier misbruik van maakt, kan dit schadelijke gevolgen hebben voor de mededinging en kan de ACM hiertegen optreden. De situatie op de markten voor radio is echter anders dan die op de meeste andere markten. Ten eerste is frequentieruimte voor radio een schaars goed. Hierdoor wordt de concurrentiekracht van een partij op deze markt grotendeels bepaald door het aantal frequentiekavels dat deze in zijn bezit heeft en is het aantal concurrenten (zeer) beperkt. Vanwege hoge toetredingsdrempels gaat er van potentiële toetreders ook geen concurrentiedruk uit. Ten tweede is een deel van de frequentieruimte geclausuleerd. Hierdoor is de concurrentiekracht van sommige partijen op de markt beperkt ten opzichte van partijen die wel beschikken over ongeclausuleerde frequentieruimte. Ten slotte heeft de ACM signalen ontvangen, waaruit blijkt dat de markt op dit moment niet optimaal functioneert.⁶³ Deze factoren maken dat de ACM het ontstaan of verder verstevigen van een economische machtspositie op de markten voor radio onwenselijk acht.

⁶² Sinds 2017 werken de STER en ORN samen, waarbij enkele (verkoop)activiteiten van ORN aan de STER zijn overgedragen: <https://www.adformatie.nl/carriere/orn-slankt-af-draagt-taken-over-aan-ster>.

⁶³ Hier gaat de ACM later in deze paragraaf op in.

De ACM ziet op de radioluistermarkt dat de verschillende partijen hier onderling concurreren om de aandacht van de luisteraar. Verschillende kleinere partijen blijken hier in staat om (beperkt) te groeien. Zo zijn Q-Music en BNR licht gegroeid van 2017 op 2018, evenals de radiozenders in de categorie "Overig". Daarentegen ziet de ACM ook dat op deze markt één grote speler aanwezig is, die in het afgelopen jaar een veel aanzienlijker groei heeft doorgemaakt. Het marktaandeel van Talpa op deze markt is boven de 40 procent.

Op de radioadvertentiemarkt is te zien dat de grootste partij op deze markt van 2016 tot en met 2018 elk jaar sterk in omvang is toegenomen, terwijl het marktaandeel van andere partijen op deze markt gelijk is gebleven of afgenomen. De grootste partij, het *saleshouse* Talpa Media Solutions, heeft een marktaandeel van [50-60] procent.

Op beide relevante productmarkten voor radio is dus sprake van een sterke en toenemende concentratie van marktaandelen. De ACM ziet hierin een risico voor de mededinging. De marktaandelen van Talpa en Talpa Media Solutions zijn zodanig hoog dat deze kunnen duiden op een economische machtspositie. De verbondenheid van de radioluistermarkt en de radioadvertentiemarkt kan een economische machtspositie versterken; een speler met veel luisteraars kan immers meer advertentie-inkomsten naar zich toe trekken en deze inkomsten weer gebruiken om meer luisteraars te verwerven. Een speler met een hoog marktaandeel op de ene markt kan daarom zijn marktaandeel op de andere markt verstevigen. Een speler die bijvoorbeeld een zodanig hoog aandeel heeft op de radioluistermarkt, dat deze onmisbaar is voor een succesvolle advertentiecampagne, kan dit inzetten om adverteerders op zodanige wijze aan zich te binden, dat als gevolg hiervan de toegang voor concurrenten tot adverteerders bemoeilijkt wordt. De ACM heeft signalen ontvangen dat een dergelijke situatie zich op dit moment mogelijk voordoet. Dit kan ervoor zorgen dat concurrenten worden afgesloten van advertentie-inkomsten en kan uiteindelijk leiden tot uittreding.

4.1.4 Compenserende factoren

Factoren die een tegenwicht zouden kunnen bieden aan een partij met een economische machtspositie, zijn potentiële concurrentie van toetreders en compenserende afnemersmacht. In paragraaf 3.1.1, onderdeel 4 heeft de ACM geconcludeerd dat er sprake is van zeer hoge toetredingsdrempels om actief te worden op de radioluistermarkt (en daarmee ook op de radioadvertentiemarkt). Toetreding is daarom niet waarschijnlijk, waardoor geen concurrentiedruk van mogelijke toetreders kan uitgaan.

Op de radioluistermarkt gaat er vermoedelijk compenserende afnemersmacht uit van luisteraars, die in staat zijn met één druk op de knop over te stappen naar een andere radiozender in reactie op een verslechtering van de kwaliteit. Partijen met een economische machtspositie zullen naar de verwachting van de ACM niet snel geneigd zijn hun kwaliteit omlaag te brengen, omdat zij dan in korte tijd hun hoge marktaandeel op de radioluistermarkt kunnen verliezen.

Daarnaast gaat er mogelijk compenserende afnemersmacht uit van grote afnemers, zoals bedrijven met een groot advertentiebudget en mediabureaus die namens meerdere (grote) klanten met de radiospelers zaken doen. Deze partijen vertegenwoordigen een zodanig groot budget, dat zij, door te dreigen met overstap naar een andere aanbieder van radioadvertentieruimte, gunstiger voorwaarden zouden kunnen bedingen. Deze afnemersmacht wordt echter beperkt op het moment dat afnemers niet op geloofwaardige wijze kunnen dreigen met overstap naar een andere aanbieder van radioadvertentieruimte, bijvoorbeeld omdat de aanbieder zo'n belangrijke positie heeft op de radioluistermarkt dat afnemers niet om de aanbieder heen kunnen.

4.1.5 Invloed van beperkingen op het frequentiegebruik

Zoals eerder beschreven zijn er op het gebruik van de landelijke radiofrequenties enkele beperkingen van toepassing: de gebruiksbeperking op het frequentiebezit (met inbegrip van minderheidsdeelnemingen) en de clausulering. De ACM overweegt hier in hoeverre deze beperkingen tegenwicht zouden kunnen bieden aan het ontstaan van een economische machtspositie.

Er geldt momenteel een gebruiksbeperking op de landelijke FM-frequentiekavels. Eén partij mag niet meer dan vier frequentiekavels tegelijk in zijn bezit hebben. Dit kunnen zowel geclausuleerde als ongeclausuleerde kavels zijn. Zoals reeds in de inleiding van dit advies genoemd, is het ministerie voornemens de gebruiksbeperking op landelijke FM-frequentiekavels over te hevelen van de Mediawet naar de Telecommunicatiewet (waarin vervolgens ook eventuele beperkingen op digitale frequentiekavels kunnen worden opgenomen). Het ministerie geeft aan dat het doel van de gebruiksbeperking hiermee verandert, van het waarborgen van pluraliteit en pluriformiteit naar het voorkomen van spectrumconcentraties die de mededinging kunnen beperken. De ACM constateert dat op de radioluistermarkt een partij actief is die vier frequentiekavels in zijn bezit heeft en dat deze partij een groot (> 40 procent) en groeiend marktaandeel heeft, wat wordt weerspiegeld in een groter ([50-60 procent]) en eveneens groeiend marktaandeel op de radioadvertentiemarkt. In de voorgaande paragrafen concludeert de ACM dat hier risico's uit voortvloeien voor de mededinging. De ACM komt daarom tot de slotsom dat de huidige gebruiksbeperking op vier frequentiekavels niet kan voorkomen dat er concentraties van spectrum ontstaan die de mededinging beperken.

Op dit moment geldt een minderheidsdeelneming van ten minste 25 procent in een andere radiozender die in het bezit is van een landelijk frequentiekavel ook als "bezit" dat meetelt voor de gebruiksbeperking. Het ministerie heeft de ACM gevraagd wat de invloed van een minderheidsdeelneming van ten minste 25 procent is op de concurrentie. De ACM is van mening dat niet de specifieke hoogte van de deelneming, maar of er sprake is of kan zijn van invloed op de marktpositie of het marktgedrag van de andere radiozender het effect van een minderheidsdeelneming op de mededinging bepaalt. Of er sprake is van invloed, kan niet enkel worden afgeleid uit de hoogte van een deelneming. Dit kan namelijk al bij deelnemingen van veel minder dan 25 procent. Ook zonder zeggenschap in mededingingsrechtelijke zin kan een partij in staat zijn invloed uit te oefenen op de marktpositie of het marktgedrag van een andere partij, bijvoorbeeld door de dreiging van het uitoefenen van een stemrecht. Een minderheidsdeelneming kan daarnaast toegang geven tot strategische en concurrentiegevoelige informatie die aan aandeelhouders wordt verstrekt. Verder kunnen er van een minderheidsdeelneming in een andere radiozender prikkels uitgaan om minder hard te concurreren; dit zou de waarde van het minderheidsaandeel immers kunnen verhogen.⁶⁴ In dit licht overweegt de ACM dat per geval moet worden beoordeeld in hoeverre een houder van radiofrequenties op basis van het minderheidsdeelneming invloed kan uitoefenen op een andere radiozender en in hoeverre het minderheidsdeelneming de concurrentie kan beïnvloeden.

Clausuleringen gelden op dit moment voor vijf van de negen landelijke frequentiekavels. Deze kavels worden gebruikt door Veronica, SLAM!, 100% NL, BNR en Sublime.⁶⁵ Voor vier van de negen frequentiekavels gelden dus geen beperkingen. Drie van deze vier ongeclausuleerde kavels zijn in het bezit van Talpa. Op basis van de gegevens in Tabel 3 stelt de ACM vast dat radiozenders die actief zijn op een ongeclausuleerd frequentiekavel over het algemeen beschikken over een hoger

⁶⁴ In paragraaf 1.1 en 1.2 van Annex I van het werkdokument van de Europese Commissie "Towards more effective EU merger control" van 25 juni 2013 wordt een overzicht gegeven van de mogelijke horizontale effecten van een minderheidsdeelneming.

⁶⁵ De clausuleringen die voor deze kavels gelden zijn achtereenvolgens: niet-recente bijzondere muziek, recente bijzondere muziek, Nederlandstalig, nieuws en jazz.

marktaandeel op de radioluistermarkt dan radiozenders die actief zijn op een geclausuleerd frequentiekavel. De ongeclausuleerde zenders zijn in staat muziek aan te bieden die een brede groep luisteraars aanspreekt, waar de zenders met geclausuleerde kavels gedwongen zijn zich te richten op een meer specifieke doelgroep en daardoor minder luisteraars aantrekken. Ook op de radioadvertentiemarkt hebben de (partijen met voornamelijk) ongeclausuleerde zenders een hoger marktaandeel dan de geclausuleerde zenders. Adverteerders richten zich hoofdzakelijk op luisteraars in de doelgroep 20-49 en ongeclausuleerde radiozenders zijn het beste in staat deze te bedienen, nu zij geen rekening hoeven te houden met specifieke voorschriften ten aanzien van de inhoud van hun programma's. Met andere woorden: zenders met ongeclausuleerde kavels zijn beter in staat tot het verwerven van marktaandeel op de radioluister- en advertentiemarkt dan zenders met geclausuleerde kavels. De ACM concludeert dan ook dat een onderscheid tussen geclausuleerde en ongeclausuleerde frequentiekavels in dit geval geen tegenwicht biedt aan het ontstaan van een economische machtspositie, maar juist kan bijdragen aan het ontstaan ervan, nu drie van de vier ongeclausuleerde frequentiekavels in handen zijn van één partij.

4.1.6 Conclusie

Gezien de hoge en groeiende marktaandeelconcentratie op de radioluister- en de radioadvertentiemarkt, de wisselwerking tussen de beide markten en de structurele kenmerken van deze markten concludeert de ACM dat sprake is van mededingingsrisico's, die ervoor kunnen zorgen dat geen sprake is van een effectief concurrerende markt. Er is sprake van hoge toetredingsdrempels, waardoor er geen concurrentiedruk uitgaat van potentiële nieuwe toetreders. Hoewel er sprake is van grote afnemers (adverteerders en mediabureaus), is het de vraag of zij voldoende in staat zijn om compenserende afnemersmacht op een partij met een economische machtspositie uitoefenen. Op de radioluistermarkt is sprake van zeer lage overstapdrempels voor consumenten en hier gaat een compenserende druk vanuit om de kwaliteit voldoende hoog te houden. De mededingingsrisico's ziet de ACM daarom met name op de advertentiemarkt. Hier kan een partij met een economische machtspositie (EMP) haar concurrenten uitsluiten van potentiële afnemers, zodat deze niet over voldoende advertentie-inkomsten kunnen beschikken om effectief met de EMP-partij te concurreren. Dit kan ertoe leiden dat concurrenten gedwongen zijn tot uittreding. De ACM concludeert dat de beperkingen op het frequentiegebruik (de gebruiksbeperking en clausuleringen) niet of in onvoldoende mate tegenwicht kunnen bieden aan het ontstaan van een economische machtspositie. In het geval dat een speler met een economische machtspositie misbruik van zijn positie zou maken, heeft de ACM de mogelijkheid om te handhaven op basis van artikel 24 van de Mededingingswet.

5 Advies en conclusie: gebruiksbeperking en clausulering

In de adviesaanvraag heeft het ministerie de ACM tot slot een aantal specifieke vragen gesteld met betrekking tot de gebruiksbeperking en de clausulering van frequentieruimte voor radio. Het ministerie verzoekt de ACM om een advies over de maximale hoeveelheid frequentieruimte die één landelijke partij zou mogen gebruiken en vraagt of hierbij rekening gehouden dient te worden met geclausuleerde en ongeclausuleerde vergunningen. Ook vraagt het ministerie zich af wat de maximale hoeveelheid frequentieruimte van één landelijke partij zou mogen zijn, wanneer wordt uitgegaan van negen landelijke ongeclausuleerde vergunningen.⁶⁶

In het voorgaande hoofdstuk heeft de ACM geconcludeerd dat de gebruiksbeperking en de clausulering zoals die op dit moment van toepassing zijn, geen waarborgen bieden voor effectieve concurrentie en zelfs kunnen bijdragen aan het ontstaan van een economische machtspositie. Er is op

⁶⁶ In de situatie dat bij een toekomstige veiling de huidige clausuleringen niet langer van toepassing zouden zijn.

dit moment een partij actief op de radioluister- en advertentiemarkt met vier van de negen landelijke FM-frequentiekavels en een zeer groot marktaandeel ten opzichte van de andere spelers. Nu deze partij op basis van vier frequentiekavels al over een zodanig groot marktaandeel beschikt dat hier een economische machtspositie uit kan volgen, is het naar het oordeel van de ACM niet wenselijk als één partij zou kunnen beschikken over nog meer dan vier kavels. Het bezit van vier frequentiekavels door één partij zit naar het oordeel van de ACM, gegeven het hoge marktaandeel dat hiermee kan worden bereikt, reeds aan de bovengrens van wat wenselijk is vanuit het oogpunt van de mededinging.⁶⁷

Daarnaast is de ACM van mening dat voor de gebruiksbeperking rekening gehouden moet worden met of vergunningen geclausuleerd zijn of niet. Aan ongeclausuleerde vergunningen kunnen radiozenders immers meer concurrentiekracht ontlenen dan aan geclausuleerde vergunningen. Er is momenteel een partij actief die drie van de vier ongeclausuleerde vergunningen in zijn bezit heeft, wat naar de verwachting van de ACM in sterke mate heeft bijgedragen aan het grote marktaandeel van deze partij. De ACM heeft reeds geconcludeerd dat dit grote marktaandeel risico's voor de mededinging met zich meebrengt. Een partij met een economische machtspositie kan zijn aanbod of prijzen aanpassen ten nadele van concurrenten en uiteindelijk ook de afnemers. Wanneer alle ongeclausuleerde kavels in het bezit zouden kunnen komen van één partij vergroot dit naar het oordeel van de ACM deze risico's nog verder. Het bezit van drie ongeclausuleerde frequentiekavels door één partij is volgens de ACM, gezien het hoge marktaandeel dat Talpa hier op dit moment mee heeft bereikt, reeds aan de bovengrens zit van wat vanuit het oogpunt van mededinging wenselijk is.

Het ministerie heeft de ACM gevraagd hoe haar advies zou luiden in het geval de clausuleringen op de frequentiekavels zouden wegvallen. De ACM merkt allereerst op dat het wegvallen van clausuleringen op de frequentiekavels gevolgen kan hebben voor de mededinging in bepaalde niches van de radioluistermarkt, zoals nieuws- en actualiteitenzenders, indien een dergelijke niche een aparte relevante markt zou vormen. In ieder geval kan het wegvallen van de clausuleringen gevolgen hebben voor de diversiteit van het luisteraanbod. Maar dit aspect betreft de ACM niet in haar overwegingen. Wanneer de clausuleringen wegvallen, hebben alle negen commerciële radiozenders dezelfde mogelijkheid tot het verwerven van luisteraars, zonder dat zij worden beperkt door voorschriften omtrent de inhoud van hun programma's. Hierdoor ontstaat een meer gelijk speelveld voor partijen op de radioluister- en advertentiemarkt, wat naar de verwachting van de ACM bevorderlijk is voor de mededinging. Desondanks zou het advies van de ACM met betrekking tot de gebruiksbeperking niet anders luiden: vanuit het oogpunt van de mededinging zou het in geen geval wenselijk zijn als de meerderheid van de in totaal negen frequentiekavels in handen zou komen van één partij. Wanneer bijvoorbeeld wordt uitgegaan van negen ongeclausuleerde radiozenders die elk een negende van de luisteraars bedienen, zou een partij met vijf van de negen kavels over een marktaandeel van 55 procent beschikken, waarmee het waarschijnlijk is dat deze beschikt over een economische machtspositie.

⁶⁷ Hoewel het aantal frequentiekavels dat een partij in bezit heeft natuurlijk niet direct gekoppeld is aan het marktaandeel dat hij kan behalen, wordt het potentiële marktaandeel wel hoger naarmate een partij over meer frequentiekavels beschikt. Op de verschillende frequentiekavels kan hij immers de inhoud van de programma's zodanig afstemmen, dat hij met de combinatie van al zijn kavels een zo groot mogelijk publiek bereikt.