



Advies inzake voorgenomen veiling DAB+-frequentieruimte

Ons kenmerk : ACM/UIT/528911
Zaaknummer : ACM/19/038156
Datum : 12 mei 2020

Advies van de Autoriteit Consument en Markt aan het ministerie van Economische Zaken en Klimaat ten behoeve van de veiling van frequentieruimte voor digitale radio (DAB+).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: het ministerie) heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) verzocht¹ om advies uit te brengen in verband met de door het ministerie voorgenomen veiling van frequentieruimte in laag 7 van het spectrum² bestemd voor digitale etherradio (DAB+). Laag 7 is een landelijk dekkende spectrumlaag en is om die reden bestemd voor landelijke commerciële radio. De veiling is gepland voor eind 2020.³

Het verzoek van het ministerie aan de ACM is om te adviseren over eventuele voorzieningen die getroffen moeten worden bij de voorgenomen veiling ter waarborging of stimulering van de mededinging. Meer specifiek heeft het ministerie de ACM de volgende vragen voorgelegd:

1. Wat is de huidige concurrentiesituatie en hoe verwacht u dat die situatie zich in de komende (2 tot 3) jaar gaat ontwikkelen op de relevante markten waarop radio-omroepen actief zijn en (voor)ziet de ACM mededingingsrechtelijke bezwaren in het licht van de voorgenomen frequentieveiling van laag 7?
2. Indien er sprake is (of zal zijn) van mededingingsrechtelijke bezwaren, adviseert de ACM dan interventies, en zo ja welke, om de mededingingsrechtelijke bezwaren weg te nemen (waarbij voorbeelden van interventies kunnen zijn een beperking van de hoeveelheid DAB+ spectrum per omroep (ex artikel 3.11 Tw), de reservering van bepaald DAB+ spectrum voor toekomstige markttoetreders, een voorkeurspositie voor bepaalde bidders in de veiling, of – bij wijze van uiterst middel – een weigering van een vergunningsaanvraag ex artikel 3.18 Tw)?

De ACM heeft ter voorbereiding van het onderhavige advies meerdere marktpartijen, waaronder radio-omroepen, een netwerkdistributeur en een netwerkoperator, geïnterviewd om (meer) informatie te vergaren over het radiolandschap in het algemeen, de concurrentiesituatie, de verwachtingen van marktpartijen ten aanzien van de uitkomst van de veiling en de (noodzakelijkheid van) eventuele te nemen maatregelen bij de veiling. De ACM baseert dit advies mede op de informatie verkregen tijdens deze interviews.

¹ Adviesaanvraag van 16 januari 2020 met kenmerk DGBI-DE / 19301139.

² De begrippen spectrum en (spectrum)laag worden uitgelegd in paragraaf 2.3.

³ De timing van de veiling blijkt uit de eerder genoemde adviesaanvraag van het ministerie.

1.2 Leeswijzer

In dit advies beantwoordt de ACM de bovengenoemde vragen van het ministerie. De opbouw van dit advies is als volgt: In hoofdstuk 2 schetst de ACM het Nederlandse radiolandschap. In hoofdstuk 3 bespreekt de ACM de relevante markten in het kader van dit advies en de concurrentiesituatie op deze markten. In de concurrentieanalyse worden ook de te verwachten ontwikkelingen voor DAB+ in de toekomst besproken. In hoofdstuk 4 adviseert de ACM over maatregelen waarmee de mededingingsrisico's die als gevolg van de veiling kunnen optreden, worden weggenomen.

2 Radio en de ontwikkeling van DAB+

In dit hoofdstuk schetst wordt het Nederlandse radiolandschap geschetst. Daarbij zal eerst in paragraaf 2.1 het medium radio besproken worden. In paragraaf 2.2 beschrijft de ACM de verschillende wijzen waarop radio wordt gedistribueerd. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op de spectrumlagen voor DAB+. Tot slot schetst de ACM in paragraaf 2.4 de recente ontwikkeling van DAB+ en de nog te verwachten ontwikkelingen op dat gebied.

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.

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

De gemiddelde consument luisterde in 2019 145 minuten naar de radio.⁴ Op dit moment wordt nog altijd het meest geluisterd via FM, hoewel de beluistering via digitale kanalen toeneemt en in 2019 goed is voor 39 procent van de beluistering.⁵ Het gemiddelde aantal radioluisterminuten blijft de afgelopen jaren stabiel en is zelfs licht stijgend.⁶

Ook de advertentie-uitgaven op de radio zijn stabiel, zo blijkt uit onderzoeken van PwC, Deloitte en EY.⁷ De omzet uit radioadvertenties is in de voorgaande jaren gelijk gebleven en in 2019 ten opzichte van 2018 zelfs met ruim 4 procent gestegen.⁸

⁴ NLO, AudioMonitor, september 2019.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ PwC, Entertainment & Media Outlook for the Netherlands 2019-2023; Deloitte, juli 2019, IAB Report on 2018 Digital Advertising Spend; EY, 9 september 2017, Onderzoek verwachte reclame-inkomsten 2017-2022 mediabegroting OCW.

⁸ Zie <https://rab.radio/news/21/6/Radio-groeit-op-alle-fronten-Radio-reclamemarkt-neemt-toe-met-43/>.

2.2 Distributie van radio

Bij het uitzenden van radio kunnen radiozenders gebruik maken van verschillende uitzendkanalen: analoge radio (FM), digitale radio (DAB+), internet, satelliet en analoge en digitale kabel.

Omdat het digitale spectrum in laag 7 bestemd is voor landelijke commerciële radio gaat de ACM in deze paragraaf vooral in op de distributie van radioprogramma's door landelijke commerciële partijen. Op dit moment zijn er 9 landelijke commerciële radiozenders actief via FM en DAB+. Daarnaast zijn er enkele zenders die niet via FM, maar wel via DAB+ actief zijn. Alle landelijke radiozenders zijn naast FM en/of DAB+ ook te beluisteren via internet, de kabel en/of de satelliet.

Bij de verlenging van vergunningen voor landelijke commerciële FM-frequenties in 2011 is aan FM-vergunninghouders de verplichting opgelegd om radioprogramma's die zij via FM uitzenden, parallel via DAB+ aan te bieden. Sindsdien beschikken alle FM-zenders over een DAB+-kanaal om hun radioprogramma parallel op uit te zenden. Daarnaast ontvingen zij in 2011 een extra DAB+-kanaal om vrij in te richten. Via DAB+ zijn er daarom ten tijde van het schrijven van dit advies ongeveer twee keer zo veel landelijke commerciële radiozenders te ontvangen als via FM.

Verschillende radiozenders die over DAB+-frequentieruimte beschikken kiezen ervoor zelf geen extra kanaal uit te zenden, maar de ruimte (tegen betaling) beschikbaar te stellen aan een andere radiozender die daarover zijn programma uitzendt. Een voorbeeld hiervan is BNR, die de extra ruimte op DAB+ beschikbaar stelt aan GrootNieuwsRadio. Ook kan de extra DAB+-ruimte worden ingezet ter verbetering van de luisterkwaliteit van de andere eigen radiozenders. Talpa Radio zet bijvoorbeeld de extra DAB+-ruimte van Radio Veronica in om een hogere luisterkwaliteit te kunnen bieden op haar andere kanalen.

Enkele andere radiozenders die zelf niet over DAB+-frequentieruimte beschikken, huren frequentieruimte bij MTV-NL. MTV-NL is een netwerkoperator die de beschikbare DAB+-ruimte in laag 3 van het spectrum⁹ exploiteert en op basis van distributieovereenkomsten "verhuurt" aan radiozenders die daar hun programma's op uitzenden.¹⁰ Het netwerk beheerd door MTV-NL bestaat uit verschillende regionale frequentiekavels en biedt in bepaalde regio's een mindere dekking dan het netwerk van landelijke commerciële radiozenders.¹¹ Via het netwerk beheerd door MTV-NL worden de programma's van onder meer Classic NL en GrootNieuwsRadio¹² uitgezonden.

Hoewel het voornemen bestaat om FM op termijn af te schakelen, is op dit moment nog niet duidelijk wanneer dat gaat gebeuren. De huidige FM-vergunningen en de daaraan gekoppelde DAB+-vergunningen zijn in 2017 verlengd tot 2022. Het ministerie heeft dit jaar een adviescollege benoemd dat onder meer zal adviseren over het beleid voor huidige landelijke commerciële FM- (en gekoppelde DAB+) vergunningen ná 2022. Dit advies wordt naar verwachting voor 1 september 2020 uitgebracht, maar uitstel tot 31 december is mogelijk. Vervolgens zal naar aanleiding van het advies nog politieke besluitvorming plaatsvinden. Ten tijde van de veiling van het DAB+-spectrum in laag 7, die volgens planning eind dit jaar zal plaatsvinden, zal daarom mogelijk nog niet duidelijk zijn wat er met dit spectrum gaat gebeuren.¹³ Een mogelijke uitkomst is dat het spectrum na 2022 zal worden verlengd. Een andere mogelijkheid is dat het spectrum opnieuw zal worden verdeeld door middel van een

⁹ De begrippen spectrum en (spectrum)laag worden uitgelegd in paragraaf 2.3.

¹⁰ MTV-NL verhuurt daarnaast DAB+-ruimte ten behoeve van datadiensten in de auto.

¹¹ Er bestaan echter plannen om het netwerk van MTV-NL, dat bestaat uit verschillende gekoppelde regionale netwerken, in de nabije toekomst (eind 2020 of begin 2021) om te zetten naar een landelijk netwerk.

¹² GrootNieuwsRadio combineert de frequentieruimte die zij huurt van BNR en MTV-NL om haar radioprogramma uit te zenden.

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/06/benoeming-adviescollege-toekomstig-beleid-commerciële-radio>.

vergelijkende toets of een veiling. Dit kan gevolgen hebben voor het spectrumbezit van de verschillende partijen en hun marktposities.

Het onderstaande overzicht laat zien welke radiozenders op welke kanalen actief zijn.

Mediaconcern	Radiozender	Uitzendkanalen	Extra kanaal DAB+
Talpa Radio	Sky Radio	FM, DAB+, internet, satelliet, kabel	Sky Radio Hits
	Radio 538	FM, DAB+, internet, satelliet, kabel	538 Top 50
	Radio Veronica	FM, DAB+, internet, satelliet, kabel	Geen
	Radio 10	FM, DAB+, internet, satelliet, kabel	Radio 10 60s & 70s Hits
DPG Media	Q-Music	FM, DAB+, internet, satelliet, kabel	Qmusic non-stop
RadioCorp	SLAM!	FM, DAB+, internet, satelliet, kabel	Geen
	100% NL	FM, DAB+, internet, satelliet, kabel	Geen
FD Mediagroep	BNR Nieuwsradio	FM, DAB+, internet, satelliet, kabel	Geen
Sublime World	Sublime	FM, DAB+, internet, kabel	Geen
-	Classic NL	DAB+, internet, satelliet, kabel	Geen
-	GrootNieuwsRadio	DAB+, internet, satelliet, kabel	Geen
-	Radio Maria	DAB+, internet	Geen
-	KINK	DAB+, internet	Geen

Tabel 1: Overzicht van landelijke commerciële radiozenders.

Naast de commerciële landelijke omroepzenders bestaat de landelijke publieke omroep. Deze beschikt over vier landelijke frequentiekavels voor FM en dertien kavels voor DAB+, corresponderend met dertien individuele radiozenders. 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.¹⁴ Naast de commerciële en publieke landelijke omroepzenders zijn er nog talloze regionale en lokale omroepen die uitzenden in een beperkt dekkinggebied.

2.3 DAB+-spectrumlagen

Het DAB+-spectrum bestaat uit verschillende spectrumlagen.¹⁵ Elk van de lagen is bestemd voor een bepaalde gebruiker of groep gebruikers, die gezamenlijk via een multiplex hun radioprogramma's uitzenden. Een multiplex is fysieke apparatuur of software waardoor het signaal van de verschillende radiozenders in een spectrumlaag wordt samengevoegd en wordt uitgezonden. Anders dan bij FM, waar iedere radiozender zijn eigen zendapparatuur heeft, delen alle gebruikers van een DAB+-spectrumlaag hetzelfde netwerk en zenden zij uit via één zendinstallatie. Dit betekent in de praktijk dat gebruikers in één laag gezamenlijk over investeringen beslissen en deze gezamenlijk uitvoeren en betalen. De beschikbare ruimte in één DAB+-spectrumlaag is in bijna alle gevallen hetzelfde, namelijk

¹⁴ Zie paragraaf 5.2 van het Nationaal Frequentieplan 2014.

¹⁵ Het spectrum is de verzamelnaam voor alle mogelijke frequenties van straling. Het spectrum in Band III (174 – 230 MHz) is bestemd voor digitale etherradio (DAB+). Dit spectrum is opgebouwd uit zeven lagen met daarop al dan niet beschikbare frequentieruimte.

1.152 kbit/s.¹⁶ Het aantal gebruikers en/of radioprogramma's in één spectrumlaag hangt onder meer af van de hoeveelheid capaciteit die iedere radio-omroep gebruikt.

In Tabel 2 is de status en bestemming van elk van de lagen te zien.

Spectrumlaag	Status	Bestemming
Laag 1	In gebruik	Landelijke publieke radio-omroep
Laag 2	In gebruik	Landelijke commerciële radio-omroep verenigd in de Vereniging voor Commerciële Radio (VCR)
Laag 3	In gebruik	MTV-NL
Laag 4	In gebruik	Niet-landelijke publieke en commerciële radio-omroepen
Laag 5	In gebruik	Gereserveerd voor PMSE ¹⁷ -sector
Laag 6	Nog niet geheel in gebruik ¹⁸	Bestemd voor lokale publieke en commerciële radio-omroepen. Vergunningen in deze laag worden op dit moment uitgegeven.
Laag 7	Nog niet in gebruik	Bestemd voor landelijke commerciële radio-omroepen. Dit advies betreft (de beschikbare ruimte in) het spectrum in laag 7.

Tabel 2: Spectrumlagen van het DAB+-netwerk

2.4 (Verwachte) ontwikkeling van DAB+

Zoals in paragraaf 2.2 gesteld zijn alle commerciële radio-omroepen met ingang van 2011 verplicht om hun radioprogramma's via DAB+ uit te zenden en zijn er via DAB+ momenteel ongeveer twee keer zo veel zenders te beluisteren dan via FM. Met de uitgifte van het de beschikbare frequentieruimte in laag 7 bij de voorgenomen veiling komt er ruimte vrij voor nog meer radiozenders.

Hoewel het merendeel van de luisteraars nog steeds radio luistert via FM, hebben de luistercijfers zich in de afgelopen jaren wel ontwikkeld ten gunste van DAB+. Het percentage huishoudens met een DAB+-ontvanger is tussen 2017 en 2019 gestegen van 15 naar 24 procent en de gemiddelde luistertijd verdubbelde van 13 naar 26 minuten per dag.¹⁹ Om de transitie van FM naar DAB+ te bevorderen is in de Europese elektronische communicatiecode (EECC) een verplichting opgenomen dat alle ingebouwde radio's in nieuwe auto's met ingang van december 2020 geschikt moeten zijn om digitale ethersignalen te ontvangen. In Europa is DAB+ de meest gebruikte techniek om digitale ethersignalen te ontvangen.

Volgens enkele marktpartijen is de ontvangst van DAB+ binnenshuis op dit moment nog niet optimaal. Daarentegen is de ontvangst buitenshuis voor alle radiozenders in spectrumlaag 2 (de landelijke commerciële zenders) volgens marktpartijen goed en minimaal vergelijkbaar met de ontvangst van het landelijke commerciële FM-netwerk. De meeste marktpartijen vinden het vanwege de hoge kosten momenteel echter niet aantrekkelijk om te investeren in een verbeterde ontvangst binnenshuis.

Uit het marktonderzoek dat de ACM in het kader van het onderhavige advies heeft verricht komt naar voren dat de daarbij betrokken marktpartijen over het algemeen verwachten dat het aandeel van DAB+

¹⁶ De NPO (laag 1) vormt een uitzondering, zij heeft beschikking over 1.264 kbit/s.

¹⁷ PMSE staat voor "program making & special events". Hierbij kan worden gedacht aan draadloze audioverbindingen voor microfoons.

¹⁸ De eerste vergunningen in laag 6 zijn recent (tijdelijk) uitgegeven aan lokale partijen. Sommige van deze vergunningen zijn reeds in gebruik genomen.

¹⁹ <https://rab.radio/audiomarkt/digital-radio-nl/>.

in de luistertijd in de komende jaren gestaag zal toenemen. De verwachting van de meeste marktpartijen is dat consumenten naarmate de afschakeling van FM nadert, steeds meer zullen overschakelen naar DAB+, waarbij veel marktpartijen verwachten dat zowel DAB+ als online luisteren alternatieven worden voor FM. Zij verwachten dat DAB+ in de auto de dominante luistervorm wordt, maar dat binnenshuis het meest via het internet naar de radio geluisterd zal worden.

Vanwege de onduidelijkheid over de distributiemethode die na de afschakeling van FM leidend zal worden voor de beluistering van radio (DAB+ of internet) en het feit dat FM momenteel nog altijd leidend is, investeren veel radiozenders op dit moment in meerdere distributiemethoden (zie ook Tabel 1). Verschillende marktpartijen waarmee de ACM in het kader van dit advies heeft gesproken, hebben aangegeven dat distribueren van radio via zowel het FM-netwerk als het DAB+-netwerk voor dubbele kosten zorgt en een grote financiële belasting vormt.

De marktpartijen verwachten dat het omslagpunt (het moment waarop DAB+ de dominante luistervorm wordt) voorlopig nog niet zal plaatsvinden. Inschattingen van het omslagpunt lopen uiteen van 3-4 jaar tot 15 jaar. Onderzoeksbureau Dialogic heeft in november 2017 een onderzoeksrapport gepubliceerd over de argumenten en impact bij de afschakeling van radiodistributie via (onder meer) FM. De conclusie van Dialogic is dat een afschakeling van FM-frequenties idealiter plaatsvindt in de periode tussen 2027 en 2032, omdat vóór 2027 de (negatieve) impact op luisteraars te groot is.²⁰ De ACM acht het op grond van bovenstaande informatie aannemelijk dat DAB+ in de komende twee tot drie jaar gestaag zal blijven groeien en dat het omslagmoment op de middellange termijn (over vijf tot tien jaar) plaats zal vinden.

3 Markt en concurrentieanalyse

Het ministerie heeft de ACM in haar adviesaanvraag verzocht de huidige concurrentiesituatie op de relevante markten en de verwachte ontwikkeling van die situatie in de komende 2 tot 3 jaar te omschrijven. Alvorens de ACM in paragraaf 3.2 toekomt aan de omschrijving van de huidige en toekomstige concurrentiesituatie zal zij de relevante markten waarop die concurrentiesituatie zich afspeelt afbakenen. De ACM zet daarom eerst de marktafbakening uiteen in paragraaf 3.1.

3.1 Marktafbakening

De adviesaanvraag van het ministerie heeft betrekking op de voorgenomen veiling van de frequentieruimte in spectrumlaag 7, die bestemd is voor het uitzenden van landelijke digitale radio. De relevante activiteit in het onderhavige advies is dus het uitzenden van radioprogramma's. De ACM neemt daarom als uitgangspunt dat de relevante productmarkt de markt voor radio is. Om de concurrentiesituatie op deze relevante markt te kunnen beoordelen, moet de ACM eerst beoordelen wat de precieze reikwijdte is van de relevante markt.

In een advies van de ACM uit februari 2019 heeft de ACM bij de afbakening van de relevante markt(en) voor radio geconcludeerd dat er sprake is van een radioluistermarkt (waar zowel FM als DAB+ onderdeel van uitmaken) en een radioadvertentiemarkt. De ACM is van oordeel dat een nieuwe marktafbakeningsexercitie niet tot andere uitkomsten zal leiden, nu deze markten nog zo recent zijn

²⁰ Dialogic, 15 november 2017, Argumenten en impact bij een zinvolle afschakeling van analoge radio-etherdistributie via FM en AM.

afgebakend en er geen aanwijzingen zijn dat er sprake is van gewijzigde omstandigheden die een significante invloed kunnen hebben op de marktafbakening.

Hierna zal de ACM de afbakening van de markten voor radio luisteren en radioadvertenties uit het advies van februari 2019 (hierna: het 2019-Advies)²¹ nader toelichten. Daarna volgt een conclusie.

3.1.1 De radioluistermarkt

In het 2019-Advies heeft de ACM geconcludeerd dat er op dat moment sprake was van een radioluistermarkt bestaande uit alle regionale en landelijke digitale en FM-zenders, ongeacht de wijze van distributie (analoog of digitaal).

Productmarkt

De ACM heeft in het 2019-Advies bij de productmarktafbakening²² de radioluistermarkt als uitgangspunt genomen. Daarbij heeft de ACM ten eerste geconcludeerd dat radioluisteren via digitale kanalen (DAB+ en internet) tot dezelfde relevante productmarkt behoort als het luisteren naar analoge (FM-)radio omdat deze kanalen functionele equivalenten van elkaar zijn. Het gebruik (luisteren naar radio) is hetzelfde en de inhoud (radiozenders en programmering) die op FM wordt aangeboden is ook via digitale kanalen beschikbaar, waarbij DAB+ en internetradio daarnaast extra zenders bieden ten opzichte van FM.

Vervolgens heeft de ACM beoordeeld of de radioluistermarkt ruimer moet worden afgebakend, in de zin dat online muziekstreamingdiensten ook tot de relevante productmarkt behoren. De ACM concludeerde dat muziek(- en video)streamingsdiensten enerzijds en radio anderzijds op dat moment tot afzonderlijke productmarkten behoorden. Ten eerste is sprake van een verschil in functionaliteit: radio biedt minder controle over de luisterervaring en is laagdrempeliger in gebruik dan streamingsdiensten, consumenten luisteren gemiddeld aanzienlijk langer naar de radio dan naar streamingsdiensten, consumenten gebruiken over het algemeen verschillende apparaten voor enerzijds radio (vooral een autoradio of stereo-installatie) en voor anderzijds streamingsdiensten (vooral een smartphone of laptop) en radio kent in tegenstelling tot streamingsdiensten een duidelijke ochtendpiek. Ten tweede is sprake van een verschil in prijs tussen radio en (gratis) streamingsdiensten aangezien het gebruik van streamingsdiensten dataverbruikskosten tot gevolg heeft terwijl radio op de meeste apparaten gratis te ontvangen is. Bovendien was in 2018 slechts een lichte verschuiving zichtbaar van het aantal radioluisterminuten naar het aantal streamingminuten en was er een aanzienlijke overlap tussen radioluisteraars en muziekstreamers.²³ Kortom, (muziek)streamingsdiensten vervulden eerder een complementaire rol aan radioluisteren.

Ten derde heeft de ACM gekeken of de radioluistermarkt smaller moet worden afgebakend. De ACM kwam tot de conclusie dat er waarschijnlijk geen sprake is van een nader onderscheid tussen landelijke en regionale zenders, commerciële- en publieke-omroepzenders, of een onderscheid op basis van de inhoud die wordt uitgezonden (bijvoorbeeld genre). Luisteraars kunnen immers eenvoudig overstappen naar concurrerende zenders, ongeacht of dit publieke of commerciële, regionale of landelijke zenders zijn. Uit de luistercijfers blijkt ook dat publieke zenders marktaandeel kunnen verliezen aan commerciële zenders en regionale zenders aan landelijke zenders (en vice versa). Alleen lokale zenders oefenen naar oordeel van de ACM geen concurrentiedruk uit vanwege

²¹ Met kenmerk ACM/UIT/507314.

²² 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 relevante geografische markt beoordeelt de ACM binnen welk geografisch gebied de aanbieders van de relevante producten met elkaar concurreren.

²³ IFPI Music consumer insights report 2018, p. 13 en 14.

hun zeer plaatselijke bereik. Daarnaast achtte de ACM het denkbaar dat bijvoorbeeld radiozenders die enkel nieuws- en actualiteitenprogramma's uitzenden tot een aparte relevante markt behoren. Op basis van de beperkte beschikbare informatie kon de ACM een dergelijk onderscheid niet bevestigen of uitsluiten. Dit achtte de ACM ook niet noodzakelijk voor de verdere beoordeling.

De ACM heeft in het 2019-Advies ook beoordeeld of er sprake is van substitutie vanuit de aanbodzijde²⁴, waardoor de markt eventueel ruimer zou moeten worden afgebakend. Gelet op (onder meer) de hoge toetredingsdrempels (een radio-omroep heeft een frequentievergunning nodig om radio uit te kunnen zenden) achtte de ACM het echter niet aannemelijk dat sprake was van aanbodsubstitutie.

Geografische markt

In het 2019-Advies heeft de ACM bij de afbakening van de geografische markt geconcludeerd dat de geografische markt niet smaller, maar ook niet breder moet worden afgebakend dan nationaal. De grootste spelers op de radiomarkt zijn immers door het gehele land actief en zenden landelijk dezelfde content uit. Overal in Nederland zijn zowel verschillende landelijke als regionale zenders te ontvangen. Er waren ook geen aanwijzingen dat radiozenders die actief zijn op buitenlandse markten concurrentiedruk uitoefenen op Nederlandse radiozenders. De ontvangst van buitenlandse radiozenders in Nederland via FM en DAB+ is zeer beperkt, en daarbij is er in veel gevallen sprake van een taalbarrière voor luisteraars.

3.1.2 De radioadvertentiemarkt

In het 2019-Advies heeft de ACM geconcludeerd dat er sprake was van een nationale markt voor radioadvertenties op landelijke en regionale radiozenders.

Productmarkt

De ACM heeft in het 2019-Advies bij de productmarktafbakening de radioadvertentiemarkt als startpunt gehanteerd en beoordeeld of deze markt breder zou moeten worden afgebakend. Er waren geen aanwijzingen dat deze markt nader kan worden verdeeld in verschillende, kleinere markten voor radioadvertenties, bijvoorbeeld voor bepaalde doelgroepen luisteraars.

De ACM heeft destijds onderzocht of de radioadvertentiemarkt kon worden uitgebreid met televisie-, online, print- en out-of-home-advertenties.²⁵ Uit haar analyse van verschillen en overeenkomsten tussen adverteerders via de radio en adverteerders via andere mediakanalen concludeerde zij dat er sprake is van een afzonderlijke radioadvertentiemarkt, waartoe het adverteerders via andere mediakanalen niet behoort. Hierbij waren de belangrijkste argumenten het verschil tussen radio en andere mediakanalen voor wat betreft functionaliteit, prijs en de wijze van inkoop. Radio is bij uitstek geschikt voor het creëren van naamsbekendheid, in tegenstelling tot print en online. Ook is het via de radio mogelijk een meer specifieke doelgroep te *targeten*. Ten opzichte van een televisiespot of een advertentie op een billboard of in een dagblad is een radiospot bovendien relatief snel gemaakt. Daarnaast is adverteerders op de radio aanzienlijk goedkoper dan via de meeste andere mediakanalen, zeker wanneer naar een massaal bereik wordt gestreefd. Tot slot worden radioadvertenties op een andere wijze ingekocht dan

²⁴ 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.

²⁵ Out-of-home-advertenties zijn advertentie-uitingen die zich buitenshuis bevinden, zoals reclame in bushokjes, billboards, posters en reclame in openbaar vervoermiddelen.

advertenties via de meeste andere mediakanalen (namelijk op basis van *Gross Rating Points*, een maatstaf om het bereik van de doelgroep te meten, in plaats van per klik of aankoop).

Uit het onderzoek van de ACM bleek dus dat adverteren via de radio in veel gevallen niet eenvoudig kan worden vervangen door adverteren via een ander kanaal. Een andere belangrijke aanwijzing hiervoor vond de ACM in de stabiele omzet van radioadvertenties door de jaren heen, ondanks de stijgende omzet op online en de dalende omzet op print. Bovendien bleek uit een kwantitatief onderzoek door SEO in opdracht van de ACM uit 2018²⁶ dat de vraag naar radioadvertentieruimte inelastisch is: aanbieders van radioadvertentieruimte kunnen winstgevend voor een langere periode hun prijzen verhogen, omdat er maar een beperkt aantal adverteerders overstapt naar een ander mediakanaal, zoals televisie of online.

Geografische markt

In het 2019-Advies concludeerde de ACM dat de geografische markt voor radioadvertenties logischerwijs de geografische markt voor radio luisteren volgt. De advertenties zijn immers gericht aan de luisteraars. De ACM kwam hiermee tot de conclusie dat ook de geografische markt voor radioadvertenties nationaal moet worden afgebakend.

3.1.3 Conclusie

In het 2019-Advies heeft de ACM de relevante markten afgebakend als de radioluistermarkt en de radioadvertentiemarkt, die beiden nationale geografische reikwijdte hebben.

Recente ontwikkelingen wijzen erop dat er nog altijd sprake is van afzonderlijke markten. Zo blijkt uit een recent onderzoek van het NLO dat radio luisteren nog altijd een stabiel aandeel heeft in de totale audioconsumptie.²⁷ Ook zijn de bestedingen aan radioreclame in 2019 gegroeid ten opzichte van 2018, wat erop wijst dat er geen sprake is van vraagsubstitutie tussen adverteren op de radio en online adverteren.²⁸

Aangezien er geen aanwijzingen zijn dat de omstandigheden waarop de ACM haar marktafbakening in het 2019-Advies heeft gebaseerd dermate zijn gewijzigd dat dit zou moeten leiden tot een andere afbakening van de relevante markten, gaat de ACM in dit advies wederom uit van de nationale radioluistermarkt en de nationale radioadvertentiemarkt als de relevante markten waarop zij de concurrentiesituatie zal beoordelen.

3.2 Concurrentieanalyse

In de voorgaande paragraaf concludeerde de ACM dat de relevante markten voor het onderhavige advies bestaan uit:

1. De nationale radioluistermarkt bestaande uit alle regionale en landelijke analoge en digitale zenders (dus ongeacht de distributiewijze); en
2. De nationale markt voor radioadvertenties op regionale en landelijke radiozenders.

In deze paragraaf omschrijft de ACM de huidige concurrentiesituatie op deze markten. De ACM stelde in het 2019-Advies vast dat op zowel de radioluister- als de radioadvertentiemarkt sprake was van een

²⁶ SEO, maart 2018, Productmarkt van advertentieruimte.

²⁷ <https://nationaalluisteronderzoek.nl/2019/09/16/audioconsumptie-groeit/>.

²⁸ <https://rab.radio/news/21/6/Radio-groeit-op-alle-fronten-Radioreclamemarkt-neemt-toe-met-43/>.

grote en groeiende marktaandeelconcentratie en dat hiervan mogelijk mededingingsbeperkende effecten zouden uitgaan.

In de onderstaande concurrentieanalyse gaat de ACM na of de huidige concurrentiesituatie is gewijzigd ten opzichte van de situatie ten tijde van het 2019-Advies. Daarbij kijkt de ACM naar de marktaandelen op de radioluistermarkt en de radioadvertentiemarkt en trekt zij (mede) aan de hand van deze cijfers een conclusie over de huidige concurrentiesituatie op deze markten.

3.2.1 Marktaandelen

Marktaandelen radioluistermarkt

De ACM berekent de marktaandelen op de radioluistermarkt op basis van de luistercijfers in de leeftijdscategorie 20-49. Dit is de belangrijkste doelgroep voor adverteerders. Uit onderzoek van SEO blijkt dat bijna 90 procent van de adverteerders zich op deze doelgroep richt.²⁹ Daarmee vormt het marktaandeel op basis van de luistercijfers onder deze doelgroep een betrouwbare indicator van de concurrentieposities van partijen.

(Mediaconcern en) radiozender		Marktaandeel januari-februari		
		2018	2019	2020
Talpa Radio	Sky Radio	9,0%	10,1%	9,4%
	Radio 538	17,9%	16,2%	16,5%
	Radio Veronica	5,4%	4,8%	5,1%
	Radio 10	7,3%	11,7%	11,3%
	Totaal	39,6%	42,8%	42,3%
NPO	NPO Radio 1	4,0%	2,8%	2,5%
	NPO Radio 2	14,7%	13,3%	13,9%
	NPO 3FM	5,7%	4,4%	3,7%
	NPO Radio 4	0,9%	0,7%	0,8%
	NPO Radio 5	0,3%	0,4%	0,5%
	Totaal	25,6%	21,6%	21,4%
Qmusic		12,9%	14,8%	15,5%
RadioCorp	SLAM!	2,5%	2,2%	2,4%
	100%NL	2,9%	3,2%	3,6%
	Totaal	5,4%	5,4%	6,0%
E-Power Radio³⁰		5,6%	4,5%	4,7%
ORN Radio³¹		2,1%	2,0%	2,2%

²⁹ SEO, maart 2018, Productmarkt van advertentieruimte, p. 7.

³⁰ Evenals bij ORN Radio wordt in de luistercijfers een aantal op de radioluistermarkt onafhankelijk opererende (regionale) radiozenders, waaronder RadioNL, Arrow Classic Rock en Fresh FM, geaggregeerd weergegeven onder de naam van het *saleshouse* E-Power Radio.

³¹ 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.

KINK	-	-	0,9%
BNR Nieuws Radio	0,7%	0,7%	0,8%
Sublime	1,2%	0,9%	0,7%
ClassicNL	0,4%	0,2%	0,3%
Overige zenders	6,5%	7,1%	5,2%

Tabel 3: Marktaandelen radioluistermarkt 2018, 2019, 2020, doelgroep 20-49. (Bron: NLO)

In het 2019-Advies beoordeelde de ACM de luistercijfers van september-oktober 2016 tot en met 2018. Op basis daarvan werd geconcludeerd dat de verschillende radiozenders concurreren om de aandacht van de luisteraar en dat enkele kleinere zenders in staat zijn om (beperkt) te groeien. Ook constateerde de ACM dat sprake is van één grote speler, Talpa Radio, die met vier radiozenders een marktaandeel van boven de 40 procent had. Volgens de vaste rechtspraak kan vanaf een marktaandeel van 40 procent sprake zijn van een economische machtspositie.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de huidige situatie niet significant gewijzigd is ten opzichte van de situatie ten tijde van het 2019-Advies. Het marktaandeel van Talpa Radio op basis van de luistercijfers in de leeftijdscategorie 20-49 is immers nog altijd groot (> 40 procent) en stabiel. De marktaandelen van Qmusic, RadioCorp en (naar waarschijnlijkheid) KINK zijn gestegen. De overige partijen, waaronder de NPO, hebben een stabiel, licht stijgend of licht dalend marktaandeel. Deze kleine verschuivingen doen echter niet af aan het feit dat Talpa Radio nog altijd veruit het hoogste marktaandeel heeft.

Marktaandelen radioadvertentiemarkt

Op de radioadvertentiemarkt zijn deels andere spelers actief dan op de radioluistermarkt. Een deel van de radiozenders wordt bij de verkoop van radioadvertenties namelijk vertegenwoordigd door *saleshouses*. De radiozenders van Talpa Radio, RadioCorp en Sublime zijn aangesloten bij het *saleshouse* One Media Sales (hierna ook: OMS). De radiozenders van de Nederlandse Publieke Omroep worden vertegenwoordigd door de STER. E-Power Radio en Omroep Reclame Nederland (ORN) vertegenwoordigen een aantal regionale radio-omroepen bij de verkoop van advertentieruimte. Qmusic en BNR Nieuws Radio zijn momenteel de enige landelijke radiozenders die zich niet bij een saleshouse hebben aangesloten en dus zelfstandig hun advertentieruimte verkopen.

Onderstaande tabel geeft de marktaandelen weer op de markt voor de verkoop van radioadvertentieruimte. De marktaandelen zijn op basis van de netto-advertentiebestedingen in 2017, 2018 en 2019.

[Vertrouwelijk:

Aanbieder	Marktaandeel o.b.v. netto-bestedingen		
	2017	2018	2019
One Media Sales	[50-60%]	[50-60%]	[50-60%]
<i>Talpa Radio</i>	[40-50%]	[50-60%]	[50-60%]
<i>RadioCorp</i>	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
<i>Sublime</i>	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
NPO/STER	[20-30%]	[10-20%]	[10-20%]
Qmusic	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]

BNR Nieuws Radio	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
E-Power Radio	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]

Tabel 4: Marktaandelen radioadvertentiemarkt 2017, 2018 en 2019]

In het 2019-Advies stelde de ACM op basis van de marktaandelen op de radioadvertentiemarkt over 2016, 2017 en Q1 2018 vast dat OMS in die periode sterk in omvang is toegenomen tot een marktaandeel van **[vertrouwelijk: 50-60]** procent, terwijl het marktaandeel van andere partijen gelijk was gebleven of was afgenomen.

Uit de marktaandeelgegevens die de ACM voor 2018 en 2019 heeft ontvangen, blijkt dat het marktaandeel van OMS nog altijd groot (> 50 procent) en stabiel is. Het marktaandeel van STER is gedaald. De overige partijen hebben een stabiel, licht stijgend of licht dalend marktaandeel. De ACM concludeert hieruit dat de huidige concurrentiesituatie niet significant gewijzigd is ten opzichte van de concurrentiesituatie ten tijde van het 2019-Advies.

3.2.2 Oordeel concurrentiesituatie radioluistermarkt en radioadvertentiemarkt

Een effectief concurrerende markt leidt ertoe dat afnemers kunnen kiezen voor producten met een goede prijs-kwaliteitverhouding. Een markt kan hierin falen indien sprake is van een onderneming met marktmacht, die in staat is om de mededinging te beperken. Een partij met een economische machtspositie kan zich onafhankelijk gedragen van afnemers en concurrenten, waardoor afnemers (adverteerders) met nadelige prijzen en voorwaarden kunnen worden geconfronteerd en concurrenten mogelijk niet in staat zijn voldoende inkomsten te genereren en de markt moeten verlaten, hetgeen ook ten koste gaat van de diversiteit van het luisteraanbod.

Op de radioluistermarkt en de radioadvertentiemarkt is sprake van een bijzondere situatie. Frequentieruimte voor radio is een schaars goed waarvoor hoge toetredingsdrempels gelden (zie paragraaf 3.2.3). Hierdoor wordt de concurrentiekracht van een radio-omroep op deze markt in belangrijke mate bepaald door het aantal frequentiekavels dat die partij in zijn bezit heeft en is het aantal concurrenten (zeer) beperkt.

Het maximaal toegestane aantal FM-kavels waarover een landelijke commerciële omroep mag beschikken (de gebruiksbeperking) is in 2016 uitgebreid van twee naar vier kavels. In het 2019-Advies heeft de ACM geoordeeld dat het bezit van vier van de negen landelijke commerciële FM-kavels door één partij reeds aan de bovengrens zit van wat vanuit mededingingsoogpunt wenselijk is. De ACM heeft het ministerie dan ook geadviseerd het toegestane bezit niet verder te verruimen.

Daarnaast gelden voor een deel van de frequentieruimte voorschriften met betrekking tot de inhoud (clausuleringen).³² De zenders met geclausuleerde kavels zijn verplicht zich aan bepaalde inhoudsvoorschriften te houden en zich (daardoor) te richten op een meer specifieke doelgroep. Hierdoor kunnen zij doorgaans minder luisteraars aantrekken dan ongeclausuleerde zenders die muziek kunnen aanbieden die een brede groep luisteraars aanspreekt. Als gevolg van de clausuleringen is de concurrentiekracht van sommige partijen op de markt dus beperkt ten opzichte van partijen die niet onderworpen zijn aan inhoudsvoorschriften. Dit is goed te zien aan de luister- en advertentieaandelen van de partijen die gebonden zijn aan een inhoudsbeperking: BNR, Radio Veronica, Sublime en RadioCorp (SLAM! en 100%NL).

³² Het gaat om vijf frequentiekavels met de volgende respectievelijke inhoudsvoorschriften: niet-recente bijzondere muziek, recente bijzondere muziek, Nederlandstalig, nieuws en jazz.

In het 2019-Advies concludeerde de ACM dat met name de drie (van de in totaal vier) ongeclausuleerde vergunningen in het bezit van Talpa Radio ertoe hadden geleid dat haar marktaandeel op de radioluistermarkt en het marktaandeel van OMS op de radioadvertentiemarkt zodanig hoog waren, dat ze konden duiden op een economische machtspositie op beide markten.

Op basis van de meest recente marktaandelen op de radioluister- en de radioadvertentiemarkt constateert de ACM dat deze situatie (nagenoeg) niet gewijzigd is. De marktaandelen duiden nog steeds op het bestaan van een mogelijke economische machtspositie.

3.2.3 Compenserende factoren

Factoren die een tegenwicht zouden kunnen bieden aan (het ontstaan van) een partij met een economische machtspositie, zijn potentiële concurrentie van toetreders en compenserende afnemersmacht. De ACM overweegt hierna in hoeverre deze factoren tegenwicht zouden kunnen bieden aan het ontstaan van een economische machtspositie.

Toetreding

Als toetreding snel en op voldoende grote schaal kan plaatsvinden, kan er van toetreding van nieuwe partijen concurrentiedruk uitgaan op een partij met een economische machtspositie.³³ Dat met een veiling van DAB+-frequenties een mogelijk toetredingsmoment wordt gecreëerd, betekent echter niet dat van toetreding tijdens de veiling voldoende compenserende werking uitgaat om tegenwicht te bieden aan een partij met een economische machtspositie. Toetreding moet namelijk snel en op elk gewenst moment kunnen plaatsvinden om een partij met een economische machtspositie te kunnen disciplineren, en niet alleen tijdens een veiling.

Doordat toetreding op de markten voor radio alleen plaats kan vinden bij een verdeling van frequentievergunningen is sprake van een zeer hoge drempel. Van potentiële toetreding zal dan ook geen compenserende werking uitgaan, aangezien er geen dreiging bestaat dat spontaan toegetreden partijen de partij met een economische machtspositie zullen disciplineren. In de praktijk zijn de vergunningen bovendien na afloop van een periode steeds verlengd, waardoor er geen sprake is geweest van (de mogelijkheid tot) toetreding.

Overigens is het uitzenden van radio via internet een meer laagdrempelige manier om toe te treden, omdat daar geen vergunningen voor nodig zijn. Het aantal luisteraars en het verdienpotentieel van een internet-onlyzender zijn echter veel beperkter dan van een radiozender die via FM en/of DAB+ wordt uitgezonden. Van een internet-onlyzender gaat daarom zo'n beperkte concurrentiedruk uit, dat een toetreders via internet naar verwachting niet in staat zal zijn om tegenwicht te bieden aan een economische machtspositie.

Een andere laagdrempelige wijze van toetreden is het huren van DAB+-frequentieruimte bij MTV-NL, die spectrumlaag 3 in beheer heeft. Verschillende marktpartijen hebben echter bij de ACM aangegeven de huur van frequentieruimte bij MTV-NL op dit moment niet als een alternatief te beschouwen voor een eigen (DAB+-)frequentievergunning. Dit komt doordat op dit moment de netwerkdekking van MTV-NL naar de ACM begrijpt in grote delen van Nederland beperkt is. Daarnaast wordt het "huren" van frequentieruimte bij MTV-NL in de markt in het algemeen beschouwd als duur en onzeker en hanteert MTV-NL volgens enkele marktpartijen een contracttermijn die zodanig kort is dat daar geen goede business case op kan worden gebouwd. Ook toetreding door middel van de huur van

³³ EC-Richtlijn betreffende de handhavingsprioriteiten van de Commissie bij de toepassing van artikel 82 van het EG-Verdrag op onrechtmatig uitsluitingsgedrag door ondernemingen met een machtspositie, 24 februari 2009.

DAB+-frequentieruimte beschouwt de ACM daarom in elk geval in de komende jaren³⁴ niet als een compenserende factor.

Afnemersmacht

Afnemers kunnen afnemersmacht op een onderneming uitoefenen wanneer zij voor de onderneming voldoende belangrijk zijn en op geloofwaardige wijze kunnen dreigen met een overstap naar een concurrerende onderneming.³⁵

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.

Op de radioadvertentiemarkt gaat 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.

Uit gesprekken van de ACM met mediabureaus blijkt dat een adverteerder voor een succesvolle campagne minimaal 70 procent van de doelgroep wil bereiken.³⁶ De meeste advertentiecampagnes richten zich daarbij op de doelgroep in de leeftijdscategorie 20-49. Uit Tabel 3 (Aandelen radioluistermarkt) blijkt dat de zenders van OMS gezamenlijk ruim 49 procent bereik hebben in deze doelgroep. Een adverteerder die een bereik van minimaal 70 procent wil realiseren, ontkomt er dus niet aan om zenders van OMS in te zetten. Hieruit volgt dat er geen sprake is van voldoende compenserende afnemersmacht vanuit adverteerders. Zij kunnen immers niet op geloofwaardige wijze dreigen met een overstap naar een andere aanbieder dan OMS, althans niet zonder genoeg te nemen met een bereik van minder dan 70 procent.

3.2.4 Conclusie

Op basis van het voorgaande concludeert de ACM dat de huidige marktaandelen van Talpa Radio op de radioluistermarkt en van OMS op de radioadvertentiemarkt kunnen wijzen op het bestaan van een economische machtspositie op beide markten. Door de zeer hoge toetredingsdrempels gaat er niet of nauwelijks druk uit van potentiële toetreders. Daarnaast ziet de ACM dat adverteerders doorgaans niet

³⁴ Het netwerk van MTV-NL, dat bestaat uit verschillende gekoppelde regionale netwerken, zal binnenkort (eind 2020 of begin 2021) worden omgezet in een landelijk netwerk (zie voetnoot 11 van dit advies). De ACM verwacht echter niet dat de netwerkdekking van MTV-NL op korte termijn significant verbetert. De ingebruiknameverplichting (verplichting voor de uitrol van een dekkend netwerk) behorende bij de landelijke vergunning zal namelijk pas in 2024 gaan gelden. Bovendien is deze minder streng dan de verplichting die nu rust op partijen in laag 2 van het spectrum, waardoor het netwerk van MTV-NL ook na 2024 mogelijk een relatief lage kwaliteit zal hebben.

³⁵ EC-Richtsnoeren betreffende de handhavingsprioriteiten van de Commissie bij de toepassing van artikel 82 van het EG-Verdrag op onrechtmatig uitsluitingsgedrag door ondernemingen met een machtspositie, 24 februari 2009.

³⁶ Zie het besluit inzake de toezegging van One Media Sales met kenmerk ACM/UIT/523776, p. 6.

in staat zijn tot het uitoefenen van voldoende compenserende afnemersmacht om voldoende tegenwicht te bieden aan Talpa Radio en OMS.

4 Advies maatregelen DAB+-veiling

Het ministerie heeft in haar adviesaanvraag gevraagd of de ACM mededingingsrechtelijke bezwaren (voor)ziet in het licht van de voorgenomen frequentieveiling van laag 7. Indien daar sprake van zal zijn heeft het ministerie de ACM verzocht te adviseren over mogelijke interventies om de mededingingsrechtelijke bezwaren te voorkomen of op te heffen.

In dit hoofdstuk gaat de ACM allereerst in op het spectrum in laag 7 dat geveild gaat worden. Vervolgens geeft de ACM in paragraaf 4.2 op basis van de gesprekken die zij met marktpartijen heeft gevoerd haar verwachtingen weer met betrekking tot de mogelijke uitkomsten van de veiling. In paragraaf 4.3 geeft de ACM haar advies met betrekking tot de maatregelen die bij de veiling genomen zouden moeten worden om de mededinging te waarborgen.

4.1 Het te veilen spectrum

Het ministerie is voornemens om eind 2020 de frequentieruimte in spectrumlaag 7 te gaan veilen. De veiling staat in beginsel open voor iedere commerciële partij met een landelijke radioambitie. Het ministerie zal een ingebruiknameverplichting opleggen aan de partijen die frequentieruimte zullen bemachtigen op de veiling. De voorziene looptijd van de vergunning is 12 jaar, zodat de vergunningen tot circa 2032 van kracht zullen zijn.

Het ministerie is van plan om de beschikbare ruimte in spectrumlaag 7 te veilen volgens het “omroepenmodel”, waarbij radio-omroepen op een of meer eenheden in de spectrumlaag bieden en vervolgens eigen vergunningen krijgen.³⁷ In vrijwel alle DAB+-spectrumlagen wordt gebruik gemaakt van dit omroepenmodel. Op de veiling zullen 12 gelijke eenheden met elk een kwaliteit van 96 kbit/s worden aangeboden. De beschikbare DAB+-capaciteit voor landelijke commerciële partijen wordt daarmee verdubbeld.

4.2 Verwachtingen marktpartijen uitkomst veiling

De ACM heeft de verschillende marktpartijen die zij heeft gesproken, gevraagd naar hun verwachtingen met betrekking tot de uitkomsten van de veiling van de frequentieruimte in spectrumlaag 7.

Uit het marktonderzoek blijkt allereerst dat er ruime interesse voor het spectrum is en dat het te veilen spectrum schaars is. Daarnaast ziet het merendeel van de marktpartijen het als een reële mogelijkheid dat één of enkele grote, kapitaalkrachtige partij(en) een groot deel van het spectrum of al het spectrum zullen verwerven, waardoor er voor kleinere marktpartijen of nieuwe toetreders geen spectrum

³⁷ In haar adviesaanvraag heeft het ministerie aangegeven dat tegenover het omroepenmodel het operatormodel staat waarbij een partij de gehele multiplex kan verwerven en vervolgens voor eigen rekening en risico partijen zoekt die tegen betaling hun radioprogramma mogen uitzenden. Hoewel de ACM hier geen onderzoek naar heeft verricht in dit specifieke geval, verdient vanuit mededingingsoogpunt een “omroepenmodel” in het algemeen de voorkeur boven een “operatormodel”. Een veiling bevordert de allocatieve efficiëntie (het spectrum komt terecht bij de partijen die er de meeste waarde aan hechten) en op basis van eigen spectrum kunnen de verschillende partijen op de markt op gelijke voet met elkaar concurreren. Het operatormodel zou daarnaast mogelijk reguleringskosten met zich meebrengen om toegang onder redelijke en non-discriminatoire voorwaarden mogelijk te maken.

overblijft. Dit kan volgens een marktpartij zelfs onderdeel zijn van een strategie om andere radio-omroepen zo veel mogelijk van distributie uit te sluiten. Eén marktpartij heeft aangegeven dat het ook kan gaan om een grote speler uit het buitenland die middels het verwerven van veel spectrum op grote schaal de Nederlandse markt kan betreden.

Een groot deel van de marktpartijen heeft aangegeven dat zij verwachten dat nieuwkomers mee zullen bieden tijdens de veiling. Dit kunnen radiozenders zijn die momenteel al middels de huur van frequentieruimte actief zijn, maar ook regionale zenders of radiozenders uit het buitenland.

4.3 Oordeel ACM mededingingsrisico's

Op basis van de uitkomsten van het marktonderzoek acht de ACM een scenario waarbij één of meer partijen het te veilen spectrum geheel of grotendeels zullen verwerven realistisch. Op de radiomarkt zijn in ieder geval twee kapitaalkrachtige partijen actief, die onderdeel uitmaken van een groter mediaconcern: Talpa Radio en Qmusic (DPG Media). Daarnaast zijn er enkele kapitaalkrachtige radiozenders uit het buitenland, zoals het Belgische Joe Radio (onderdeel van DPG Media) en het Franse NRJ Radio, dat onderdeel is van het grootste radioconcern ter wereld. Kleinere radiozenders of nieuwkomers zullen tijdens een veiling naar verwachting niet goed in staat zijn tegen dit soort partijen op te bieden.

Een reden voor deze kapitaalkrachtige partijen om een groot deel van het spectrum te verwerven, kan zijn dat zij zich daarmee, vooruitlopend op het omslagmoment van FM naar DAB+, alvast willen verzekeren van een belangrijke positie op de radioluister- en advertentiemarkt. Zoals eerder beschreven zal DAB+ naar verwachting een steeds belangrijker positie innemen in de luistercijfers, waardoor het bezit van DAB+-spectrum van groot belang kan zijn voor het voortbestaan van een radio-omroep. Zodra het omslagpunt heeft plaatsgevonden kan dit ertoe leiden dat andere radiozenders gemarginaliseerd worden of zelfs verdwijnen, wanneer zij er niet in slagen voldoende advertentie-inkomsten te verwerven.

Marktpartijen kunnen de verworven extra DAB+-frequentieruimte gebruiken om – naast hun hoofdzender(s) – verschillende extra kanalen op DAB+ te introduceren, zodat zij met het totaal van hun zenders een zo breed mogelijke doelgroep kunnen aanspreken en een zo breed mogelijk bereik kunnen realiseren. Dit is een strategie die veel radiozenders online reeds hanteren. Zo heeft Radio 538 op haar website maar liefst tien extra kanalen die naast het hoofdkanaal kunnen worden beluisterd. Hoewel één radio-omroep in staat is om op verschillende kanalen een verschillende inhoud uit te zenden, is de ACM van oordeel dat het voor de diversiteit en de kwaliteit van het luisteraanbod van belang is dat er verschillende radio-omroepen zijn die met elkaar concurreren om de aandacht van de luisteraar. Als één of twee partijen het te veilen DAB+-spectrum geheel of grotendeels verwerven, gaat dit naar verwachting ten koste van de diversiteit en de kwaliteit van het aanbod op de radio.

In paragraaf 3.2.2 is al beschreven dat Talpa Radio en OMS op respectievelijk de radioluister- en advertentiemarkt marktaandeelen hebben die op een economische machtspositie kunnen wijzen. Op dit moment is met name het bezit van FM-frequentievergunningen bepalend voor het marktaandeel en het succes van een radiozender op de radioluister- en advertentiemarkt, maar DAB+ zal daar steeds bepalender in worden naarmate het omslagpunt (dat naar verwachting over 5 tot 10 jaar zal plaatsvinden) dichterbij komt (zie paragraaf 2.4). Hoewel de impact die uitgaat van het nieuwe DAB+-spectrum in de komende paar jaar dus nog beperkt is, is het dus aannemelijk dat het omslagpunt zich zal voordoen gedurende de looptijd van de DAB+-vergunningen.

Op het moment dat het omslagpunt in beeld komt, kan er een economische machtspositie ontstaan of versterkt worden als een partij beschikt over een grote hoeveelheid DAB+-frequentieruimte in laag 7.

Dit kan Talpa Radio zijn, maar het kan ook gaan om een andere kapitaalkrachtige partij die zijn DAB+-spectrumbezit weet om te zetten in hoge luistercijfers en advertentie-inkomsten. Hoe dan ook acht de ACM het onwenselijk als een grote hoeveelheid van het DAB+-spectrum in handen van een of twee partijen komt, nu dit ten koste gaat van de diversiteit van het luisteraanbod. Bovendien neemt in het algemeen de concurrentie op een markt af naarmate deze meer geconcentreerd is.³⁸ Om de genoemde scenario's in de toekomst te voorkomen, is de ACM van oordeel dat maatregelen tijdens de veiling noodzakelijk zijn. In de hierna volgende paragraaf gaat de ACM in op mogelijke maatregelen en de reikwijdte daarvan.

4.4 Maatregelen ter waarborging concurrentie

4.4.1 Mogelijke maatregelen

Om te voorkomen dat er op het te veilen DAB+-spectrum te veel frequentieruimte in handen van één of meerdere partijen komt, kunnen bij de veiling verschillende soorten maatregelen worden genomen. Voorbeelden van maatregelen die het ministerie in haar adviesaanvraag heeft aangedragen, zijn:

- Een beperking van de hoeveelheid DAB+-spectrum per omroep (ex artikel 3.11 van de Telecommunicatiewet)³⁹;
- De reservering van bepaald DAB+-spectrum voor toekomstige markttoetreders;
- Een voorkeurspositie voor bepaalde bidders in de veiling; of
- Bij wijze van uiterst middel; een weigering van een vergunningsaanvraag ex artikel 3.18 Tw.

Naast de door het ministerie genoemde maatregelen liggen er naar mening van de ACM geen andere maatregelen voor de hand die bij de voorgenomen DAB+-veiling kunnen worden getroffen.

Een maatregel waarbij voorrang wordt verleend aan bepaalde partijen, zoals een reservering voor toetreders of een voorkeurspositie voor bepaalde partijen, is naar het oordeel van de ACM in dit geval geen effectieve maatregel. Wanneer een klein deel van het spectrum voor bepaalde partijen wordt bestemd, wordt daarmee niet voorkomen dat een grote partij de rest van het spectrum verwerft. Wanneer daarentegen een groot deel van het spectrum voor bepaalde partijen met een voorkeurspositie wordt bestemd, blijft er mogelijk te weinig spectrum over voor andere marktpartijen, die graag extra DAB+-spectrum willen verwerven. Dat is volgens de ACM onwenselijk, ook omdat concurrentiedruk niet alleen afkomstig kan zijn van nieuwkomers. Bestaande spelers zijn minstens net zo goed in staat om concurrentiedruk uit te oefenen. Naar oordeel van de ACM zou daarom geen specifiek onderscheid gemaakt moeten worden tussen verschillende typen partijen, zoals nieuwkomers en partijen die al over DAB+-spectrum beschikken.

Een maatregel waarbij bepaalde marktpartijen worden uitgesloten van deelname aan de veiling (ex artikel 3.18 Tw) is naar het oordeel van de ACM vanuit een mededingingsrechtelijk perspectief niet noodzakelijk en niet wenselijk. Met de veiling van de beschikbare frequentieruimte in laag 7 komt er een grote hoeveelheid nieuw spectrum beschikbaar. Zoals vermeld in paragraaf 2.4 is het op dit moment (en mogelijk tijdens de veiling) nog niet duidelijk wat er na 2022 met het bestaande DAB+-spectrum in laag 2 gaat gebeuren. Mogelijke uitkomsten zijn dat het spectrum na 2022 zal worden

³⁸ Op de markten voor radio wordt geconcentreerd op basis van wat in de economische theorie het "gedifferentieerd Bertrand-model" wordt genoemd: concurrentie op basis van prijs met niet-homogene (gedifferentieerde) producten (radioprogramma's en radioadvertentieruimte). Op een markt met deze kenmerken geldt dat de concurrentie toeneemt naarmate er meer partijen actief zijn.

³⁹ Het betreft een maximale hoeveelheid frequentieruimte die een natuurlijk persoon of rechtspersoon in een veilingprocedure kan verwerven, hetzij enkel in die procedure, hetzij tezamen met de hoeveelheid frequentieruimte waarover deze reeds beschikt. Die maximale hoeveelheid frequentieruimte wordt voor een bepaalde periode vastgesteld.

verdeeld of geveild. Dit kan gevolgen hebben voor het spectrumbezit van de verschillende partijen en hun posities op de markten voor radio. Vanwege de onzekerheid die dit met zich meebrengt, acht de ACM het van belang dat alle marktpartijen, ook de partijen met een grote positie op basis van het huidige spectrum in laag 2, de mogelijkheid hebben om mee te bieden op het spectrum in laag 7.

Met een spectrumcap wordt tot slot een beperking gesteld aan de hoeveelheid spectrum die iedere marktpartij kan verwerven. Zoals vermeld acht de ACM het op basis van het marktonderzoek aannemelijk dat een of meer partijen bij de veiling een grote hoeveelheid DAB+-spectrum zal of zullen verwerven, als gevolg waarvan een economische machtspositie kan ontstaan of een bestaande economische machtspositie kan worden versterkt. Het ontstaan of een versterking van een eventuele machtspositie is op de radioluistermarkt te meer waarschijnlijk, nu er sprake is van zeer hoge toetredingsdrempels waardoor nieuwe toetreders maar zelden (enkel bij een veiling) de kans krijgen de markt te betreden en concurrentiedruk uit te oefenen op de partij met de machtspositie. Met een cap op het nieuw te verwerven DAB+-spectrum kan een mededingingsbeperkende spectrumconcentratie worden voorkomen. Bovendien kan een spectrumcap zo worden ingericht dat de diversiteit van het luisteraanbod wordt gewaarborgd. De ACM is van oordeel dat een spectrumcap daarom in dit geval een geschikte maatregel is. Naar oordeel van de ACM zijn er bovendien geen lichtere middelen voorhanden om dit doel te bereiken. De spectrumcap is daarom niet alleen geschikt, maar in dit geval ook noodzakelijk en passend om een economische machtspositie te voorkomen. Hierna bespreekt de ACM welke reikwijdte de spectrumcap zou moeten hebben.

4.4.2 Bepaling reikwijdte spectrumcap

Op dit moment heeft Talpa Radio met een bezit van vier van de negen landelijke commerciële FM- / DAB+-frequentievergunningen een marktaandeel van ruim 42 procent op de radioluistermarkt. OMS, die onder meer advertentieruimte op de Talpa-zenders verkoopt, heeft een aandeel van meer dan 50 procent op de radioadvertentiemarkt. Zoals vermeld kunnen de huidige marktaandelen van Talpa Radio op de radioluistermarkt en van OMS op de radioadvertentiemarkt wijzen op het bestaan van een economische machtspositie op beide markten.

De spectrumcap is bedoeld om te voorkomen dat (mede) op basis van het DAB+-spectrumbezit dat op de voorgenomen veiling kan worden verkregen in de toekomst een economische machtspositie op deze markten ontstaat of verder wordt versterkt. Gelet op het feit dat het huidige spectrumbezit van Talpa Radio al op de bovengrens ligt van wat de ACM wenselijk acht, is de ACM van oordeel dat het aandeel van Talpa Radio op het te veilen (voor commerciële zenders beschikbare) DAB+-spectrumbezit relatief gezien niet groter mag worden, bijvoorbeeld door tijdens de veiling de helft (of meer) van het nieuw beschikbare spectrum te kopen.

Overigens acht de ACM het eveneens onwenselijk dat een andere kapitaalkrachtige partij (zoals Qmusic/DPG Media) een groot deel van het spectrum verwerft. Het spectrum in laag 7 betreft de helft van de totaal beschikbare DAB+-ruimte voor landelijke commerciële radio. Nu de andere helft van het DAB+-spectrum (het spectrum in laag 2) mogelijk na 2022 opnieuw wordt verdeeld, bestaat de mogelijkheid dat marktposities van verschillende radio-omroepen veranderen. Het is dan ook niet uitgesloten dat in de toekomst een andere partij dan Talpa Radio op basis van het DAB+-spectrumbezit een grote en/of dominante positie op de radioluister- en advertentiemarkten verwerft. Nu het spectrum voor een lange periode tot 2032 wordt uitgegeven, is de ACM van mening dat ook met dit scenario rekening moet worden gehouden.

Daar komt bij dat marktpartijen hebben aangegeven de zorg te hebben dat één of twee partijen bij de aankomende veiling al het spectrum zullen verwerven. Aangezien de ACM dit ziet als een reëel risico, is de ACM van oordeel dat een radio-omroep niet meer dan 40 procent van het te veilen DAB+-

frequentiespectrum in laag 7 zou mogen verwerven. Met een spectrumcap van 40 procent is er ruimte voor ten minste drie partijen om een substantieel aandeel van het spectrum te verwerven tijdens de voorgenomen veiling. Wanneer minimaal drie commerciële partijen zonder grote spectrumconcentraties met elkaar kunnen concurreren, draagt dit naar het oordeel van de ACM bij aan een goed functionerende markt. Door minimaal drie partijen in staat te stellen om spectrum te verwerven, wordt ook de diversiteit van het luisteraanbod in de toekomst gewaarborgd.

Bij komende veiling worden 12 kavels geveild van elk 96 kbit/s. Om op een bezitaandeel van maximaal 40 procent uit te komen, zou iedere geïnteresseerde partij maximaal 4,8 van de 12 kavels mogen verwerven. Aangezien het ministerie er niet voor heeft gekozen om deelbare kavels aan te bieden, betekent dit in de praktijk dat iedere geïnteresseerde partij op de veiling hooguit vier kavels van 96 kbit/s kan verwerven.

Door van maximaal vier in plaats van vijf kavels per partij uit te gaan blijft de ACM aan de veilige kant van het maximale bezitaandeel van 40 procent en wordt dit aandeel niet overschreden. Dit draagt bij aan het voorkomen van een economische machtspositie, zeker nu het bezitaandeel van Talpa Radio op dit moment reeds aan de bovengrens zit van wat wenselijk is (zie paragraaf 3.2.2). Daarnaast acht de ACM het van belang om te voorkomen dat een groot deel van het spectrum in handen van twee partijen komt. Wanneer het maximale aantal kavels op vijf per partij zou worden gesteld, zou een situatie mogelijk zijn waarin twee partijen vijf kavels verwerven en er nog maar twee kavels over blijven voor andere partijen. Dit zou er alsnog in resulteren dat een groot deel van het spectrum in handen komt van twee partijen, wat naar verwachting ten koste zou gaan van de concurrentie op de radioluister- en advertentiemarkt en de diversiteit van het luisteraanbod (zie paragraaf 4.3). De ACM is daarom van mening dat het maximale aantal kavels dat een partij bij de veiling van frequentieruimte in laag 7 kan verkrijgen, op vier kavels per partij moet worden vastgesteld.

De spectrumcap van 40 procent dient alleen te gelden voor het spectrum in laag 7. Voor het opleggen van de spectrumcap in laag 7 hoeft naar oordeel van de ACM het huidige DAB+-frequentiebezit gekoppeld aan vergunningen voor FM in laag 2 niet te worden meegewogen. Omdat deze vergunningen in 2022 aflopen is het op dit moment immers (en mogelijk ten tijde van de voorgenomen veiling nog altijd) niet duidelijk of deze vergunningen worden verlengd of opnieuw worden verdeeld (al dan niet door middel van een veiling). De ACM is daarom van mening dat er te veel onzekerheid gepaard gaat met het laten meewegen van het huidige bezit van vergunningen in laag 2 voor de spectrumcap die betrekking heeft op de te veilen vergunningen die een looptijd hebben tot 2032. Anders zou een partij bij de aanstaande veiling van DAB+-frequentieruimte beperkt worden op basis van een frequentiebezit dat deze partij mogelijk twee jaar later weer kan verliezen.

Ook het bezit in laag 3 (beheerd door MTV-NL) hoeft naar oordeel van de ACM niet te worden meegewogen bij de op te leggen spectrumcap voor laag 7, omdat het "huren" van frequentieruimte in laag 3 door radiozenders (op dit moment) niet beschouwd wordt als een alternatief voor het zelf verkrijgen van frequentieruimte in laag 7 (zie paragraaf 3.2.3).

De ACM benadrukt dat de spectrumcap van 40 procent op het spectrum in laag 7 niet alleen tijdens de aankomende veiling dient te gelden, maar over de gehele looptijd van de vergunning. Op die manier kan ook in de periode na de veiling worden voorkomen dat een partij over meer dan 40 procent van het DAB+-spectrum in laag 7 kan komen te beschikken, bijvoorbeeld door middel van een overname van een andere radio-omroep of -zender. De spectrumcap kan dan ook op de lange termijn (en hoogstwaarschijnlijk eveneens ten tijde van de afschakeling van FM) voorkomen dat spectrumconcentraties ontstaan die de mededinging kunnen beperken. Daardoor wordt de mededinging op de markten voor radio duurzaam gefaciliteerd.

4.4.3 Conclusie

De ACM adviseert het ministerie om tijdens de voorgenomen veiling van het DAB+-spectrum in laag 7 een spectrumcap te hanteren van 40 procent, die erin resulteert dat iedere aan de veiling deelnemende partij maximaal vier kavels van 96 kbit/s kan verwerven. Met deze maatregel kan worden voorkomen dat in de toekomst een eventuele economische machtspositie ontstaat of wordt versterkt op de radioluister- en de radioadvertentiemarkt. Als gevolg van deze spectrumcap kunnen daarnaast minimaal drie partijen spectrum verwerven tijdens de voorgenomen veiling. Dit komt naar oordeel van de ACM de diversiteit van het luisteraanbod ten goede.