



Advies inzake voorgenomen veiling van frequenties landelijke analoge en digitale commerciële radiovergunningen

Ons kenmerk : ACM/UIT/583609

Zaaknummer : ACM/22/179806

Datum : 14 november 2022

Advies van de Autoriteit Consument en Markt aan het ministerie van Economische Zaken en Klimaat ten behoeve van de veiling van frequentieruimte voor de landelijke analoge en digitale commerciële radiovergunningen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding adviesaanvraag

1. 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 voor landelijke analoge en digitale commerciële radiovergunningen. De veiling is gepland in het voorjaar van 2023.²

Het ministerie verzoekt de ACM 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) Hoe verwacht de ACM dat de huidige concurrentiesituatie zich in de komende 10 tot 12 jaren gaat ontwikkelen op de relevante markten waarop radio-omroepen actief zijn en (voor)ziet de ACM mededingingsrechtelijke bezwaren in het licht van de voorgenomen veiling (ook met het oog op de te verwachten ontwikkelingen op de relevante markten)?

(2) Welke gevolgen heeft de huidige geldende gebruiksbeperking die van toepassing is op laag 7 (zie het advies van ACM uit 2020) op de concurrentiesituatie op de totale markt (inclusief de te veilen kavels)? Maakt de concurrentiesituatie dat er bij de veiling voorzieningen moeten worden getroffen ter waarborging van de mededinging?

(3) 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?

(4) Mag bij de voorgenomen veiling nog steeds worden uitgegaan van de nu geldende gebruiksbeperking van 4 FM-vergunningen (waarbij geldt eventueel ook 4 ongeclausuleerde vergunningen) per rechtspersoon?

2. Gelet op de korte adviestermijn van zes weken, heeft de ACM ter voorbereiding van dit advies een beperkt marktonderzoek gedaan. De ACM heeft informatieverzoeken gestuurd aan meerdere marktpartijen, waaronder radio-omroepen, om onder andere (meer) informatie te vergaren over de ontwikkeling van de concurrentiesituatie in de komende jaren op de relevante markten waarop radio-

¹ Adviesaanvraag van 18 augustus 2022 met kenmerk DGED / 22384277.

² De timing van de veiling blijkt uit de eerder genoemde adviesaanvraag van het ministerie.

omroepen actief zijn. De ACM baseert dit advies mede op de antwoorden van marktpartijen in reactie op haar informatieverzoeken.

- Daarnaast baseert de ACM haar advies op haar eerdere adviezen over de voorgenomen veilingen van frequenties op de radiomarkt, te weten: het advies van ACM over gebruiksbeperking radiofrequenties over de voorgenomen veiling van de FM-frequenties in 2019 (hierna: 2019-Advies) en het advies van de ACM over de voorgenomen veiling van laag 7 DAB+ in 2020 (hierna: 2020-Advies).
- Het ministerie heeft de ACM schriftelijk op de hoogte gebracht van het feit dat het ministerie bij de voorgenomen veiling de clausuleringen van de frequenties aanpast van vijf naar twee geclausuleerde (Nederlandstalige muziek, Nieuws en Actualiteiten) en van vier naar zeven ongeclausuleerde frequentiekavels. In dit advies wordt daar dan ook van uitgegaan.

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 hoofdstuk 4 adviseert de ACM over maatregelen waarmee de mededingingsrisico's die als gevolg van de veiling kunnen optreden, worden weggenomen.

2 Het Nederlandse radiolandschap

- Radio is een tweezijdig medium. Aan de ene kant concurreren radiozenders met elkaar om de aandacht van de luisteraar, aan de andere kant concurreren zij om adverteerders. Deze twee zijden hebben een direct verband met elkaar; een radiozender die veel luisteraars trekt, zal ook veel adverteerders kunnen aantrekken. Adverteerders willen immers dat hun reclameboodschappen voor zoveel mogelijk luisteraars te horen zijn. Radioadvertenties zijn dan ook een essentieel onderdeel van het verdienmodel van radiozenders.
- Er zijn momenteel negen landelijke analoge (FM-)frequentiekavels beschikbaar, die door negen commerciële radiozenders in gebruik zijn. Vijf van deze kavels zijn geclausuleerd. Als gevolg van een clausulering dient een radiozender rekening te houden met bepaalde eisen ten aanzien van de inhoud van zijn uitzendingen.³ Het gaat daarbij om de volgende clausuleringen: niet recente bijzondere muziek, nieuws, recente bijzondere muziek, Nederlandse/Europese muziek en klassieke muziek/jazz. De clausuleringen worden gekenmerkt door lagere reclame-inkomsten omdat er een speciale doelgroep bediend wordt en anderzijds kan er sprake zijn van hogere kosten (bijvoorbeeld de licenties voor nieuws). Vier van de kavels zijn ongeclausuleerd, hetgeen wil zeggen dat het een partij vrij staat om de programmering zelf uit te kiezen, zonder restricties van een format.

Radiozender	Type frequentiekavel	Mediaconcern
Sky Radio	Ongeclausuleerd	Talpa Radio
Radio 538	Ongeclausuleerd	
Radio Veronica	Geclausuleerd	
Radio 10	Ongeclausuleerd	
Qmusic	Ongeclausuleerd	DPG Media
SLAM!	Geclausuleerd	RadioCorp
100% NL	Geclausuleerd	
BNR Nieuwsradio	Geclausuleerd	FD Mediagroep
Sublime	Geclausuleerd	Exceed Jazz BV

Tabel 1: Overzicht van landelijke commerciële radiopartijen en kavels

³ Bijvoorbeeld dat er alleen jazz of klassieke muziek wordt afgespeeld.

8. Sinds 2011 rust op vergunninghouders van analoge frequentiekavels de verplichting om radioprogramma's die analoog worden uitgezonden, ook digitaal aan te bieden (de zogenoemde simulcast-verplichting).
9. Sindsdien beschikken alle FM-zenders over een DAB+-kanaal om hun radioprogramma parallel op uit te zenden. Hoewel het voornemen bestaat om FM frequenties op termijn af te schakelen, is op dit moment nog niet duidelijk wanneer dat gaat gebeuren.
10. Het DAB+-spectrum bestaat uit verschillende spectrumlagen.⁴ Elk van de lagen is bestemd voor een bepaalde gebruiker of groep gebruikers, die gezamenlijk hun radioprogramma's uitzenden.

Spectrumlaag	Bestemming
Laag 1	Landelijke publieke radio-omroep
Laag 2	Landelijke commerciële radio-omroep verenigd in de Vereniging voor Commerciële Radio (VCR)
Laag 3	MTV-NL
Laag 4	Niet-landelijke publieke en commerciële radio-omroepen
Laag 5	Gereserveerd voor PMSE ⁵ -sector
Laag 6	Bestemd voor lokale publieke en commerciële radio-omroepen
Laag 7	Bestemd voor landelijke commerciële radio-omroepen (Advies-2020)

Tabel 2: Spectrumlagen van het DAB+-netwerk

11. Naast de commerciële landelijke radiozenders is er de landelijke publieke omroep. Deze beschikt over vier FM-frequentiekavels, corresponderend met vier radiozenders: NPO Radio 1, NPO Radio 2, NPO 3FM en NPO Radio 4. Bij een verdeling van radiofrequenties hebben publieke omroepen een voorrangpositie ten opzichte van commerciële omroepen en kunnen zij op aanvraag over frequentieruimte beschikken die voor de publieke omroep is aangewezen.⁶ Naast de landelijke omroepen zijn er nog regionale en lokale commerciële en publieke omroepen die radio uitzenden in een beperkt dekkinggebied. Deze vallen allen buiten de adviesaanvraag, die alleen ziet op de landelijke commerciële radiovergunningen.
12. Voor houders van landelijke commerciële radiovergunningen geldt een gebruiksbeperking. Deze houdt in dat een houder niet meer dan vier landelijke FM-frequenties of samenstellingen van FM-frequenties voor commerciële radio in bezit mag hebben.
13. De frequenties voor commerciële radio zijn schaars. De laatste verdeling van landelijke radiofrequenties vond plaats in 2003. De frequentiekavels zijn toen verdeeld door middel van een vergelijkende toets met financieel bod voor een periode van acht jaar en zijn vervolgens in 2011 met zes jaar verlengd. De huidige FM-vergunningen en de daaraan gekoppelde DAB+-vergunningen zijn in 2017 verlengd tot 2022.
14. Het ministerie heeft in 2020 een adviescollege⁷ benoemd dat onder meer heeft geadviseerd over het beleid voor huidige landelijke commerciële FM- (en gekoppelde DAB+) vergunningen ná 2022. Dit advies is in oktober 2020 uitgebracht. Het Adviescollege heeft geadviseerd om deze vergunningen in 2022 opnieuw uit te geven, daarbij gebruik te maken van een veiling en de nieuwe vergunningen uit te geven voor een periode van 10 tot 12 jaar.
15. Het ministerie heeft de vergunningen op 26 augustus 2021 middels een landelijk verlengbaarheidsbesluit wederom verlengd.⁸ Tegen dit besluit heeft radiozender Kink beroep aangetekend bij de Rechtbank Rotterdam. In juli 2022 heeft de Rechtbank Rotterdam geoordeeld dat het ministerie de vergunningen voor het gebruik van FM frequenties voor commerciële radio en de

⁴ Het spectrum is de verzamelaam 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.

⁵ PMSE staat voor "program making & special events". Hierbij kan worden gedacht aan draadloze audioverbindingen voor microfoons.

⁶ Zie paragraaf 5.2 van het Nationaal Frequentieplan 2014.

⁷ Adviescollege verdeling frequentieruimte commerciële radio, *Naar een toekomstbestendig beleid voor commerciële radio* Rapport | 05-10-2020.

⁸ 26 augustus 2021: Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (EZK) inzake de verlengbaarheid van vergunningen voor landelijke commerciële radio omroepen in de FM band per 1 september 2022.

daaraan gekoppelde frequentieruimte in het digitale spectrum DAB+ onterecht heeft verlengd en daarom de landelijke commerciële radiovergunningen voor 1 september 2023 moet veilen.

3 Relevante markten en concurrentieanalyse

3.1 Radioluistermarkt en radio-advertentiemarkt

16. In het 2019-Advies en het Advies-2020 heeft de ACM, om een goed beeld te krijgen van het concurrentieveld, beoordeeld welke andere media concurrentiedruk uitoefenen op het aantrekken en vasthouden van radioluisteraars en op de verkoop van radioadvertenties. Daartoe heeft de ACM een relevante marktanalyse uitgevoerd en geconcludeerd dat er sprake is van een afzonderlijke radioluistermarkt (waar zowel FM als DAB+ onderdeel van uitmaken) en een afzonderlijke radioadvertentiemarkt. De ACM is van oordeel dat er op dit moment geen aanwijzingen zijn dat er sprake is van gewijzigde omstandigheden die een significante invloed hebben op deze eerdere analyse. Hieronder wordt dit nader toegelicht.

Radioluistermarkt

17. Zoals in randnummer 6 beschreven is radio een tweezijdig medium. Dit leidt ertoe dat er aan twee zijden relevante markten kunnen worden afgebakend: (1) aan de radioluisterzijde en (2) aan de radio-advertentiezijde. Hieronder zal de ACM eerst de productmarkt en de geografische markt analyseren met betrekking tot radioluisteren en vervolgens ten aanzien van adverteren op de radio.
18. De ACM heeft in het 2019-Advies de radioluistermarkt als uitgangspunt genomen bij de productmarktafbakening. Daarbij is 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, namelijk het luisteren naar radio, is dezelfde inhoud (radiozenders en programmering) die op de FM wordt aangeboden die ook via digitale kanalen beschikbaar is, waarbij DAB+ en internetradio daarnaast extra zenders bieden ten opzichte van FM.
19. Voorts is in dat advies geconcludeerd dat muziek- en video streamingdiensten enerzijds en radio anderzijds op dat moment tot afzonderlijke productmarkten behoren. Muziekstreamingdiensten vormen eerder een complementair product aan radioluisteren. Ten eerste omdat er een verschil is in functionaliteit en ten tweede omdat er sprake is van een prijsverschil tussen radio en streamingdiensten. Uit verschillende bronnen blijkt dat het gebruik van online muziekstreamingdiensten toeneemt. Deze verschuiving zorgt er niet voor dat muziekstreamingdiensten vanuit het perspectief van de luisteraar inmiddels een volwaardig substituut zijn voor radio en daarmee zorgen voor een dusdanige concurrentiedruk dat sprake is van één en dezelfde relevante markt voor de doeleinden van de concurrentieanalyse.
20. De grootste spelers op de radiomarkt zijn door het gehele land actief en zenden landelijk dezelfde content uit. In het 2019-Advies heeft de ACM ten aanzien van de geografische marktafbakening geconcludeerd dat deze niet smaller, maar ook niet breder dan nationaal dient te worden afgebakend. Om die reden gaat de ACM uit van een nationale markt. Omdat de grootste spelers op de radiomarkt nog steeds actief zijn en door het gehele land landelijk dezelfde content uitzenden, is er geen aanleiding om in dit advies van een andere geografische markt uit te gaan.

Radio-advertentiemarkt

21. Uit onderzoek van de ACM in 2019 bleek dat adverteren via andere kanalen weinig concurrentiedruk uitoefent op adverteren op de radio. Een belangrijke aanwijzing vond de ACM in de stabiele omzet van radioadvertenties door de jaren heen, terwijl de advertenties via andere kanalen, in het bijzonder online, stevig zijn gegroeid. Er waren ook geen aanwijzingen dat deze markt nader onderverdeeld moest worden in bepaalde segmenten. De ACM heeft destijds dan ook geconcludeerd dat er sprake was van een aparte relevante productmarkt voor radioadvertenties. Er zijn geen ontwikkelingen die aanleiding geven om daar in dit advies van af te wijken.
22. De geografische markt voor radioadvertenties volgt de geografische markt voor radioluisteren. De advertenties zijn immers gericht aan de luisteraars. Zodoende heeft de ACM tot op heden de radioluistermarkt nationaal afgebakend en is dat ook haar uitgangspunt in dit advies.

Conclusie

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

3.2 Marktaandeelen

Marktaandeelen radioluistermarkt

24. De ACM berekent de marktaandeelen op de radioluistermarkt op basis van de luistercijfers in de leeftijdscategorie 20-49. Dit is de belangrijkste doelgroep voor adverteerders. Uit eerder onderzoek van SEO blijkt dat bijna 90 procent van de adverteerders zich op deze doelgroep richt.⁹ Daarmee vormt het marktaandeel op basis van de luistercijfers onder deze doelgroep een betrouwbare indicator van de concurrentieposities van partijen.¹⁰

(Mediaconcern en) radiozender		Marktaandeel januari-februari			
		2018	2019	2020	2022
Talpa Radio	Sky Radio	9,0%	10,1%	8,50%	8,50%
	Radio 538	17,9%	16,2%	12,70%	12,70%
	Radio Veronica	5,4%	4,8%	4,70%	4,70%
	Radio 10	7,3%	11,7%	9,30%	9,30%
	Totaal	39,6%	42,8%	35,20%	35,20%
NPO	NPO Radio 1	4,0%	2,8%	3,10%	3,10%
	NPO Radio 2	14,7%	13,3%	14,00%	14,00%
	NPO 3FM	5,7%	4,4%	3,60%	3,60%
	NPO Radio 4	0,9%	0,7%	0,50%	0,50%
	NPO Radio 5	0,3%	0,4%	0,70%	0,70%
	Totaal	25,6%	21,6%	21,90%	21,90%
DPG Media Qmusic		12,9%	14,8%	15,5%	20,30%
RadioCorp	SLAM!	2,5%	2,2%	3,20%	3,20%
	100%NL	2,9%	3,2%	3,80%	3,80%
	Totaal	5,4%	5,4%	7,00%	7,00%
E-Power Radio		5,6%	4,5%	4,7%	4,20%
ORN Radio		2,1%	2,0%	2,2%	2,30%
KINK		-	-	0,9%	2,00%
FD Mediagroep BNR Nieuws Radio		0,7%	0,7%	0,8%	0,80%
NRC Media Sublime		1,2%	0,9%	0,7%	0,70%
ClassicNL		0,4%	0,2%	0,3%	0,20%
Overige zenders		6,5%	7,1%	5,2%	5,40%

Tabel 3: Marktaandeelen radioluistermarkt 2018, 2019, 2020 en 2022 doelgroep 20-49. (Bron: NLO)

25. 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 Holding B.V. (hierna ook 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.
26. Vanaf 2010 tot 2018 is de tijd die we gemiddeld iedere dag besteden aan traditionele radiozenders met 23 procent gedaald. Vanaf 2018 stabiliseert de tijdsbesteding aan radiozenders en in 2020 is er zelfs sprake van een stijging. De gemiddelde luistertijd naar deze zenders is in het coronajaar 2020 met respectievelijk 5 procent gestegen.¹¹ De marktsituatie is ten opzichte van het 2019-Advies en 2020-Advies daarmee nauwelijks veranderd.

Marktaandeelen radioadvertentiemarkt

27. Op de radioadvertentiemarkt zijn deels andere spelers actief dan op de radioluistermarkt. Een deel van de radiozenders wordt bij de verkoop van radioadvertenties vertegenwoordigd door saleshouses. De

⁹ SEO, maart 2018, Productmarkt van advertentieruimte, p.7

¹⁰ Een deel van de radiozenders is onderdeel van een groter mediaconcern. Voor de mediaconcerns die meerdere radiozenders in bezit hebben, is het totale marktaandeel weergegeven voor de zenders die ze bezitten.

¹¹ Mediamonitor 2021, p.12.

radiozenders van Talpa Radio, RadioCorp Holding B.V. en Sublime (eigendom van NRC Media) zijn aangesloten bij het saleshouse One Media Sales B.V. (hierna ook: OMS).¹² De radiozenders van de Nederlandse Publieke Omroep worden vertegenwoordigd door de STER. E-Power Radio en Omroep Reclame Nederland (ORN) vertegenwoordigen een aantal (met name) 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.

28. Onderstaande tabel geeft de marktaandelen weer op de radioadvertentiemarkt. De marktaandelen zijn berekend op basis van de netto-advertentiebestedingen in 2017, 2018, 2019 en 2021.

Aanbieder	Marktaandeel o.b.v. netto-bestedingen			
	2017	2018	2019	2021
One Media Sales	[50-60%]	[50-60%]	[50-60%]	[50-60%]
• Talpa Radio	[40-50%]	[50-60%]	[50-60%]	[40-50%]
• RadioCorp	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
• Sublime	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
NPO/STER	[20-30%]	[20-30%]	[10-20%]	[10-20%]
Qmusic	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]	[20-30%]
BNR Nieuws Radio	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
E-Power	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]

Tabel 4: Marktaandelen radioadvertentiemarkt 2017, 2018, 2019 en 2021.

29. Uit de gegevens over de marktaandelen die de ACM heeft ontvangen, blijkt dat het marktaandeel van OMS nog altijd groot is. In het marktonderzoek zijn zorgen geuit over de grote positie die OMS heeft op het gebied van radioadvertenties en de wijze waarop zij deze positie gebruikt. Qmusic heeft de afgelopen jaren meer marktaandeel verworven en de overige partijen hebben een stabiel, licht stijgend of licht dalend marktaandeel. Om die reden komt de ACM tot de conclusie dat de concurrentiesituatie niet significant gewijzigd is ten opzichte van haar eerdere adviezen.

3.3 Oordeel concurrentiesituatie

Huidige marktsituatie

30. Op een effectief concurrerende markt kunnen afnemers kiezen voor producten met een goede prijs-kwaliteit verhouding. Een markt kan hierin falen wanneer een onderneming met marktmacht in staat is om onafhankelijk van zijn leveranciers, afnemers en concurrentie de belangrijkste parameters van concurrentie te beïnvloeden. Wanneer een onderneming met een economische machtspositie daar misbruik van maakt, kan dit schadelijke gevolgen hebben voor de mededinging. De ACM kan daar tegen optreden.
31. De situatie op de radiomarkten is anders dan bij de meeste andere markten. Dit komt doordat de frequentieruimte voor radio schaars en duur is. Hierdoor wordt de concurrentiekracht van een partij op deze markt grotendeels bepaald door het aantal frequentiekavels dat een partij in bezit heeft en zijn de mogelijkheden voor toetreding en uitbreiding van concurrenten beperkter dan in veel andere markten. De frequenties (al dan niet als gevolg van een veiling) zijn verdeeld voor langere perioden. 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 radiomarkt is daarmee zeer hoog.
32. Daarnaast is een deel van de frequentieruimte geclausuleerd. Hierdoor is de concurrentiekracht van sommige partijen op de markt beperkt ten opzichte van partijen die wel over ongeclausuleerde frequentieruimte beschikken.
33. Op de radioluistermarkt ziet de ACM dat verschillende partijen onderling concurreren om de aandacht van de luisteraar. Sommige partijen zijn in staat om te groeien of hun marktaandeel te behouden ten opzichte van 2020. De ACM ziet ook dat Talpa Radio op deze markt nog steeds de grootste speler is met een marktaandeel van 35,20%.

¹² Talpa Radio omvat de volgende radiozenders; Sky Radio, Radio 538, Radio Veronica en Radio 10. Radiocorp omvat de radiozenders SLAM! en 100%NL.

34. Op de radioadvertentiemarkt blijft OMS veruit de grootste partij met een marktaandeel van [50-60%]. De marktaandelen van andere partijen op deze markt laten een (lichte) stijging zien of zijn gelijk gebleven ten opzichte van 2019.
35. De ACM ziet – gelet op de hoge marktaandelen van Talpa Radio en OMS – evenals in 2020 serieuze risico's voor de mededinging. De verbondenheid tussen de radioluistermarkt en de radioadvertentiemarkt kan deze risico's versterken doordat een speler met veel luisteraars meer advertentie-inkomsten naar zich toe kan trekken.

Huidige beperkingen frequentiegebruik

36. Op dit moment zijn er op het gebruik van de landelijke radiofrequenties dan ook beperkingen van toepassing in de vorm van een gebruiksbeperking op het frequentiebezit en clausuleringen op de frequentiekavels. Hieronder is uiteengezet op welke wijze dit is vormgegeven.
37. Sinds 1 maart 2020 is de grondslag voor gebruiksbeperkingen opgenomen in de Telecommunicatiewet, daarmee is het doel van de gebruiksbeperkingen het bijdragen aan doelmatig gebruik van frequenties. Een gebruiksbeperking kan aan die doelstelling bijdragen door spectrumconcentraties, die de mededinging op de radiomarkten zouden kunnen beperken, bij een of meerdere partijen te helpen voorkomen.
38. In het 2019-Advies constateert de ACM dat de destijds geldende gebruiksbeperking en de clausuleringen geen waarborg bieden voor effectieve concurrentie. De gebruiksbeperking houdt in dat een partij niet meer dan vier frequentiekavels (zowel geclausuleerd als ongeclausuleerd) tegelijk in zijn bezit mag hebben. De ACM komt in dat advies tot de conclusie dat de dan geldende gebruiksbeperking van vier frequentiekavels niet kan voorkomen dat er concentraties van spectrum ontstaan die de mededinging beperken. In dat advies is ook opgenomen dat het bezit van vier frequentiekavels door een partij, gegeven het hoge marktaandeel dat hiermee kan worden bereikt, reeds aan de bovengrens zit van wat wenselijk is vanuit het oogpunt van de mededinging.¹³ Onder verwijzing naar dit advies heeft een aantal marktpartijen bij het Adviescollege gepleit voor een strengere gebruiksbeperking op de landelijke kavels.¹⁴
39. In het 2020-Advies is gesteld dat het risico reëel is dat bij de veiling van DAB+ laag 7 een of twee partijen het gehele of grote delen van dat spectrum verwerven. De ACM heeft dan ook geadviseerd om voor die veiling een spectrum cap van maximaal 40% te stellen op dat deel van de veiling dat mag toevallen aan een marktpartij. Deze spectrum cap geldt gedurende de looptijd van de vergunning en voorkomt het ontstaan of verder versterken van een economische machtspositie op de radioluister- en de radioadvertentiemarkt.
40. Met een spectrum cap van 40% is er namelijk ruimte voor ten minste drie partijen om een substantieel aandeel van het spectrum te verwerven. Wanneer er minimaal drie commerciële partijen zonder spectrumconcentraties met elkaar concurreren, draagt dit naar het oordeel van de ACM bij aan een goed functionerende markt. Op deze manier wordt ook het luisteraanbod in de toekomst gewaarborgd. De DAB+ laag 7 is recent geveild in juni 2021 en wordt in 2023 niet opnieuw geveild. Dit advies zal dan ook geen gevolgen hebben voor hetgeen in het 2020-Advies is bepaald ten aanzien van DAB+ laag 7.
41. Uit het recente marktonderzoek van de ACM komt onder andere naar voren dat FM nog steeds leidend is. De verwachting is dat FM in ieder geval tot in de jaren 2027-2032 nog een belangrijke rol zal hebben.¹⁵ Daarnaast groeit DAB+ minder snel dan voorspeld in 2020.

Huidige clausuleringen

42. Op dit moment gelden er voor vijf van de negen landelijke frequentiekavels clausuleringen. Deze kavels worden gebruikt door Radio Veronica, SLAM!, 100% NL, BNR Nieuwsradio en Sublime.¹⁶ Voor vier van de negen frequentiekavels gelden geen clausuleringen. Partijen mogen zelf bepalen welke content ze uitzenden. Drie van de vier ongeclausuleerde kavels zijn in het bezit van Talpa.

¹³ Hoewel het aantal frequentiekavels dat een partij bezit niet direct gekoppeld is aan het marktaandeel dat behaald kan worden, wordt het potentiële marktaandeel hoger naarmate een partij over meer frequentiekavels bezit. Op de verschillende kavels kan de inhoud van de programma's zodanig worden afgestemd, dat de combinatie van kavels een zo groot mogelijk publiek bereikt.

¹⁴ Zie voetnoot 117 van het Adviescollege verdeling frequentieruimte commerciële radio, *Naar een toekomstbestendig beleid voor commerciële radio*. Rapport | 05-10-2020

¹⁵ Zie Paragraaf 6.8 van het Adviescollege verdeling frequentieruimte commerciële radio, *Naar een toekomstbestendig beleid voor commerciële radio*. Rapport | 05-10-2020

¹⁶ De clausuleringen die voor deze kavels gelden zijn; niet-recente bijzondere muziek, recente bijzondere muziek, Nederlandstalig, nieuws en jazz.

43. Uit de tabellen 1 en 3 volgt dat partijen die actief zijn via een ongeclausuleerde frequentiekavel over het algemeen over een hoger marktaandeel beschikken op de radioluistermarkt dan partijen die actief zijn via een geclausuleerde frequentiekavel. Dit geldt ook voor de radioadvertentiemarkt (tabel 4). Hieruit blijkt dat partijen met ongeclausuleerde kavels kennelijk beter in staat zijn om marktaandeel te verwerven op de radioluister- en advertentiemarkt dan partijen met geclausuleerde zenders. Om die reden is de ACM van mening dat partijen aan ongeclausuleerde vergunningen meer concurrentiekracht ontlenen dan aan geclausuleerde vergunningen.

Conclusie

44. Gelet op de marktaandeelconcentraties op de radioluister- en de radioadvertentiemarkt, de wisselwerking tussen deze beide markten en de structurele kenmerken van deze markten, concludeert de ACM dat er sprake is van mededingingsrisico's die ervoor kunnen zorgen dat er geen effectief concurrerende markt is. Van potentiële toetreders gaat geen concurrentiedruk uit gelet op de hoge toetredingsdrempels. Op de radioluistermarkt is sprake van zeer lage overstapdrempels voor consumenten en hier gaat een compenserende concurrentiedruk vanuit om de kwaliteit voldoende hoog te houden. De ACM ziet de mededingingsrisico's dan ook met name op de radioadvertentiemarkt. Voortzetting van de huidige beperkingen op het frequentiegebruik (clausuleringen en gebruiksbeperving) zullen in onvoldoende mate bijdragen aan het bieden van waarborgen voor effectieve concurrentie op de radioadvertentiemarkt.

4 Advies maatregelen veiling

45. Het ministerie is voornemens om in het voorjaar van 2023 een veiling te organiseren voor frequentieruimte voor landelijke analoge en digitale commerciële radiovergunningen. Zoals in randnummer 4 is aangegeven, neemt de ACM bij dit advies het voornemen van het ministerie om twee geclausuleerde en zeven ongeclausuleerde frequentiekavels te veilen als uitgangspunt.

Gebruiksbeperking: maximaal drie frequentiekavels

46. In het 2019-Advies heeft de ACM geconcludeerd dat de gebruiksbeperking en de clausuleringen zoals deze op dat moment van toepassing waren, geen waarborgen bieden voor effectieve concurrentie. Een partij met vier frequentievergunningen beschikt namelijk al over een zodanig groot marktaandeel dat er sprake kan zijn van marktmacht. Voor een effectieve concurrentie is het niet wenselijk wanneer de meerderheid van de in totaal negen frequentiekavels in handen zouden komen van één partij. Wat de ACM betreft kan er bij de voorgenomen veiling dan ook niet worden uitgegaan van de nu geldende gebruiksbeperking van vier FM-vergunningen in bezit van één partij.
47. De ACM adviseert om de gebruiksbeperking aan te scherpen van vier naar maximaal drie frequentiekavels (ongeacht geclausuleerd of ongeclausuleerd) in bezit van één partij. Deze gebruiksbeperking sluit dan aan bij de voorwaarden die de ACM heeft opgenomen in haar 2020-Advies over de veiling van DAB+ laag 7. De ACM adviseerde om daarbij een spectrum cap van 40% te hanteren. Met deze maatregel kon worden voorkomen dat de effectieve concurrentie op de radioluister- en advertentiemarkt wordt beperkt. Door een gebruiksbeperking van maximaal drie frequentiekavels in het bezit van één partij te hanteren, wordt ook ten aanzien van de FM-frequenties voorkomen dat de effectieve concurrentie op de radioluister- en advertentiemarkt wordt beperkt.
48. Het wegvallen van clausuleringen op de frequentiekavels kan gevolgen hebben voor de diversiteit van het luisteraanbod. Een toelichting op de twee voorgenomen clausuleringen (Nederlandstalige muziek en Nieuws en Actualiteiten) lijkt de ACM vanuit oogpunt van transparantie wenselijk. Het aspect van pluriformiteit van het aanbod betreft de ACM verder niet in haar overwegingen. Indien er bij de voorgenomen veiling twee geclausuleerde in plaats van de tot op heden vijf geclausuleerde frequentiekavels worden geveild, hebben aanbieders meer mogelijkheden tot het verwerven van luisteraars, zonder beperkende voorschriften. Dit is naar verwachting bevorderlijk voor de mededinging mits een gebruiksbeperking van maximaal drie frequentiekavels wordt gehanteerd.
49. De ACM kan zich vanuit het oogpunt van investeringen voorstellen dat de vergunningen voor een langere termijn worden verlengd. Het Adviescollege heeft het ministerie geadviseerd de nieuwe vergunningen uit te geven voor een periode van 10 à 12 jaar. Gelet op het feit dat de mediemarkten op dit moment flink in ontwikkeling zijn, in combinatie met de voorgenomen reductie tot twee clausuleringen, het aanscherpen van de gebruiksbeperking en de recente veiling van DAB+ laag 7, is het voor de ACM lastig om een betrouwbaar toekomstbeeld te schetsen van de ontwikkeling van de

concurrentiesituatie in de komende 10 tot 12 jaren.¹⁷ In dat licht is denkbaar dat de vergunningen voor een kortere termijn dan 10 tot 12 jaren worden verleend, zodat halverwege kan worden beoordeeld of de gebruiksbeperking en clausuleringen nog in voldoende mate bijdragen aan de doelstellingen.

DAB+ laag 7: tweede adviesvraag ministerie

50. Met betrekking tot de tweede adviesvraag van het ministerie merkt de ACM het volgende op. Laag 7 is recent geveild in juni 2021 en wordt in 2023 niet opnieuw geveild. In het 2020-Advies is de ACM uitgegaan van de situatie zoals deze op dit moment (tot aan de veiling 2023) nog steeds bestaat, namelijk een gebruiksbeperking voor de FM frequentiekavels van maximaal vier frequentiekavels in bezit van één partij. Voor laag 7 is op basis van de destijds bestaande situatie een gebruiksbeperking vastgesteld, een spectrum cap van 40%.
51. In onderhavig advies adviseert de ACM het ministerie om bij de voorgenomen veiling de gebruiksbeperking aan te scherpen van vier frequentiekavels naar drie frequentiekavels in bezit van één partij. De uitgangssituatie waaronder laag 7 recent is geveild verandert daardoor ten positieve. De markt wordt op die manier minder geconcentreerd doordat minder frequentiekavels bij één partij kunnen komen. Nu er bij de voorgenomen veiling ook nog maar twee geclausuleerde in plaats van vijf geclausuleerde frequentiekavels worden geveild is dat eveneens bevorderlijk voor de mededinging.

¹⁷ De ACM acht zich in het algemeen niet goed in staat om een toekomstvoorspelling van de concurrentiesituatie over een langere periode dan 3 tot 5 jaar te doen en ziet in ieder geval op dit moment geen trends die duiden op een structureel ander landschap over 10 tot 12 jaar.