Autoriteit
Consument & Markt

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
070 722 20 00
www.acm.nl

Openbaar

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

Ons kenmerk : ACM/UIT/618198
Zaaknummer : ACM/23/183652

Datum: 21 december 2023

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

Samenvatting

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: het ministerie) heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) gevraagd om advies uit te brengen in verband met de door het ministerie voorgenomen veiling van de frequenties voor de niet-landelijke analoge (FM) en digitale (DAB+) commerciële radiovergunningen.

De vraag die in het advies centraal staat is of de ACM mededingingsrisico's ziet in het licht van de voorgenomen veiling, en zo ja, welke interventies de ACM adviseert om deze risico's weg te nemen. In de voorgenomen veiling kan worden geboden op: a) samengestelde FM/DAB+ pakketten met een maximaal aantal van 27, waarbij elke FM-vergunning wordt gekoppeld aan 48 kb/s capaciteit in laag 4 van het digitale spectrum, en (b) DAB+*only*[1] spectrum.

De ACM heeft ter voorbereiding van het advies meerdere marktpartijen, waaronder radio-omroepen en brancheorganisaties, gesproken. Daarnaast heeft de ACM met een extern onderzoeksbureau een (online) enquête uitgezet onder marktpartijen. Op basis van haar marktonderzoek komt de ACM tot het volgende advies aan het ministerie:

- Voor wat betreft de voorgenomen veiling van de samengestelde FM/DAB+ pakketten ziet de ACM geen bezwaren vanuit mededingingsperspectief en adviseert derhalve geen interventies. Allereerst ziet de ACM geen noodzaak om het aantal FM-kavels per vergunninghouder te maximeren. Door het wettelijke maximale bereik van 30% van de Nederlandse bevolking en de omvang van de te veilen kavels blijft er altijd ruimte voor meerdere partijen in de niet-landelijke radiosector.
- De kans bestaat dat bij de veiling de beschikbare kavels in één regio in handen komen van één of enkele aanbieders. Voor luisteraars zal dit geen negatieve gevolgen omdat er ook in die situatie nog voldoende regionale en landelijke radio-omroepen overblijven. Ook voor de radioadvertentiemarkt ziet de ACM geen risico's voor de mededinging omdat in elke regio voldoende concurrentiedruk uitgaat van de regionale publieke radio-omroepen en landelijke aanbieders die digitaal via DAB+ en/of online uitzenden. Daar komt bij dat in een aantal regio's op dit moment al sprake is van een beperkt aantal niet-landelijke aanbieders (uit oogpunt van efficiëntie), en dat leidt niet tot hoge tarieven voor adverteerders.
- Voor de veiling van het DAB+*only* spectrum adviseert de ACM het ministerie om een maximum (cap) te stellen aan de hoeveelheid digitaal spectrum dat een partij kan verwerven. Op dit moment is hier geen beperking op gesteld, waardoor het risico bestaat dat één partij een grote hoeveelheid digitale spectrumruimte zou kunnen verwerven bij de voorgenomen veiling. Het geadviseerde maximum betreft 30% bereik van de Nederlandse bevolking, en ziet op het totale te verwerven digitale spectrum (zowel DAB+ gekoppeld aan FM als DAB+*only*).
- Uit het marktonderzoek komt tevens naar voren dat door hoge kosten en beperkte inkomsten het lastig blijkt om niet-landelijke FM frequenties te exploiteren. Gelet hierop adviseert de ACM om een veilingmethode te kiezen die niet leidt tot onnodig hogere kosten voor vergunninghouders, zodat rendabele exploitatie mogelijk blijft.

[1] De term die wordt gehanteerd voor digitaal spectrum dat niet gekoppeld is aan een FM-vergunning.

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) verzocht[2] om advies uit te brengen in verband met de door het ministerie voorgenomen veiling van frequenties voor de niet-landelijke analoge en digitale commerciële radiovergunningen. Deze veiling is gepland in het begin van 2025.[3] De vraag aan de ACM is in het kort of er bij de veiling voorzieningen getroffen moeten worden ter waarborging of stimulering van de mededinging. In de adviesaanvraag worden de onderstaande twee specifieke vragen aan de ACM voorgelegd:
    a. Ziet de ACM mededingingsrechtelijke bezwaren[4] in het licht van de voorgenomen veiling(en) van de niet-landelijke analoge en digitale commerciële radiovergunningen (ook met het oog op de te verwachten ontwikkelingen op de relevante markten)?
    b. 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?[5]

2. De ACM heeft ter voorbereiding van het advies meerdere marktpartijen, waaronder radio-omroepen[6] en brancheorganisaties, gesproken 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. In aanvulling daarop heeft de ACM in samenwerking met een extern onderzoeksbureau[7] een (online) vragenlijst uitgezet onder alle vergunninghouders van de niet-landelijke commerciële kavels en de niet-landelijke publieke radio-omroepen. De ACM baseert dit advies onder meer op de informatie verkregen tijdens deze gesprekken en de uitkomsten van de enquête onder marktpartijen.

3. Daarnaast baseert de ACM haar advies op haar onderzoek in eerdere adviezen[8] en achtergrondinformatie die zij van het ministerie heeft ontvangen bij de adviesaanvraag, waaronder: het advies van het Adviescollege Verdeling Radiofrequentie Commerciële Radio (hierna: Adviescollege Radio)[9], het onderzoek van Dialogic naar de afschakeling van de FM-frequenties[10], het onderzoek van SEO naar de regelgeving en marktontwikkelingen voor de niet-landelijke commerciële radio[11] en het rapport van de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (hierna: RDI) over de herindeling van de NLCO (niet-landelijke commerciële omroepen) kavels.[12]

1.2 Uitgangspunten voorgenomen veiling

[2] Adviesaanvraag van 14 augustus 2023 met kenmerk DGED / 33547111 (hierna: adviesaanvraag).
[3] Dit blijkt uit de adviesaanvraag, rn. 23.
[4] De ACM interpreteert de adviesaanvraag van EZK ten aanzien van mededingingsrechtelijke bezwaren als volgt: wat zijn de mogelijke negatieve gevolgen van de voorgenomen veiling voor de mededinging.
[5] Adviesaanvraag, rn. 37.
[6] In dit advies wordt het begrip radio-omroep gebruikt als aanduiding voor omroepen, radiostations en radiozenders. Een radio-omroep kan actief zijn met één of meerdere radiozenders die in bepaalde regio's of op landelijk niveau radioprogramma's uitzenden.
[7] De enquête onder marktpartijen is opgesteld en uitgevoerd in samenwerking met onderzoeksbureau Motivaction.
[8] Te weten: het advies van ACM over gebruiksbeperking radiofrequenties over de voorgenomen veiling van de FM-frequenties in 2019 met kenmerk ACM/UIT/507314_OV (hierna: 2019-Advies), het advies van de ACM over de voorgenomen veiling van laag 7 DAB+ in 2020 met kenmerk ACM/UIT/528911 (hierna: 2020-Advies) en het advies van de ACM van 14 november 2022 inzake voorgenomen veiling van frequenties landelijke analoge en digitale commerciële radiovergunningen met kenmerk ACM/UIT/583609 (hierna: 2022-Advies).
[9] Adviescollege Radio, "Naar een toekomstigbestendig beleid voor commerciële radio" van oktober 2020 (hierna: Rapport Adviescollege Radio 2020).
[10] Dialogic, 'Update argumenten bij en impact van afschakeling van FM-radio', 17 oktober 2022 (hierna: Rapport Dialogic 2022).
[11] SEO "Radio voor de regio, onderzoek naar de regelgeving en marktontwikkelingen voor de niet-landelijke commerciële radio", april 2020 (hierna: Rapport SEO 2020).
[12] RDI, 'Onderzoek herindeling NLCO kavels', versie 21 augustus 2023 (hierna: RDI onderzoek herindeling NLCO kavels 2023)

4. Op dit moment zijn 54 niet-landelijke FM radiovergunningen uitgegeven, waarvan 38 in gebruik zijn bij niet-landelijke partijen (kavels[13] B01 t/m B38). In 2022 is een aantal extra niet-landelijke FM-vergunningen uitgegeven voor partijen met lokale ambities met een looptijd tot 1 september 2024 (dit zijn de kleinere FM-kavels B39 t/m B54).[14] Het ministerie geeft aan dat na afloop van deze termijn deze partijen kunnen uitzenden via de definitieve *Digital Audio Broadcasting* (hierna: DAB) laag 6 die is bedoeld voor lokaal gebruik.[15]

5. Het ministerie gaat in de adviesaanvraag uit van een herindeling en clustering van de niet-landelijke FM-kavels met het oog op de economische levensvatbaarheid en de bevordering van de winstgevende exploitatie.[16] Het aantal kavels wordt in de voorgenomen veiling teruggebracht tot 27.[17] Bij deze herindeling zijn – in lijn met het advies van het Adviescollege Radio – de kleinere FM frequenties (waar technisch mogelijk) bij elkaar gevoegd of aan bestaande niet-landelijke kavels toegevoegd. Tevens sluit de nieuwe indeling van de FM-kavels zo veel mogelijk aan bij de nieuwe indeling van DAB+ laag 4, zodat dekking van een FM-kavel zo goed mogelijk overeenkomt met die van het daaraan gekoppelde DAB+-*allotment*.[18]

6. Het ministerie geeft in haar adviesaanvraag aan dat in de voorgenomen veiling kan worden geboden op: a) samengestelde FM/DAB+ pakketten met een maximaal aantal van 27, waarbij elke FM-vergunning wordt gekoppeld aan 48 kb/s capaciteit in laag 4 van het digitale spectrum, en (b) DAB+*only* spectrum.

7. De looptijd van de vergunningsduur is 10 jaar, van 1 september 2025 tot en met 31 augustus 2035. Daarmee lopen de vergunningen gelijktijdig af met de landelijke commerciële radiovergunningen.

1.3 Leeswijzer

8. 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 context met het wettelijk kader. In hoofdstuk 3 beoordeelt de ACM de concurrentie op de radioluister- en advertentiemarkt. Vervolgens behandelt de ACM in hoofdstuk 4 de mogelijke risico's met het oog op de voorgenomen veiling(en), en gaat zij in hoofdstuk 5 in op de (noodzaak van de) te nemen maatregelen bij de voorgenomen veiling(en).

2 Context

2.1 Wet- en regelgeving

9. Het merendeel van de commerciële niet-landelijke FM-vergunningen is in 2003 geveild met een vergelijkende toets (een zogenoemde *beauty contest*) bestaande uit een programmatisch bod, regiogerichtheid, een businessplan en een financieel bod. In 2011 en 2017 zijn de vergunningen 'om niet' verlengd, waarbij in het kader van digitalisering een *simulcast* verplichting werd opgelegd; aan de analoge FM-vergunning werd een digitale vergunning gekoppeld en de vergunninghouders is opgelegd dat zij hun analoge programma's tegelijkertijd ook moeten uitzenden via DAB+.[19]

[13] In de context van dit advies wordt er met een kavel bedoeld: een FM-radiofrequentie of een samengesteld pakket van FM-radiofrequenties die als één vergunning aan een partij wordt gegund.
[14] Adviesaanvraag, rn. 12.
[15] Adviesaanvraag, rn. 12. 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.
[16] Adviesaanvraag, rn. 14.
[17] In aanvulling op de adviesaanvraag heeft het ministerie laten weten uit te gaan van 27 kavels.
[18] RDI onderzoek herindeling NLCO kavels 2023, p. 4. Een *allotment* is een afgebakend geografisch gebied waarbinnen een DAB+-multiplex uitgezonden mag worden. In bijvoorbeeld DAB+-laag 4 zijn meerdere *allotments* beschikbaar die een specifieke regio beslaan.
[19] Dit geldt voor alleen voor de kavels B01 t/m B38; aan de kleinere kavels B39 t/m B54 is geen DAB+ vergunning gekoppeld.

10. Om als commerciële omroep uit te mogen zenden – ongeacht verspreidingswijze – is vooraf toestemming van het Commissariaat voor de Media nodig (hierna: CvdM).[20] Met deze toestemming kan vervolgens frequentieruimte worden aangevraagd bij de RDI. Met deze toestemming kan ook een overeenkomst worden gesloten met een kabelexploitant.[21]

2.1.1 Regiogerichtheid en maximum bereik

11. Bij de veiling van de FM-frequenties in 2003 is een onderscheid aangebracht tussen het aanbod van landelijke en niet-landelijke FM-frequenties. In de Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003[22] (hierna: Regeling AGF) zijn in artikel 7 bepaalde FM-kavels aangewezen, de kavels B1 tot en met B54, die bestemd zijn voor niet-landelijke commerciële radio-omroep. Deze kavels mogen alleen worden gebruikt voor het uitzenden van regionale radioprogramma's van commerciële omroepinstellingen die in het bijzonder gericht zijn op het gebied waarvoor de programma's zijn bestemd. Doel van het onderscheid tussen landelijke en niet-landelijke frequenties is het waarborgen van een verscheidenheid aan aanbieders (pluraliteit[23]) en een pluriform[24] aanbod in de regio. Ook dient dit onderscheid om de niet-landelijke radiosector te beschermen tegen concurrentie van de landelijke radiosector, en vice versa.[25]

12. Voor de regionale radioprogramma's op de hierboven genoemde B-kavels geldt[26] dat:

    a. tenminste tussen 07.00 en 19.00 uur wordt uitgezonden;
    b. de programmering tussen 07.00 uur en 19.00 uur voor ten minste tien procent in het bijzonder gericht is op het gebied waarvoor het programma is bestemd;
    c. deze verzorgd worden door een commerciële omroepinstelling, waarvan alle door haar verzorgde en via omroepnetwerken analoog uitgezonden programma's tezamen door niet meer dan dertig procent van het aantal inwoners van Nederland kunnen worden ontvangen.

13. De zogenoemde eis van regiogerichtheid, hierboven genoemd onder randnummer 12, punt b, betekent dat een wettelijk minimum van 10% van het programma-aanbod op de regio gericht moet zijn. Bij de veiling van de FM-frequenties in 2003 werd – als gevolg van de *beauty contest* - in verschillende biedingen een hoger percentage regiogerichtheid dan het wettelijk minimum opgenomen, waardoor tot op heden verschillende percentages in de niet-landelijke vergunningen zijn opgenomen. Daar waar geen percentage in de vergunning is opgenomen geldt het wettelijke minimum van tien procent.

14. Verder geldt dat een omroepinstelling die zich met een programma-aanbod richt op de regio, in totaal een maximum bereik van dertig procent van de Nederlandse bevolking[27] mag hebben (zie randnummer 12, punt c). Hierbij wordt gekeken naar de verwerving en het gebruik door één rechtspersoon, en het gezamenlijke bereik van alle frequentieruimte van die rechtspersoon.[28] Voor de DAB+ frequenties die gekoppeld zijn aan een FM-frequentie, geldt hierdoor indirect ook een maximum van 30% demografisch bereik.

---

[20] Artikel 3.1 e.v. Mediawet.
[21] Zie https://www.cvdm.nl/voor-mediamakers/commerciele-omroepen/toestemming-commerciele-omroep-aanvragen/
[22] Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen inzake aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep.
[23] Dit is een begrip uit het mediabeleid van het Ministerie OCW en betekent dat er een diversiteit aan aanbieders zou moeten zijn. Uitgangspunt van de Mediawet hierbij is de toegang tot de ether voor media-instellingen open te stellen voor in beginsel zo veel mogelijk verschillende aanbieders. Om dit te bewerkstelligen worden in sommige gevallen beperkingen gesteld aan de hoeveelheid frequenties of vergunningen die een partij mag verwerven of gebruiken.
[24] Dit is een begrip uit het mediabeleid van het Ministerie OCW. Het begrip betekent in deze context een pluriform aanbod van content in het medialandschap. Hierbij valt te denken aan een reflectie van verschillende opinies, verscheidenheid in categorieën – in het geval van radio is dit voornamelijk verschillende genres muziek, en een divers en breed bereik – landelijk of lokaal/regionaal of bijvoorbeeld bepaalde bevolkingsgroepen. De programmatische clausuleringen en de regiogerichtheidseis zijn voorbeelden van instrumenten om pluriformiteit te bevorderen.
[25] Rapport Adviescollege Radio 2020, p. 17, p. 35.
[26] Op grond van artikel 7 van de Regeling AGF en artikel 5 van de Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële radio-omroep.
[27] Het demografisch bereik wordt uitgedrukt als percentage van de Nederlandse bevolking en wordt berekend volgens de *zerobase* planningsnorm.
[28] Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële radio-omroep, artikel 5. Deze regel heeft als doel te voorkomen dat niet-landelijke vergunninghouders met het aan elkaar rijgen van frequenties een min of meer landelijke dekking bereiken.

15. Om het onderscheid tussen landelijke en niet-landelijke FM-vergunningen verder door te voeren, is in de Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële radio-omroep vastgelegd dat een rechtspersoon niet zowel landelijke als niet-landelijke FM frequenties mag gebruiken of verwerven.[29] Voor de voorgenomen veiling van niet-landelijke FM-frequenties betekent dit dat een rechtspersoon die wil meedoen aan de veiling én reeds over een landelijke FM-frequentie beschikt, de vergunning voor de landelijke frequentie zal moeten inleveren.

16. Op dit moment geldt deze bepaling alleen voor het FM-spectrum, maar het ministerie heeft aangegeven dat ten behoeve van de voorgenomen veiling van de niet-landelijke frequenties deze zal worden uitgebreid. Bij de uitbreiding zal bepaald worden dat één rechtspersoon niet zowel landelijke als niet-landelijke DAB+-vergunningen mag gebruiken of verwerven.[30]

17. In de Mediawet zijn tevens regels voor sponsoring en reclame opgenomen. Zo moeten reclame en sponsoring duidelijk herkenbaar en gescheiden zijn van het overige programma-aanbod. Ook mag het programma-aanbod geen sluikreclame bevatten.[31] De Mediawet stelt ook een maximum aan het aantal uitgezonden minuten aan reclame.[32]

2.1.2 Overdracht vergunning en verbondenheidstoets

18. Door het Adviescollege Radio werd gesignaleerd dat in vergelijking met de landelijke commerciële omroep bij de niet-landelijke radio-omroepen het grote aantal overdrachten van vergunningen opvalt. Dat lijkt vooral een gevolg van de moeilijkheden in deze sector om een gezonde business case te ontwikkelen.[33] In randnummer 40 wordt hier verder op ingegaan.

19. Een vergunninghouder kan zijn vergunning overdragen, waarvoor eerst een verzoek tot overdracht bij de RDI moet worden ingediend.[34] De RDI toetst of er weigeringsgronden zijn voor overdracht aan een beoogde vergunninghouder.[35] Hierbij wordt onder andere een toets uitgevoerd op ongeoorloofde verbondenheid met een landelijke vergunninghouder en of verbondenheid ontstaat met een andere niet-landelijke vergunninghouder waardoor de maximale hoeveelheid frequentieruimte die een niet-landelijke vergunninghouder in het FM-spectrum mag verwerven of gebruiken wordt overschreden. De grondslag voor deze verbondenheidstoets ligt in artikel 3:11 van de Telecommunicatiewet en de Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële radio. Doel is om de pluriformiteit van het radiolandschap te waarborgen.

20. Bij verbondenheid tussen vergunninghouders gaat het om de mogelijkheid om ‘aanmerkelijke invloed’ uit te kunnen oefenen. Bij een aandelenbelang van minder dan 25% is de aanname dat geen sprake is van het kunnen uitoefenen van aanmerkelijke invloed. Bij een aandelenbelang boven de 25% hangt het af van andere afspraken tussen de vergunninghouders. Er zijn geen harde criteria, er wordt per geval onderzocht of sprake is van verbondenheid.[36] Of sprake is van verbondenheid speelt eveneens bij verschillende vormen van samenwerking tussen vergunninghouders.

2.2 Samenwerking vergunninghouders

21. In het niet-landelijke radiodomein werkt een aantal vergunninghouders op verschillende manieren samen. Het gaat hierbij om samenwerking tussen niet-landelijke vergunninghouders onderling, en tussen niet-landelijke en landelijke vergunninghouders. Belangrijkste reden voor deze samenwerking

[29] Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële radio-omroep, artikel 3a.
[30] Adviesaanvraag, rn. 6
[31] Artikel 3.5b-3.7 Mediawet.
[32] Artikel 3.8 Mediawet.
[33] Rapport Adviescollege Radio 2020, p. 22.
[34] Artikel 3.20 Telecommunicatiewet.
[35] Artikel 3.18 Telecommunicatiewet.
[36] Gespreksverslag van 4 oktober 2023 met kenmerk ACM/UIT/605930, p. 3.

is om efficiënter te kunnen opereren, omdat een succesvol verdienmodel bij exploitatie van een niet-landelijke vergunning lastig blijkt (zie randnummer 40).

22. Het kan bij een samenwerking gaan om een productie-overeenkomst, waarbij programma's in opdracht worden geproduceerd en/of geleverd door een derde; een licentie-overeenkomst waarbij onder andere gebruik wordt gemaakt van de (merk)naam van een andere vergunninghouder; een distributie- of doorgifte-overeenkomst waarbij afspraken worden gemaakt over (gedeeltelijk) gebruik van spectrum van een kavel voor doorgifte of distributie van een programma of zender van een derde partij. Tot slot is er een sales overeenkomst waarbij de verkoop van reclamezendtijd wordt uitbesteed. Een combinatie van overeenkomsten komt ook voor.[37]

23. Samenwerking tussen vergunninghouders is aan enkele regels gebonden. Zo bepaalt artikel 7, lid 4, van de Regeling AGF dat een niet-landelijke frequentie níet gebruikt mag worden om radioprogramma's uit te zenden die ook op een landelijke commerciële radio-omroep te horen zijn. Ook mag samenwerking niet leiden tot ongeoorloofde verbondenheid.

24. Verschillende vormen van samenwerking zijn in het kader van ongeoorloofde verbondenheid getoetst door de sectorale toezichthouder[38], soms tot aan het hoogste rechtscollege, het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb). Het heeft zelden geleid tot een verbod op de samenwerking. In 2022 nog heeft het CBb bevestigd dat de productie- sales- en licentieovereenkomsten tussen Qmusic en Radio Limburg (ook handelend onder de naam Qmusic Limburg) geen ongeoorloofde verbondenheid opleveren.[39]

25. Het Adviescollege Radio wijst in haar rapport op een verwatering van de scheiding tussen de landelijke en niet-landelijke sector als gevolg van de samenwerkingsovereenkomsten. Omdat de mogelijkheden van samenwerking en de exploitatie van meerdere kavels binnen de niet-landelijke sector belangrijk zijn voor een rendabel businessmodel en dus voor economisch gezonde niet-landelijke commerciële radiopartijen, pleit het Adviescollege Radio niet voor het verbieden van elke vorm van samenwerking.[40] Het college adviseert de verbondenheidstoets aan te vullen met een verbod op licentieovereenkomsten en andere daarmee vergelijkbare samenwerkingsovereenkomsten tussen landelijke en niet-landelijke radiopartijen.[41] Samenwerking die gericht is op kostenvoordelen, bijvoorbeeld door gemeenschappelijke inkoop of gebruik van faciliteiten, of op het delen van kennis en ervaring, is naar het oordeel van het college niet bezwaarlijk.[42]

2.3 Aanbieders

26. In de niet-landelijke radiomarkt zijn zowel commerciële als publieke radio-omroepen als aanbieders van radioprogramma's actief. De voorgenomen veiling betreft uitsluitend de vergunningen voor de niet-landelijke commerciële omroepen, maar voor de concurrentieanalyse is tevens de positie van de regionale publieke omroepen van belang.

[37] Zie Rapport SEO 2020, p. 14, en Rapport Adviescollege Radio 2020, p. 22.
[38] Deze toets lag tot 2020 bij het CvdM, daarna bij de RDI.
[39] College van Beroep voor het bedrijfsleven, zaaknrs. 21/495, 21/722 en 21/723, 12-04-2022, ECLI:NL:CBB:2022:164.
[40] Rapport Adviescollege Radio 2020, p. 47.
[41] Rapport Adviescollege Radio 2020, p. 58. Het Adviescollege adviseert dit in het licht van een volgens haar benodigde aanscherping van de scheiding tussen het landelijke en het niet-landelijke domein.
[42] Rapport Adviescollege Radio 2020, p. 58.

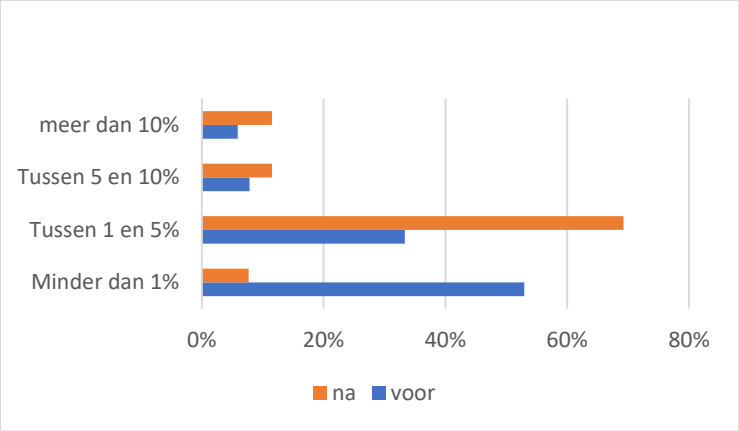
2.3.1 Niet-landelijke commerciële radio-omroepen

27. Van het ministerie is een overzicht ontvangen[43] van de vergunninghouders (veelal BV's) van niet-landelijke FM-kavels. Op FM zijn op dit moment 51 kavels vergund.[44] In Nederland zijn circa 23 commerciële niet-landelijke radio-omroepen actief op FM. Deze omroepen hebben hun eigen (regionale) radiozender(s) waarmee zij via de FM-band en de verschillende FM-frequenties hun programma's uitzenden. Het grootste aantal FM-kavels is in het bezit van RadioNL die uitzendt over 17 FM-kavels. Dit beeld sluit aan bij eerdere onderzoeken uitgevoerd door SEO.[45]

28. Bijlage 2 bevat een overzicht van de verschillende radio-omroepen in de verschillende provincies; bijvoorbeeld Qmusic Limburg die te beluisteren is in Limburg en Overijsel; Radio 10 Brabant in Limburg, Noord Brabant en Noord Holland en Waterstad FM in Friesland.

29. De RDI geeft het demografisch bereik weer van de FM-kavels, waarbij het gaat om de hoeveelheid luisteraars die (technisch) maximaal bereikt kunnen worden binnen een bepaalde regio (zie bijlage 3).[46] Het grootste deel (ca. 53%) van de kavels heeft een bereik van minder dan 1 procent en ongeveer 6% heeft een bereik van meer dan 10%. Voorbeelden van radio-omroepen met een relatief groot bereik zijn RadioNL en Radio Decibel. Als eerder beschreven onder paragraaf 1.2 zal dit bereik met de herindeling van de kavels veranderen. Onderstaande figuur geeft het huidige en nieuwe bereik van de FM-kavels weer.

Figuur 1 Aandeel demografisch bereik vóór en na herverdeling



30. Commerciële aanbieders van niet-landelijke radio zijn ook actief via internet en DAB+. Een online en DAB+ radio-aanbod wordt vaak naast een FM-frequentie gehanteerd. Er zijn echter ook aanbieders die uitsluitend een online dan wel DAB+ aanbod hebben. Er zijn in alle provincies diverse commerciële radiozenders via internet te beluisteren.[47]

31. Commerciële radio-omroepen behalen voornamelijk hun inkomsten uit de verkoop van advertentieruimte. De verkoop aan regionale adverteerders verzorgen de omroepen doorgaans zelf. De verkoop van advertentieruimte aan landelijke adverteerders wordt verzorgd door E-Power.[48] E-Power vertegenwoordigt 21 niet-landelijke commerciële radio-omroepen en door het bereik van deze zenders met elkaar te combineren kan E-Power een aanbod doen aan landelijke adverteerders. De

[43] Document van 22 juni 2023 met kenmerk ACM/IN/782921 en bijlage 2.
[44] B39, 45 en 54 zijn niet vergund.
[45] Rapport SEO 2020, p i;. "*de niet-landelijke commerciële radiomarkt kenmerkt zich door een lappendeken van eigendomsrelaties, samenwerkingsverbanden en gehele en gedeeltelijke uitwisseling van programma's. Anno 2020 is deze 'ruilverkaveling' nog altijd aan de orde van de dag. Meest prominent is in dit opzicht het programma van RadioNL, dat te ontvangen is via een of meer frequenties van 15 verschillende niet-landelijke FM-kavels. Deze kavels zijn in handen van negen verschillende vergunninghouders*."
[46] Zie bijlage 2; dit verschilt van het werkelijke bereik dat aangeeft hoeveel luisteraars daadwerkelijk worden bereikt.
[47] Zie bijvoorbeeld https://www.online-radio.nl/regionale-radiozenders.
[48] Gespreksverslag van 21 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/60341, p. 2.

niet-landelijke zenders die een samenwerkingsverband hebben met een landelijke aanbieder, laten de verkoop verrichten door hun samenwerkingspartner (Qmusic/DPG of OMS/Talpa).

2.3.2 Regionale publieke omroepen

32. Er zijn dertien regionale publieke omroepen.[49] Behalve in de provincie Zuid-Holland heeft iedere provincie één regionale publieke omroep. De regionale publieke omroepen (hierna: RPO) beschikken allemaal over één FM-vergunning, met daarbij een gekoppelde DAB+-vergunning. De RPO's zijn vooral de nieuws- en informatiezenders in de regio. De RPO's zijn verenigd in Stichting RPO en voeren de publieke media-opdracht uit die de Stichting RPO heeft gekregen. Het totaalbudget voor de uitvoering van de publieke mediadienst op regionaal niveau wordt via de begroting van de RPO aangevraagd. Op basis van deze begroting stelt de minister voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) het totaalbudget voor de bekostiging van de regionale publieke mediasector vast. Daarnaast behalen de RPO's inkomsten uit de verkoop van advertentiezendtijd. Omroep Reclame Nederland (hierna: ORN) verzorgt voor de RPO's de verkoop aan zogenoemde landelijke adverteerders; adverteerders die op zoek zijn naar landelijk bereik.[50] De omroepen verkopen ook rechtstreeks zendtijd aan adverteerders, het gaat daarbij om adverteerders die uitsluitend in de betreffende regio of een beperkt aantal regio's willen adverteren.[51]

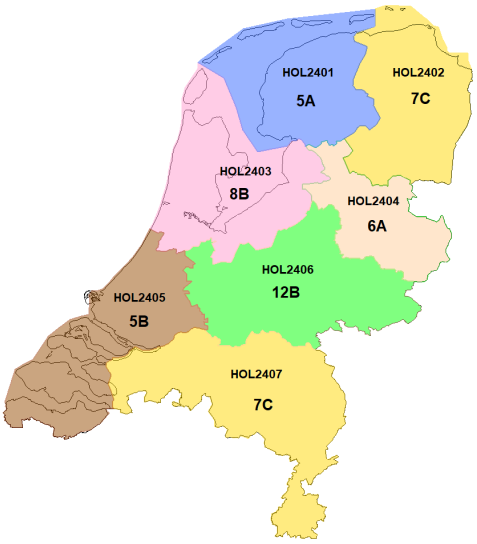
2.4 DAB+

33. De aanbieders op de niet-landelijke radiomarkt maken gebruik van verschillende distributievormen, te weten: FM, DAB+, combinatie FM en DAB+ en internet. Naast FM maken veel radio-omroepen deel uit van digitale televisiepakketten, via DVB-C (kabel), DVB-T (Digitenne), IPTV of DVB-S (satelliet).[52] Voor DAB+ is geen internetverbinding nodig, het is via de ether te ontvangen.

34. De Nederlandse radiomarkt is op dit moment nog grotendeels gerangschikt naar het bezit van analoge FM (ether) frequenties. DAB+ wordt echter gezien als de digitale opvolger van analoge FM. Het DAB+-spectrum bestaat uit verschillende spectrumlagen. In Nederland zijn zeven landelijk dekkende lagen spectrum in Band III bestemd voor digitale radio, waarvan laag 4 het deel van het spectrum is waarop de niet-landelijke commerciële radiostations en regionale publieke omroepen actief zijn. De DAB+ laag 4 bestaat uit zeven *allotments*, verspreid over de verschillende regio's in Nederland. Onderstaande figuur 2 illustreert dit.[53]

[49] Zie www.rpo.nl.
[50] Gespreksverslag van 13 september 2023 met kenmerk ACM/UIT/604596, p. 1.
[51] Gespreksverslag van 13 september 2023 met kenmerk ACM/UIT/604596, p. 5.
[52] Adviesaanvraag, rn. 10.
[53] RDI onderzoek herindeling NLCO kavels 2023, p. 8.

Figuur 2: DAB+ allotments in huidige DAB+ laag 4



35. Van de DAB+ ruimte in laag 4 wordt op dit moment maar een beperkt gedeelte benut.[54] Elk van de lagen is bestemd voor een bepaalde gebruiker of groep gebruikers, die gezamenlijk via een multiplex[55] hun radioprogramma's uitzenden.[56] Samenwerking binnen een DAB+-*allotment* wordt ook opgenomen in de vergunningsaanvraag die een partij bij de RDI moet indienen voor het verkrijgen van een DAB+-*only* vergunning. 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.[57]

36. De DAB+-*allotments* zijn verdeeld over de provincies in Nederland. Uit de informatie van de RDI volgt dat de B-kavels (B1 t/m B38) op dit moment al zijn gekoppeld aan een DAB+-*allotment*.[58] Daarnaast is er per DAB+-*allotment* ruimte voor maximaal 12 vergunningen, wat op dit moment leidt tot een aanzienlijke restruimte op DAB+ van 30 vergunningen.[59] Onderstaande tabel geeft een overzicht van de huidige verdeling van de commerciële en publieke niet-landelijke omroepen in de verschillende *allotments* met de daarbij behorende restruimte.[60]

Tabel 1. Verdeling vergunningen over DAB+ allotments

Code	Provincies	Formele naam	Kanaal	Huidig aantal commerciële vergunningen	Aantal publieke vergunningen	Totaal	Restruimte
A	Noord Holland en Flevoland	HOL2403	8B	6	2	8	4
B	Friesland	HOL2401	5A	6	1	7	5
C	Groningen en Drenthe	HOL2402	7C	6	2	8	4
D	Overijssel	HOL2404	6A	5	1	6	6
E	Zuid Holland en Zeeland	HOL2405	5B	4 (en 1 AM)	3	8	4
F	Utrecht en Gelderland	HOL2406	12B	5	2	7	5
G	Noord Brabant en Limburg	HOL2407	7C	6 (en 2 niet gekoppeld)	2	10	2
	Totaal:			**38+3**	**13**	**54**	**30**

[54] RDI onderzoek herindeling NLCO kavels 2023, p. 10.
[55] Een multiplex is fysieke apparatuur of software waardoor het signaal van de verschillende radiozenders in een spectrumlaag wordt samengevoegd en wordt uitgezonden.
[56] Advies ACM-2020, p. 4.
[57] Advies ACM-2020, p. 4.
[58] De overige B kavels (B39 t/m B54) zijn de kleine FM kavels die niet gekoppeld zijn aan een DAB+-spectrum.
[59] RDI onderzoek herindeling NLCO kavels 2023, p. 8.
[60] Bron: RDI onderzoek herindeling NLCO kavels 2023, p. 8.

2.5 Ontwikkelingen medialandschap

37. Het medialandschap en daarmee het radiolandschap is in ontwikkeling. Hieronder wordt een aantal belangrijke ontwikkelingen besproken dat voor het advies van de ACM relevant is.

38. Ten eerste blijkt dat het mediagebruik verandert. Over de afgelopen jaren is sprake van een trend dat het gebruik van traditionele media (het kijken naar televisiezenders, het luisteren naar radio en het lezen van papieren kranten) daalt en het online kijk- en luistergedrag, met name onder de jongere doelgroep, stijgt.[61] Uit de Nationale Media Monitor 2023 volgt dat de tijd die wordt besteed aan het luisteren van (zowel landelijke als niet-landelijke) radiozenders gemiddeld genomen over de afgelopen jaren licht is gedaald. Zo is sprake van een daling van 5% van het dagbereik van radiozenders over de periode 2022 ten opzichte van 2018.[62] Het gemiddelde dagbereik van de regionale publieke en commerciële omroepen is met ongeveer 6% gedaald in 2022 ten opzichte van 2021.[63] Tijdens de coronajaren 2020 en 2021 was er weliswaar sprake van een lichte onderbreking van deze trend door toename van luistertijd onder oudere leeftijdsgroepen, maar in 2022 zet de daling verder voort. In 2017 werd op een gemiddelde dag 164 minuten naar radiozenders geluisterd door Nederlanders van 10 jaar en ouder. In 2022 is dat nog 147 minuten. De leeftijdsgroep van 65 jaar en ouder luistert met 204 minuten het meest naar radiozenders. Deze leeftijdsgroep laat in vergelijking met 2017 ook de minste daling in luistertijd zien. Ondanks deze dalende trend in het luistergedrag, blijft radio nog steeds een belangrijk mediakanaal voor zowel luisteraars als adverteerders en is de verwachting dat dit ook in de komende jaren zo zal zijn. Meerdere marktpartijen in het onderzoek van de ACM bevestigen dit.[64]

39. Daarnaast is de verwachting dat analoge radio de komende jaren nog steeds een belangrijk distributiekanaal zal zijn naast digitale radio. De transitie naar digitale radio verloopt geleidelijk en zal naar verwachting worden gestimuleerd door de (voorspelde) groei van de apparatuur in auto's, in huis en de (naam)bekendheid ervan.[65] Marktpartijen geven aan dat DAB+ in de toekomst wel steeds belangrijker zal worden, maar dat de cijfers op dit moment nog lastig zijn in te schatten en nog steeds veel wordt geluisterd naar FM-radio.[66] Daarbij wordt genoemd dat het DAB+-*only* spectrum aantrekkelijk is voor nieuwkomers, onder meer omdat de kosten daar door samenwerking binnen een multiplex lager liggen,[67] maar dat adverteerders nog altijd met name geïnteresseerd zijn in het FM-spectrum.[68]

40. Tot slot is relevant om te benoemen dat de inkomsten van de niet-landelijke commerciële omroepen (al enige tijd) onder druk staan.[69] De omroepen hebben te maken met hoge kosten voor onder andere de productie van content, techniek en toezichtskosten.[70] De advertentie-inkomsten worden lager terwijl de kosten stijgen.[71] Daarbij wordt aangegeven dat het, zeker voor de kleinere spelers, nu al niet haalbaar is om alles - eigen studio, techniek, sales en marketing - in eigen beheer uit te voeren. De brancheorganisatie van de niet-landelijke commerciële omroepen geeft aan dat de inkomsten van de niet-landelijke commerciële radio-omroepen veelal onder druk staan, waardoor sommige radiostations uit de markt zijn gestapt, zijn overgenomen of een samenwerking zijn aangegaan met een andere radio-omroep voor de verkoop van advertentieruimte of de productie van radioprogramma's.[72] Zoals hierboven al aangegeven, is dit één van de redenen voor het bestaan van

[61] Vergunningsbesluit van de ACM van 3 maart 2023, Verbod van concentratie RTL Group S.A. en Talpa Network B.V., met kenmerk ACM/UIT/593746, randnummer 77; Commissariaat voor de Media, Mediamonitor 2023, p. 24.
[62] Commissariaat voor de Media, Mediamonitor 2023, p. 30 (tabel 14). Het gaat hier om het dagbereik in de leeftijdsgroep 10+.
[63] Commissariaat voor de Media, Mediamonitor 2023, p. 31.
[64] Gespreksverslag van 26 oktober 2023 met kenmerk ACM/UIT/608019, p. 2.
[65] Rapport Dialogic 2022, p. 19-21; gespreksverslag van 13 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/600851, p. 4.
[66] Gespreksverslag van 1 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/602264, p. 5; gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601458, p. 5; Gespreksverslag van 24 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603588, p. 3.
[67] Zie paragraaf 2.4.
[68] Gespreksverslag van 4 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/600335, p. 4.
[69] Het Adviescollege Radio wees hier in haar rapport uit 2020 al op, zie haar rapport, p. 30.
[70] Gespreksverslag van 26 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/602189 p. 3; Gespreksverslag van 5 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/600723 p.4, Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601458 p. 6.
[71] Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601458, p. 3.
[72] Gespreksverslag van 13 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/600851, p. 2.

(uitbestedings)overeenkomsten voor de productie, sales of licentie/merknaam, met andere niet-landelijke of landelijke radio-omroepen.

3 Relevante markten en concurrentieanalyse

41. 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, waarbij sprake is van netwerkeffecten: hoe groter de groep luisteraars, des te meer adverteerders een radio-omroep kan aantrekken (en vice versa). De ACM zal hieronder op beide groepen gebruikers ingaan.

42. In dit hoofdstuk analyseert de ACM de concurrentie aan de luisterzijde en de advertentiezijde van de niet-landelijke radiomarkt. De ACM heeft geen uitgebreid onderzoek uitgevoerd naar een eventuele productmarktafbakening, en zal voor het doeleinde van dit advies ook geen relevante markten afbakenen maar zo veel mogelijk aansluiten bij eerdere adviezen en besluiten. De ACM acht dit voor het doel van dit advies voldoende.

3.1 De radioluistermarkt

3.1.1 Concurrentie om luisteraars

43. In haar eerdere adviezen uit 2019 en 2022 is de ACM uitgegaan van een radioluistermarkt, waarbij is geconcludeerd dat radioluisteren via digitale kanalen (DAB+ en internet) tot dezelfde markt behoort als het luisteren naar analoge FM-radio.[73] De inhoud die op FM wordt aangeboden is veelal ook via digitale kanalen te beluisteren, waarbij DAB+ en internetradio daarnaast nog extra zenders aanbieden ten opzichte van FM.[74]

44. Luisteraars kunnen gemakkelijk switchen tussen verschillende distributiekanalen en hebben de keuze uit een groot aantal omroepen die voor hen te ontvangen zijn via FM, DAB+ of internet.[75] In Nederland is een deel van de radio-omroepen landelijk te ontvangen en een deel alleen in bepaalde delen van het land.[76] Ook landelijke omroepen hebben niet altijd landelijke dekking. In haar advies uit 2019 geeft de ACM aan dat hieruit volgt dat de geografische markt daarom in ieder geval niet kleiner is dan landelijk.[77] Ook in het advies uit 2022 wordt deze lijn gevolgd.[78] Het marktonderzoek voor het huidige advies bevestigt dit beeld: de niet-landelijke commerciële omroepen concurreren om luisteraars met landelijke en niet-landelijke omroepen, zowel commerciële als publieke.[79]

45. In iedere provincie zijn verschillende commerciële niet-landelijke radio-omroepen te beluisteren, variërend van twee in Limburg (Qmusic Limburg en Radio 10 Brabant) en Zeeland (Memories en RadioNL) tot acht in Noord-Holland (bijvoorbeeld Radio Decibel, RadioNL, Slam en Tukker FM).[80] RadioNL is in alle provincies met uitzondering van Limburg te beluisteren en Tukker FM (gelieerd aan RadioNL) is in acht van de twaalf provincies te ontvangen. Hiermee zijn zij (bijna) landelijk dekkend. Dit beeld sluit aan bij eerdere onderzoeken uitgevoerd door het Adviescollege Radio.[81]

[73] 2022-Advies, rn. 18.
[74] 2022-Advies, rn. 18 met verwijzing naar 2019-Advies.
[75] 2019-Advies, p. 10.
[76] Zie bijlage 1.
[77] 2019-Advies, p. 11.
[78] 2022-Advies, p. 4.
[79] Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601458, p. 3; gespreksverslag van 21 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603411, p. 3; rapport Motivaction van 9 november 2023, M231009 ACM niet-landelijke radiozenders, p. 12; gespreksverslag van 5 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/600723 p. 3; Gespreksverslag van 26 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/602189, p. 4.
[80] Zie details in bijlage 1 met www.wereldradio.nl als bron.
[81] Rapport Adviescollege Radio 2020, p. 7.

In het advies van 2019 wordt aangegeven dat de ACM geen aanwijzingen heeft dat radio-omroepen uit het buitenland concurrentiedruk uitoefenen op Nederlandse radiozenders.[82] De ontvangst van buitenlandse radio-omroepen in Nederland is zeer beperkt, en daarbij is er in veel gevallen sprake van een taalbarrière voor luisteraars. In het advies uit 2022 wordt hierbij aangesloten.[83] De ACM ziet geen aanwijzingen dat dit beeld sinds 2019 gewijzigd is. Hieruit volgt dat de ACM, net als in de adviezen uit 2019 en 2022, uitgaat van een nationale radioluistermarkt.

3.1.2 Marktaandelen op basis van het bereik van het aantal luisteraars

46. De marktaandelen op basis van het bereik van het aantal luisteraars hebben het Nationaal Media Onderzoek (NMO) als bron. Het betreft hier luisteraandelen op de landelijke luistermarkt. De resultaten van dit onderzoek worden gepubliceerd in de Audify Audio maandrapportages[84] (hierna: Audify). De rapportages bevatten luistercijfers van de afzonderlijke radio-omroepen (bijvoorbeeld Qmusic Limburg) en van zenders aangesloten bij de verkoopnetwerken E-Power en ORN.[85]

47. Tabel 3 bevat de door ACM geselecteerde gegevens van de niet-landelijke radio-omroepen uit de Audify rapportage van september 2023. Uit de tabel blijkt dat van de afzonderlijke radio-omroepen Qmusic Limburg met een landelijk marktaandeel van 0,6% de meeste luisteraars trekt, gevolgd door Kink met 0,4% landelijk marktaandeel. Verder blijkt dat de zenders die bij E-Power zijn aangesloten een landelijk marktaandeel hebben van 3,7%, en de publieke zenders (ORN) een landelijk marktaandeel van 6,5%.

Tabel 1: Marktaandelen landelijke radioluistermarkt

	Marktaandeel	**Gemiddelde luistertijd**
	(%)	(in minuten per dag)
Radio-omroepen		
Easy Radio	0,0	19
Qmusic Limburg	0,6	64
Radio 10 Brabant	0,2	44
Radio Decibel	0,1	28
Slam! Non-stop	0,0	17
Kink	0,4	68
Verkoopnetwerk:		
ORN	6,5	90
E Power	3,7	80

48. Verder geeft Audify, op basis van luistercijfers van NMO, een maandelijks overzicht van de top twee van niet-landelijke publieke en commerciële radiostations met het grootste maandbereik per provincie (zie tabel 4).[86] In iedere provincie bestaat de top twee uit een publieke en een commerciële omroep. De publieke omroep staat in alle provincies op nummer één qua aantal luisteraars, behalve in Limburg (waar Qmusic Limburg actief is).

Tabel 2: Aantal luisteraars niet-landelijke radiomarkt

[82] ACM-advies 2019, p. 11.
[83] ACM-advies 2022, p. 4.
[84] Audify maand rapport september 2023, p. 4.
[85] Zie ook rnrs. 31-32.
[86] Audify maand rapport september 2023, p. 9.

Provincie	Nr.1	Type	Aantal luisteraars	Nr.2	Type	Aantal luisteraars
Groningen	Radio Noord	RPO	200017	Simone FM	NLCO	91837
Friesland	Omroep Fryslan Radio	RPO	146589	Waterstad FM	NLCO	106305
Drenthe	Radio Drenthe	RPO	94197	Tukker FM	NLCO	47437
Noord Holland	NH Radio	RPO	279225	RadioNL	NLCO	161746
Flevoland	Radio Flevoland	RPO	45871	NB, Tukker FM, easy FM	NLCO	NB
Overijssel	Radio Oost	RPO	243073	RadioNL	NLCO	161660
Zuid-Holland	Radio Rijnmond	RPO	496339	Radio West	NLCO	301542
Utrecht	Radio M Utrecht	RPO	149251	Radio Excellent	NLCO	54322
Gelderland	Radio Gelderland	RPO	307698	RadioNL	NLCO	144270
Zeeland	Omroep Zeeland	RPO	117183	NB, RadioNL	NLCO	NB
Noord-Brabant	Omroep Brabant Radio	RPO	600612	Radio 10 Brabant	NLCO	397273
Limburg	Qmusic Limburg	NLCO	404049	L1 Radio	RPO	257422

3.2 De radioadvertentiemarkt

3.2.1 Concurrentie om adverteerders

49. In haar eerdere adviezen en besluiten is de ACM uitgegaan van een afzonderlijke radioadvertentiemarkt die zich onderscheidt van andere mediakanalen.[87] Er zijn geen ontwikkelingen die aanleiding geven om daar in dit advies van af te wijken. Voor het onderhavige advies sluit de ACM daarom aan bij haar eerdere standpunt dat sprake is van een afzonderlijke radioadvertentiemarkt.

50. In eerdere adviezen is de ACM uitgegaan van een nationale markt voor radioadvertenties die zowel de landelijke als niet-landelijke radiozenders omvat.[88] De concurrentie op de radioadvertentiemarkt doet zich zowel binnen regio's als op landelijk niveau voor. Vanuit een landelijke adverteerder beschouwd vindt concurrentie plaats tussen zowel de landelijke als niet-landelijke (commerciële en publieke) radio-omroepen.[89] Hierbij is relevant dat uit het marktonderzoek blijkt dat landelijke adverteerders de niet-landelijke omroepen vaak gebruiken als aanvulling op landelijke radiocampagnes.[90]

51. Het is mogelijk dat op de radioadvertentiemarkt op regionaal niveau wordt geconcurreerd om adverteerders. Wanneer een niet-landelijke adverteerder wil adverteren in een bepaalde regio, concurreren alleen de niet-landelijke omroepen in die regio met elkaar als de adverteerder het doel heeft uitsluitend luisteraars in een bepaalde regio te bereiken. Uit de enquête onder vergunninghouders blijkt ook dat geografisch bereik een belangrijke concurrentieparameter is.[91]

52. Uit het marktonderzoek blijkt verder dat de regionale concurrentie verschilt per gebied. Volgens een omroep zijn in de meeste provincies circa 4-5 aanbieders actief die advertentieruimte op radio bieden.[92] In Groningen is volgens deze omroep iets meer concurrentie dan in Friesland, terwijl in Overijssel veel concurrentie is ten opzichte van Gelderland. Noord- en Zuid-Holland zijn de

[87] 2019-Advies, p. 14; 2022-Advies, p. 14: "*Ten slotte bevestigt het resultaat van het kwantitatieve onderzoek onder adverteerders dat sprake is van een aparte radioadvertentiemarkt. Alles overwegende concludeert de ACM dan ook dat er op dit moment sprake is van een aparte relevante productmarkt voor radioadvertenties. Deze uitkomst is in lijn met de recente afbakening van (landelijke) radioadvertentiemarkten door de Spaanse (2016), Italiaanse (2016) en Deense (2015) mededingingsautoriteiten.*"
[88] 2019-Advies, p. 15. De ACM heeft hierbij opgemerkt dat niet is uit te sluiten dat, afhankelijk van het gekozen startpunt voor de afbakening, sprake kan zijn van aparte markten voor regionale advertenties. Adverteerders die alleen in hun eigen regio willen adverteren zullen landelijk adverteren niet als alternatief beschouwen.
[89] Gespreksverslag van 13 september 2023 met kenmerk ACM/UIT/604596, p. 2 geeft een ander beeld.
[90] Gespreksverslag van 26 oktober 2023 met kenmerk ACM/UIT/608019, p.1; gespreksverslag van 5 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/600723, p. 2; gespreksverslag van 24 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603588, p. 2; gespreksverslag van 4 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/600335, p. 3.
[91] Rapport Motivaction van 9 november 2023, M231009 ACM niet-landelijke radiozenders, p. 13.
[92] Gespreksverslag van 4 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/600335, p. 3.

provincies met het grootste aantal concurrenten. De hoeveelheid concurrenten hangt af van het aantal inwoners/bereik, omdat dat bepaalt hoeveel mediabedrijven levensvatbaar zijn.[93]

53. Verder blijkt uit het marktonderzoek dat niet-landelijke omroepen luisteraars – en daarmee adverteerders - aantrekken door zich te onderscheiden van de landelijke omroepen door middel van bijvoorbeeld muziekkeuze en presentatiestijl.[94] Niet-landelijke omroepen proberen zich daarmee te richten op doelgroepen die de landelijke zenders niet bedienen. Dit speelt vooral in de gebieden buiten de Randstad. In de Randstad lijken de niet-landelijke zenders qua content aanbod meer op de landelijke zenders. In de Randstad maken adverteerders dan ook minder onderscheid in hun keuze voor een niet-landelijke of landelijke omroep.[95]

54. Gelet op de hiervoor geduide concurrentiedynamiek in bepaalde regio's van de niet-landelijke radiomarkt zal de ACM in dit advies expliciet ingaan op de mogelijke gevolgen van de voorgenomen veiling voor de concurrentie op regionaal niveau, zonder hierbij de markt op dit niveau af te bakenen.

3.2.2 Marktaandelen op de advertentiemarkt

55. De ACM heeft geen informatie over de positie van de afzonderlijke niet-landelijke radio-omroepen op de radioadvertentiemarkt. Een inschatting levert het volgende beeld op. Het marktaandeel van ORN op gebied van de verkoop aan landelijke adverteerders ten behoeve van de niet-landelijke publieke omroepen is 2.2% (uitgaande van een landelijke markt). Per regio zit verschil in het marktaandeel.[96]

56. Uit het marktonderzoek volgt dat regionale zenders vrij beperkt worden ingezet door landelijke adverteerders.[97] Voor landelijke adverteerders is adverteren op een regionale zender een aanvulling op de advertentiecampagnes die zij op landelijk niveau uitvoeren om extra bereik te genereren. Het marktaandeel van niet-landelijke commerciële radiozenders op de landelijk markt voor radioadvertenties is 5 – 5,5%.[98]

57. De niet-landelijke omroepen verzorgen voornamelijk zelf de verkoop aan niet-landelijke adverteerders. Het klein deel verkoopt advertentiezendtijd via intermediairs of via samenwerkingsovereenkomsten. Over de positie van de verschillende niet-landelijke radio-omroepen op de verkoop van radio-advertenties op regionaal niveau zijn geen cijfers bekend.

3.3 Oordeel concurrentiesituatie

58. Op de radioluistermarkt ziet de ACM dat verschillende niet-landelijke commerciële omroepen onderling en met landelijke omroepen concurreren om de aandacht van de luisteraar. In iedere regio in Nederland zijn bovendien de publieke regionale omroepen te beluisteren, die ten opzichte van de commerciële niet-landelijke omroepen veel luisteraars aan zich weten te binden en daarmee (ook op de advertentiemarkt) concurrentiedruk uitoefenen op de niet-landelijke commerciële radio-omroepen. Daarbij overweegt de ACM dat de wettelijke beperking van 30% bereik voorkómt dat één of meerdere partijen een dominante positie verkrijgen op de radioluister- en advertentiemarkt. Verder is niet in alle regio's het maximaal toegestane demografische bereik geëxploiteerd.

59. De ACM overweegt dat digitaal beluisteren van radiozenders concurreert met het analoog (FM) beluisteren van radiozenders. Op dit moment zijn er nog weinig DAB+-aanbieders in het spectrum dat is bestemd voor de niet-landelijke commerciële omroepen, maar dit kan in de nabije toekomst of

[93] Gespreksverslag van 4 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/600335, p. 3.
[94] Gespreksverslag van 6 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601074, p. 1-2; gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601458, p. 3; gespreksverslag van 1 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/602264, p. 4; gespreksverslag van 24 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603588, p. 3; gespreksverslag van 4 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/600335, p. 2; gespreksverslag van 22 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603421, p. 3.
[95] Gespreksverslag van 1 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/602264, p. 4.
[96] Gespreksverslag van 13 september 2023 met kenmerk ACM/UIT/604596, p. 3.
[97] Rapport Motivaction van 9 november 2023, M231009 ACM niet-landelijke radiozenders, p. 11.
[98] Gespreksverslag van 26 oktober 2023 met kenmerk ACM/UIT/608019, p. 1.

bij de veiling veranderen omdat de verwachting is dat – gelet op de geleidelijke afschakeling van FM – méér luisteraars gebruik zullen gaan maken van DAB+.[99]

60. Ten aanzien van de concurrentie op de radioadvertentiemarkt ziet de ACM op dit moment voldoende concurrentie tussen de niet-landelijke commerciële omroepen onderling en met publieke regionale omroepen om adverteerders naar zich toe te trekken. Voor landelijke adverteerders zijn niet-landelijke radio-omroepen een aanvulling op het bereik dat zij via landelijke radiozenders inkopen. Voor niet-landelijke adverteerders concurreren alleen de niet-landelijke omroepen in een bepaalde regio met elkaar. Daarbij gaat disciplinering uit van de niet-landelijke publieke omroepen.

61. Bij de voorgenomen veiling zou zich het risico op marktconcentratie kunnen voordoen dat de kavels in een bepaalde regio in handen komen van één partij. Onder paragraaf 4.2 bespreekt de ACM de mogelijke risico's van deze uitkomst van de veiling voor de mededinging.

4 Mogelijke risico's uitkomsten voorgenomen veiling

4.1 Verwachte risico's vanuit de markt

62. De ACM heeft de verschillende marktpartijen die zij heeft benaderd, gevraagd naar hun verwachtingen met betrekking tot de uitkomsten van de voorgenomen veiling en de risico's die zij zien op de radioluister- en advertentiemarkt.

63. Marktpartijen verwachten allereerst dat de voorgenomen veiling een prijsopdrijvend effect zal hebben. Dit maakt het voor bestaande vergunninghouders lastiger om mee te kunnen dingen en een rendabel business model te kunnen (blijven) draaien. Een mogelijke oorzaak van een prijsopdrijving is volgens marktpartijen gelegen in de directe of indirecte inmenging van landelijke spelers in het niet-landelijke domein. Deze partijen beschikken over meer financiële middelen dan de kleinere niet-landelijke spelers waardoor zij de prijs kunnen opdrijven.[100] Een aantal marktpartijen verwacht dat, ondanks de bestaande regelgeving, landelijke partijen direct zullen gaan meebieden op de niet-landelijke FM-frequenties, waarbij wordt genoemd dat voor partijen die nu landelijk actief zijn op DAB+ geen belemmering bestaat om mee te doen met de niet-landelijke (FM) veiling.[101] Daarbij verwachten marktpartijen dat landelijke partijen via een samenwerkingsovereenkomst zullen proberen om hun invloed op de niet-landelijke markt te vergroten. Hierbij wordt verwezen naar bestaande samenwerking tussen landelijke en niet-landelijke vergunninghouders.[102]

64. Ten aanzien van de wenselijkheid van deze samenwerking levert het marktonderzoek een gemengd beeld op. Enerzijds wordt aangegeven dat het gebruik van deze overeenkomsten vaak noodzakelijk dan wel voor de hand liggend is met het oog op de financiële levensvatbaarheid van sommige omroepen.[103] Zo wordt door een partij aangegeven dat door samenwerking met een landelijke partij gebruik gemaakt kan worden van marketingvoordelen en expertise.[104] Anderzijds worden door verschillende partijen zorgen geuit. Een aantal marktpartijen geeft aan dat zij het niet passend vindt dat landelijke partijen op deze manier invloed kunnen uitoefenen op de niet-landelijke markt en de concurrentie daarop verstoren.[105] Hierbij speelt het gebruik van de landelijke merknaam een rol: dit kan voordelen geven door naamsbekendheid[106] en door een groter luisteraandeel voor de landelijke

[99] Rapport Dialogic 2022, p. 19.
[100] Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601458, p. 8; gespreksverslag van 13 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/600851, p. 4; gespreksverslag van 4 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/600335, p. 4; gespreksverslag van 26 oktober 2023 met kenmerk ACM/UIT/608019, p. 3.
[101] Gespreksverslag van 21 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603411, p. 4; gespreksverslag van 6 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601074, p. 4; gespreksverslag van 13 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/600851, p. 4.
[102] Zie paragraaf 2.2 van dit advies.
[103] Gespreksverslag van 13 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/600851; p. 2, 5; gespreksverslag van 24 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/60358, p. 3; gespreksverslag van 22 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603421, p. 3-4.
[104] Rapport Motivaction van 9 november 2023, M231009 ACM niet-landelijke radiozenders, p. 6.
[105] Gespreksverslag van 6 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601074, p. 3-4; gespreksverslag van 22 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603421, p. 2; Gespreksverslag van 21 september 2023 met kenmerk ACM/UIT/608873, p. 4.
[106] Gespreksverslag van 1 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/602264, p. 6.

partij (doordat luisteraars in het luisteronderzoek aangeven dat ze luisteren naar het landelijke merk).[107] Een groter luisteraandeel trekt weer meer adverteerders. Daarnaast vinden sommige marktpartijen het bezwaarlijk dat niet-landelijke partijen door deze overeenkomsten een te sterke positie kunnen krijgen.[108] Een omroep noemt bijvoorbeeld dat hierdoor één partij een groot deel van de markt in handen heeft gekregen.[109] Hierbij wordt gesteld dat het verkoopkantoor van de commerciële niet-landelijke radio-omroepen, E-Power Sales[110], mogelijk zou kunnen wegvallen als concurrent van OMS en DPG indien meer niet-landelijke omroepen gaan samenwerken met landelijke partijen en hun advertentieverkoop onderbrengen bij het verkoopkantoor van hun samenwerkingspartner.[111] Uit het marktonderzoek komt naar voren dat landelijke adverteerders de niet-landelijke radio vaak als aanvulling zien.[112] Zij kopen advertentieruimte meestal in als één pakket met meerdere omroepen.[113] Bij een landelijk verkoophuis als OMS kunnen naast landelijke omroepen ook niet-landelijke omroepen in dit pakket zitten.[114] Volgens een partij kan OMS hierdoor kortingen geven, om meer afnemers te trekken, die E-Power Sales niet kan evenaren.[115]

65. Een ander effect van deze samenwerking is een verlies aan pluriformiteit op de radioluistermarkt doordat uitzendingen algemener worden en/of dat (vrijwel) dezelfde uitzendingen worden uitgezonden in een groter gebied.[116] In dit kader is ook de onderlinge samenwerking tussen niet-landelijke omroepen relevant. Uit de uitgezette enquête blijkt dat dit voordelen heeft doordat niet-landelijke omroepen meer luisteraars en/of inkomsten genereren door hun samenwerking met andere niet-landelijke radio-omroepen.[117] Over de effecten die niet-landelijke radio-omroepen zónder samenwerkingsovereenkomsten ondervinden van de samenwerkingsovereenkomsten tussen andere omroepen, komt een gemengd beeld naar voren: sommige partijen geven aan geen effecten op de advertentie-inkomsten te ervaren, twee partijen rapporteren minder inkomsten, een andere juist meer inkomsten.[118] Een effect op het aantal luisteraars is er niet of is positief.[119]

66. Meerdere marktpartijen zien het als een risico dat partijen die geen vergunning hebben weten te bemachtigen bij de landelijke FM-frequentie veiling mee zullen gaan doen met de niet-landelijke veiling (zie randnummer 64). Toetreding van deze landelijke partijen zou kunnen leiden tot een vermindering van het aantal niet-landelijke spelers. Marktpartijen zien dit als een ondermijning van de pluriformiteit van het niet-landelijke radiolandschap en verwachten dat dit ook nadelig zal zijn voor de regionale adverteerders omdat landelijke partijen hogere prijzen zullen vragen voor advertentieruimte.[120]

67. Daarnaast bestaat bij marktpartijen een gemengd beeld over de toetreding van nieuwe spelers bij de veiling. Een aantal marktpartijen verwacht weinig tot geen succesvolle toetreders omdat de kosten

[107] Gespreksverslag van 21 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603411, p. 3.
[108] Gespreksverslag van 22 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603421, p. 3-4; gespreksverslag van 1 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/602264, p. 4; rapport Motivaction van 9 november 2023, M231009 ACM niet-landelijke radiozenders, p. 15.
[109] Excel-bijlage 'ACM Radio per vergunningshouder' bij rapport Motivaction van 9 november 2023, M231009 ACM niet-landelijke radiozenders, vraag Q9c3.
[110] Zie hiervoor rn. 31.
[111] Gespreksverslag van 21 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603411, p. 2-3; gespreksverslag van 22 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603421, p. 4.
[112] Zie ook rn. 51 en de verwijzingen aldaar. Dit geldt het sterkst in het geval dat adverteerders geen sterke voorkeur hebben voor een bepaalde regio omdat het bijvoorbeeld om een algemene reclame gaat en niet voor een bepaald filiaal. Zie ook: Gespreksverslag van 26 oktober 2023 met kenmerk ACM/UIT/608019, p. 2; gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601458, p. 4.
[113] Zie gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601458, p. 3-4; gespreksverslag van 1 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/602264, p. 3.
[114] Gespreksverslag van 22 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603421, p. 4.
[115] Gespreksverslag van 22 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603421, p. 4.
[116] Gespreksverslag van 22 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603421, p. 2; gespreksverslag van 6 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601074, p. 3-4; gespreksverslag van 21 september 2023 met kenmerk ACM/UIT/608873, p. 4; rapport Motivaction van 9 november 2023, M231009 ACM niet-landelijke radiozenders, p. 15.
[117] Rapport Motivaction van 9 november 2023, M231009 ACM niet-landelijke radiozenders, p. 9.
[118] Bijlage 'ACM Radio per vergunningshouder' bij rapport Motivaction van 9 november 2023, M231009 ACM niet-landelijke radiozenders, vraag Q9a3, Q9b3, Q9c3.
[119] Bijlage 'ACM Radio per vergunningshouder' bij rapport Motivaction van 9 november 2023, M231009 ACM niet-landelijke radiozenders, vraag Q9a3, Q9b3, Q9c3.
[120] Gespreksverslag van 21 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603411, p. 4; Gespreksverslag van 26 oktober 2023 met kenmerk ACM/UIT/608019, p. 3.

voor nieuwe spelers (te) hoog zouden zijn en het voor deze partijen lastig zal zijn om (voldoende) advertentie-inkomsten te behalen.[121] Anderzijds wordt toetreding door nieuwe (buitenlandse) spelers mogelijk geacht. Hierbij wordt verwezen naar de toetreding tot de lokale FM-frequenties die in 2022 zijn uitgegeven (kavels B39 t/m B54) en de interesse van buitenlandse spelers in de landelijke FM-frequenties. Deze buitenlandse partijen zouden de niet-landelijke frequenties mogelijk als alternatief daarvoor kunnen zien.[122] Een herindeling van de kavels waarbij het demografische bereik groter is, zou de niet-landelijke markt bovendien aantrekkelijker maken voor deze nieuwe spelers.[123]

4.1.1 Tussenconclusie

68. Samenvattend komt uit het marktonderzoek als belangrijkste zorg naar voren dat landelijke spelers via samenwerkingsovereenkomsten hun invloed op de niet-landelijke markt vergroten.

69. Op basis van haar marktonderzoek concludeert de ACM dat de impact van samenwerking tussen landelijke en niet-landelijke radio-omroepen voornamelijk ziet op de pluriformiteit van het niet-landelijke radio-aanbod.[124] Hierbij zou veel van de landelijke programmering worden overgenomen, wat ervoor zou zorgen dat de programmering van niet-landelijke omroepen minder is gericht op de regio. De ACM ziet hier vanuit mededingingsperspectief geen risico's. Bovendien geldt op grond van artikel 7 lid 4 AGF dat de landelijke programmering niet ongewijzigd mag worden uitgezonden op een niet-landelijke radio-omroep, en zou de regiogerichtheidseis ervoor moeten zorgen dat het programma voor ten minste tien procent in het bijzonder gericht is op het gebied waarvoor het programma is bestemd.

70. De ACM ziet vanuit mededingingsperspectief geen aanleiding om in dit advies in te gaan op de vraag in hoeverre de (bestaande) samenwerking tussen landelijke en niet-landelijke radio-omroepen geoorloofd is. Allereerst staat dit los van de te adviseren maatregelen bij de voorgenomen veiling. Bovendien zijn verschillende vormen van samenwerking in het kader van ongeoorloofde verbondenheid reeds getoetst door de sectorale toezichthouder.[125] Daarbij overweegt de ACM dat het voor een landelijke partij niet mogelijk is om met de niet-landelijke veiling mee te doen, wat een directe inmenging van grote landelijke spelers voorkómt.[126] Ten aanzien van een eventuele samenwerking ná de voorgenomen veiling acht de ACM het effect op de concurrentie daarvan op dit moment (nog) onvoldoende duidelijk om daar binnen het bestek van dit advies op in te kunnen gaan. Enerzijds kan samenwerking bepaalde voordelen met zich brengen voor niet-landelijke spelers doordat het leidt tot méér luisteraars (en advertentie-inkomsten). Anderzijds kan het tot gevolg hebben dat de verkooppositie van landelijke partijen op de radioadvertentiemarkt wordt versterkt doordat zij met een groter luisteraandeel ook meer (landelijke) adverteerders naar zich toe kunnen trekken.[127]

71. Hierna bespreekt de ACM het risico op een mogelijke marktconcentratie in bepaalde regio's als gevolg van de voorgenomen veiling.

4.2 Risico op mogelijke marktconcentratie

72. Voor effectieve concurrentie is het niet wenselijk dat één partij over een zodanig groot marktaandeel beschikt dat er sprake kan zijn van marktmacht. Daarom heeft de ACM nader onderzocht wat het

[121] Gespreksverslag van 6 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601074, p. 3;
[122] Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601458, p. 6; Gespreksverslag van 1 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/602264, p. 5.
[123] Gespreksverslag van 1 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/602264, p. 5.
[124] Gespreksverslag van 22 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603421, p. 2; gespreksverslag van 6 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601074, p. 3-4, gespreksverslag van 21 september 2023 met kenmerk ACM/UIT/608873, p. 4; rapport Motivaction van 9 november 2023, M231009 ACM niet-landelijke radiozenders, p. 15.
[125] Zie par. 2.2 van dit advies.
[126] Zie rn. 15-16 van dit advies.
[127] Gespreksverslag van 21 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603411, p. 3.

mededingingsrisico is in de situatie dat een meerderheid van de te veilen FM-kavels (in een bepaalde regio) in handen zouden komen van één partij. Voor luisteraars heeft dit geen gevolgen omdat er nog steeds naar diverse landelijke radio-omroepen en publieke radio-omroepen kan worden geluisterd. Voor zover één partij in een bepaalde regio een (meerderheid van) de beschikbare kavels zou verkrijgen, is relevant in welke mate deze partij wordt gedisciplineerd door andere partijen en/of in staat zou zijn om de concurrentie op de niet-landelijke radioadvertentiemarkt te kunnen beperken, bijvoorbeeld in de vorm van een prijsverhoging van radioadvertenties.

73. De ACM acht dit risico van een prijsverhoging niet aanwezig, zelfs niet in de situatie dat bij de voorgenomen veiling in een bepaalde regio/provincie een vergunninghouder de meeste of alle kavels zou verwerven. Op de radioluister- en advertentiemarkt is voldoende concurrentiedruk.

74. Ten eerste ziet de ACM voldoende concurrentiedruk vanuit de regionale publieke omroepen. In elke regio is minstens één niet-landelijke publieke omroep te ontvangen. Uit luistercijfers per provincie (tabel 4) blijkt dat in elke provincie de top 2 van niet-landelijke zenders bestaat uit een publieke en commerciële radio-omroep. Behalve in Limburg staat de publieke omroep op nummer één. Hoewel de tarieven voor advertenties van veel factoren afhankelijk zijn (doelgroep, uitzendtijdstip, etc), lijken de tarieven van de publieke en commerciële regionale zenders op dit moment vergelijkbaar. Publieke en commerciële zenders worden ingedeeld in dezelfde prijscategorie op de website van een mediabureau.[128] Een grote speler op dit moment lijkt relatief lage tarieven te hanteren vergeleken met de publieke omroepen.[129] Verder heeft de ACM in haar marktgesprekken met mediabureaus geen enkel signaal ontvangen over mogelijk te hoge tarieven op dit moment, ondanks dat in sommige regio's nu al sprake is van een beperkt aantal aanbieders.

75. Ten tweede blijkt uit de marktgesprekken dat voor landelijke en niet-landelijke adverteerders verschillende tarieven worden gehanteerd.[130] De ACM acht het risico op een prijsstijging voor landelijke adverteerders niet aannemelijk, gelet op de (sterke) concurrentie met de landelijke radio-omroepen en het feit dat landelijke adverteerders de niet-landelijke omroepen inzetten als aanvulling op hun landelijke bereik.[131] Ook voor de groep niet-landelijke adverteerders acht de ACM een prijsstijging als gevolg van een mogelijke marktconcentratie niet aannemelijk. Hierbij overweegt de ACM dat op dit moment al (in enige mate) sprake is van een beperkt aantal niet-landelijke commerciële aanbieders maar er geen enkele indicatie is dat dit leidt tot een prijsstijging voor de niet-landelijke adverteerders. Bovendien geldt, als hiervoor genoemd, dat de niet-landelijke adverteerders (ook) terecht kunnen bij de regionale publieke omroepen.

4.3 Risico's DAB+-*only* spectrum

76. Ten aanzien van het veilen van het DAB+-*only* spectrum geven marktpartijen aan dat daar op dit moment geen beperking geldt. Het standpunt van marktpartijen over een eventuele beperking in de vorm van een cap op het DAB+-*only* spectrum loopt uiteen. Als voornaamste argumenten vóór het toepassen van een cap op het DAB+-*only* spectrum wordt genoemd dat dit in lijn zou zijn met het maximum FM-bereik van 30% van de Nederlandse bevolking en past bij de (geleidelijke)

[128] Wat kost radioreclame? - de Radioboeker. Verder: tarieven L1 en Qmusic Limburg lijken vergelijkbaar, zie Qmusic Limburg - Uw radiocampagne (20 spots voor 780 euro), en L1 Reclame | Voordelig adverteren in Limburg | Radio - TV - Online (download Reclame aanbod 2023) (75 spots op L1 voor 2700 euro).
[129] Gespreksverslag van 4 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/600335, p. 2. De prijs zoals weergegeven op Adverteren op RadioNL - Uw radiocampagne: 20 spotjes voor 540 euro, wat vergelijkbaar is met bijvoorbeeld de publieke omroepen van Friesland (Adverteren op radio - Werk aan naamsbekendheid met Omrop Fryslân (omropfryslan.nl), 50 spotjes voor 1495 euro) en Groningen (Adverteren op radio - RTV Noord, 2695 euro voor vier weken, meestal worden prijzen weergegeven voor zo'n 20 spotjes per week).
[130] Gespreksverslag van 13 september 2023 met kenmerk ACM/UIT/604596, p. 3; Gespreksverslag van 21 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603411, p. 2; Gespreksverslag van 22 augustus 2023 met kenmerk ACM/UIT/603421, p. 4.
[131] Zie ook rn. 51 en de verwijzingen aldaar. Dit geldt het sterkst in het geval dat adverteerders geen sterke voorkeur hebben voor een bepaalde regio omdat het bijvoorbeeld om een algemene reclame gaat en niet voor een bepaald filiaal. Gespreksverslag van 26 oktober 2023 met kenmerk ACM/UIT/608019, p. 2; gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601458, p. 4.

afschakeling van FM-frequenties en de te verwachten groei van het gebruik van DAB+.[132] Daartegenover worden als belangrijkste redenen om geen cap te stellen op het te veilen DAB+-*only* spectrum genoemd dat op DAB+ sprake is van een grotere dekking dan op FM-frequenties en vanwege het ontbreken van schaarste bij DAB+ een cap niet nodig is.[133]

77. De ACM constateert dat er op dit moment geen beperkingen gelden voor het DAB+-*only* spectrum in laag 4. Gelet op de (geleidelijke) afschakeling van de FM-frequenties en (daarmee) de verwachte groei van digitale radio, verwacht de ACM dat het DAB+-*only* spectrum belangrijker wordt en hier méér vraag naar zou kunnen ontstaan bij de voorgenomen veiling.[134] Omdat er geen cap is op het bereik van de DAB+ frequenties die een partij mag bezitten, zou een vergunninghouder in theorie een landelijke dekking kunnen realiseren met DAB+-*only*.[135] Hiervoor is weliswaar noodzakelijk dat de DAB+-vergunninghouder (in alle *allotments*) tot samenwerking moet komen met andere DAB+ vergunninghouders om een netwerk op te zetten en te financieren.[136] Bij DAB+ wordt immers gewerkt met een multiplex waarbij verschillende vergunninghouders samenwerken binnen een DAB+ *allotment* om een DAB+ netwerk op te zetten, inclusief zendinstallatie.

78. Een dergelijke landelijke dekking op digitaal spectrum verwatert echter de door de wetgever beoogde scheidslijn tussen de landelijke en niet-landelijke radiomarkt, en verhoudt zich slecht met de beperking die is gesteld op het niet-landelijke analoge FM-bereik. Daarbij is er voor spelers op het landelijke DAB+-spectrum een aparte laag 7 bestemd en is laag 4 juist bedoeld voor niet-landelijke omroepen.[137] Daarnaast vindt de ACM het vanuit mededingingsoogpunt ongewenst dat de situatie zou kunnen ontstaan dat één of meerdere partijen een grote hoeveelheid digitale spectrumruimte zal of zullen verwerven, als gevolg waarvan een economische machtspositie kan ontstaan.

79. Gelet op het bovenstaande, adviseert de ACM het ministerie hierna onder hoofdstuk 5, paragraaf 5.1.2, om als maatregel bij de veiling een cap van 30% (demografisch) bereik aan te brengen in de maximale hoeveelheid digitale spectrumruimte die een partij kan verwerven bij de voorgenomen veiling.[138] Hierdoor zal een niet-landelijke partij dus altijd maximaal 30% demografisch bereik mogen hebben op het DAB+-spectrum. Een partij die bij de veiling van de gecombineerde pakketten van FM en DAB+ al 30% bereik behaalt, zal dan dus geen DAB+-*only* spectrum meer mogen verwerven. De beperking op het maximum aan (demografisch) bereik dat een partij kan behalen bij de veiling van de samengestelde FM/DAB+ pakketten werkt op die manier door bij de veiling van het DAB+-*only* spectrum en voorkomt daarmee (ook) het ontstaan van een te grote marktconcentratie in het analoge en digitale spectrum in bepaalde regio's.

5 Advies maatregelen veiling

80. Het ministerie heeft de ACM gevraagd of zij mededingingsrisico's ziet in het licht van de voorgenomen veiling(en) van de niet-landelijke analoge en digitale commerciële radiovergunningen. Indien daar sprake van zal zijn heeft het ministerie de ACM verzocht te adviseren over mogelijke interventies om deze risico's te voorkomen of op te heffen.

81. Hieronder beschrijft de ACM de eventuele noodzaak van maatregelen bij de voorgenomen veiling van de samengestelde FM/DAB+ pakketten (paragraaf 5.1.1) en de – daarop volgende – veiling van de restruimte in het DAB+-*only* spectrum in laag 4 (paragraaf 5.1.2).

[132] Rapport Motivaction van 9 november 2023, M231009 ACM niet-landelijke radiozenders, antwoord op vraag 15, p. 14.
[133] Gespreksverslag van 20 juli 2023 met kenmerk ACM/UIT/601458, p. 5; Rapport Motivaction van 9 november 2023, M231009 ACM niet-landelijke radiozenders, antwoord op vraag 15, p. 14.
[134] Zie ook: Gespreksverslag van 4 oktober 2023 met kenmerk ACM/UIT/605930, p. 2.
[135] Gespreksverslag van 4 oktober 2023 met kenmerk ACM/UIT/605930, p. 2.
[136] De verplichting tot samenwerking binnen een DAB+ *allotment* wordt ook opgenomen in de DAB+-vergunning op grond van artikel 3.21 van de Telecommunicatiewet.
[137] Zie ook het Advies Radio ACM 2020, p. 5.
[138] Een cap op het DAB+ spectrum sluit aan bij het eerdere advies van de ACM uit 2020. Zie 2020-Advies, p. 20.

82. Ten aanzien van de keuze voor een veilingmodel geeft de ACM het ministerie meer in het algemeen mee dat uit haar marktonderzoek naar voren is gekomen dat het door hoge kosten en beperkte inkomsten lastig blijkt om niet-landelijke FM frequenties te exploiteren.[139] Gelet hierop adviseert de ACM om een veilingmethode te kiezen die niet leidt tot onnodig hogere kosten voor vergunninghouders, zodat rendabele exploitatie mogelijk blijft.

5.1 Veiling FM/DAB+ pakketten

83. In de veiling van de samengestelde FM/DAB+ pakketten worden 27 kavels aangeboden. Deze kavels hebben een wisselend demografisch bereik, waarbij er drie grote FM-kavels zijn met een bereik tussen de 10% en 20% namelijk kavel B1 (14,72%), B5 (16,26%) en B6 (16,02%). Daarnaast zijn er vier kavels met een bereik tussen de 5% en 10%.[140] De resterende twintig kavels hebben een bereik dat kleiner is dan 5%.

84. De ACM ziet geen noodzaak om het aantal kavels per vergunninghouder in de voorgenomen veiling te maximeren.

85. Ten eerste geldt op grond van artikel 7 lid 1 sub c AGF bij de voorgenomen veiling de wettelijke beperking op het maximale bereik dat een niet-landelijke vergunninghouder met haar analoge radioprogramma's kan behalen. Dit is vastgesteld op 30% van het aantal inwoners in Nederland. Deze norm waarborgt dat er altijd ruimte is voor meerdere partijen op de niet-landelijke radiomarkt. De hierboven genoemde drie B-kavels met het grootste demografische bereik – kavel B1 (14,72%), B5 (16,26%) en B6 (16,02%) – kunnen hierdoor niet in handen komen van één partij, maar ten minste drie partijen.

86. Ten tweede ziet de ACM voldoende disciplinering door de dertien regionale publieke omroepen. In iedere regio in Nederland is er op dit moment én na de voorgenomen veiling een regionale publieke omroep die in staat is om concurrentiedruk uit te oefenen op de niet-landelijke commerciële radio-omroepen. Deze concurrentiedruk blijkt uit het grote aantal luisteraars dat de regionale publieke omroepen weet aan te trekken (zie tabel 4, onder randnummer 49), de vergelijkbare doelgroep en wordt ook bevestigd door de uitkomsten van de enquête onder markpartijen.[141] Ook al zou één partij bij de veiling in een bepaalde regio alle beschikbare FM/DAB+ kavels kopen, dan nog is er altijd een goed alternatief (en gunstig geprijsd) aanbod voor regionale adverteerders waar zij terecht kunnen.[142]

87. De ACM overweegt hierbij dat, in bepaalde regio's in Nederland op dit moment (onder meer door de huidige samenwerkingsovereenkomsten) reeds bepaalde commerciële omroepen de grootste speler zijn op het niet-landelijke commerciële speelveld maar het marktonderzoek geen enkele aanwijzing heeft opgeleverd dat dit leidt tot minder keuze of hogere advertentieprijzen voor de niet-landelijke adverteerders.[143] Daarbij geldt voor de niet-landelijke omroepen in met name de provincies Zuid-Holland, Utrecht, (delen van) Noord-Holland en Brabant dat zij (ook) concurreren met de landelijke radiozenders.[144] In de andere delen van Nederland (zoals Friesland, Drenthe, Overijssel en Limburg) lijkt de concurrentie zich wel meer op regionaal niveau af te spelen, maar acht de ACM om de hierboven genoemde redenen een beperking van het aantal kavels per vergunninghouder niet doelmatig en noodzakelijk om de concurrentie te waarborgen.

88. Ten aanzien van het onder paragraaf 4.1 genoemde risico dat een landelijke partij deelneemt of invloed zou kunnen uitoefenen bij de niet-landelijke veiling van de FM/DAB+ frequenties ten nadele van de niet-landelijke partijen overweegt de ACM dat op grond van art. 3a AGF een partij die over een landelijke FM-frequentie beschikt niet mee mag doen met de veiling voor de niet-landelijke radiofrequenties. De controle op de naleving hiervan ligt niet bij de ACM. De ACM sluit zich aan bij

[139] Zie paragraaf 2.5.
[140] Kavels B2, B8, B16 en B21.
[141] Rapport Motivaction van 9 november 2023, M231009 ACM niet-landelijke radiozenders, p. 12 waaruit volgt dat verschillende publieke regionale omroepen (bijvoorbeeld Omroep Brabant, RTV Noord en RTV Brabant) worden gezien als belangrijkste concurrenten van niet-landelijke commerciële omroepen.
[142] Zie voetnoot 117 in dit advies.
[143] Een voorbeeld hiervan is RadioNL die in delen van Nederland de meeste kavels en omroepen bezit.
[144] Rapport Motivaction van 9 november 2023, M231009 ACM niet-landelijke radiozenders, p. 12.

het voornemen van het ministerie in haar adviesaanvraag om het bereik van art. 3a AGF uit te breiden naar het digitale spectrum in de zin dat een partij die over een landelijke vergunning in het digitale domein beschikt (DAB+-laag 7), uitgesloten dient te zijn van de deelname aan de veiling van de frequenties van de niet-landelijke analoge en digitale vergunningen in laag 4.[145] Hiermee wordt voorkomen dat een partij die reeds over een landelijk (digitaal) bereik beschikt, dit zou kunnen versterken met een positie op het niet-landelijke analoge en digitale spectrum ten koste van de beschikbare ruimte voor de niet-landelijke partijen.

5.1.1 Veiling DAB+-*only* spectrum in laag 4

89. Door het ministerie is ook specifiek gevraagd naar het advies van de ACM ten aanzien van het te veilen DAB+-*only* spectrum. Uit informatie verstrekt door het ministerie en de RDI volgt dat het hier gaat om de veiling van de restruimte op DAB+ die overblijft in laag 4 na de koppeling van de 27 FM kavels met een DAB+ *allotment*. Op dit moment is een groot deel van deze restruimte onbenut (slechts 2 van de 30 kavels zijn vergund[146]). De ruimte zal bij de voorgenomen veiling zelfs groter worden, met een toename van 30 naar 42 te gunnen kavels. Er is dus geen sprake van schaarste.

90. Gelet op de eerder genoemde overwegingen onder hoofdstuk 4, paragraaf 4.3, adviseert de ACM het ministerie om een cap te stellen op de maximale hoeveelheid digitale spectrumruimte die een partij kan verwerven in de veiling. Met het doortrekken van de bestaande cap op FM/DAB+ naar het DAB+-*only* spectrum kan een mededingingsbeperkende concentratie in het digitale spectrum en tevens de interferentie met de landelijke markt, worden voorkomen. Een dergelijke cap is ook in lijn met het eerdere advies van de ACM uit 2020, waarin een spectrumcap op de landelijke DAB+ ruimte in laag 7 door de ACM is geadviseerd. De ACM is van oordeel dat een spectrumcap daarom in dit geval een geschikte maatregel is. Een cap van 30% ligt voor de hand nu dit een gelijk speelveld biedt voor spelers die geïnteresseerd zijn in de samengestelde FM/DAB+ pakketten en/of de DAB+-*only* ruimte.[147] Bovendien geeft dit ruimte aan partijen voor wie het niet haalbaar zou zijn om in de eerste veilingronde een samengesteld FM/DAB+ pakket te bemachtigen, om alsnog ruimte te kunnen verkrijgen op DAB+-*only*. Het ligt daarbij voor de hand dat partijen die in de eerste veiling reeds tot 30% bereik hebben verworven niet alsnog in de tweede veiling DAB+-*only* spectrum mogen verwerven. Dit zou immers de ratio achter deze wettelijke beperking kunnen ondermijnen.

[145] Adviesaanvraag, rn. 6.
[146] Op dit moment zijn twee DAB+-*only* vergunningen uitgegeven. Deze vergunningen worden geëxploiteerd door 'Bal Op Maat B.V.' en M.R.E. Exploitatie B.V. Door M.R.E. Exploitatie B.V. wordt deze vergunning benut naast de reguliere FM kavels die zijn gekoppeld met DAB+. Zie gespreksverslag van 4 oktober 2023 met kenmerk ACM/UIT/605930, p. 1.
[147] De ACM laat de keuze voor de reikwijdte van een eventuele cap op DAB+-spectrum over aan het ministerie, waarbij technisch bezien zal moeten worden welke reikwijdte een dergelijke cap zou moeten hebben, mede gelet op het (technisch) bereik van de DAB+-*Allotment*. Het valt buiten het bestek van dit advies en de expertise van de ACM om hier (uitgebreid) onderzoek naar te kunnen doen.

6 Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht Vergunninghouders, Kavels en Radio Omroepen

ID	Vergunninghouder	B Kavels	Radio omroepen
1	Commerciele Radio Zuid Nederland BV-RADIONL	B22,B24,B31,B38	RADIONL
2	Dutch Media Investments BV	B06	Radio Decibel
2	Dutch Media Investments BV	B09	RADIONL
3	NH-Flevo Radio BV	B04	247 Spice; Vibe Radio
4	MRE Exploitatie BV-RADIONL	B28,B30,B32,B33,B36	Tukker FM
5	Radio Continu-RADIONL	B11	Frysk FM
5	Radio Continu-RADIONL	B26	Tukker FM
6	Radio Exploitatie Noord Nederland BV-RADIONL	B12	RADIONL
6	Radio Exploitatie Noord Nederland BV-RADIONL	B15	Tukker FM
6	Radio Exploitatie Noord Nederland BV-RADIONL	B16	Joy Radio; RADIONL
6	Radio Exploitatie Noord Nederland BV-RADIONL	B19	Tukker FM; Joy Radio; Vibe Radio; RADIONL
7	Radio Limburg 97FM BV	B05	Slam
7	Radio Limburg 97FM BV	B25	Qmusic Limburg
8	Radio Simone BV	B14	Simone FM; Hitzzz
8	Radio Simone BV	B37	Simone FM
9	Regionale Radio Frequentie BV-RADIONL	B13, B17, B20	RADIONL
9	Regionale Radio Frequentie BV-RADIONL	B18, B29	Tukker FM
10	Several Media BV- RADONL	B03	RADIONL
11	Stichting Haagse Media	B08	RADIONL
12	Stichting Kabelkrant Ameland	B27	
13	Stichting Radika	B07	Amor FM
14	Stichting Radio Team	B34	Team FM; RADIONL
15	TiDa BV	B21	Radio 10 Brabant
16	Waterstad FM BV-RADIONL	B10, B35	Tukker FM; Waterstad FM
17	Wild FM Hitradio BV	B02	Wild FM Hitradio
18	Young City Media BV	B01	Radio Decibel
19	Easy Radio BV	B49	Easy Radio
20	Radio Team BV	B44	Team FM
21	RATO Omroep Stichting	B43,B47,B48	Digitale radio
21	RATO Omroep Stichting	B53	Memories
22	Salland Broadcasting BV	B42, B51	Salland 747 internet station
23	Schoppema Media Groep BV	B52	Koekstad Radio
24	Stichting Gigant FM	B40, B50	Hitzzz; Gigant FM
25	Stichting Masalsa	B46	Sunrise FM
26	Stichting Radio Televisie Wageningen	B41	Radio Experience

Bron: ACM analyse; Email EZK met kenmerk ACM/IN/782921en www.radiowereld.nl/regionale-commerciele-omroepen

Bijlage 2: NLCO per Provincie- regionale dynamiek[148]

Provincie/Radio Omroep	Drenthe	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Overijssel	Utrecht	Zeeland	Zd-Holland	**Eindtotaal**
247 Spice								1					**1**
Amor FM												1	**1**
Easy Radio										1			**1**
Frysk FM			1				1						**2**
Gigant FM	1				1								**2**
Hitzzz	1				1								**2**
Joy Radio	1				1				1				**3**
Koekstad Radio									1				**1**
Memories											1		**1**
Qmusic Limburg						1			1				**2**
Radio 10 Brabant						1	1	1					**3**
Radio Decibel							1	1		1		1	**4**
Radio Experience				1									**1**
Radio JND							1						**1**
RADIONL	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	**11**
Simone FM	1				1		1						**3**
Slam		1						1		1		1	**4**
Sunrise FM												1	**1**
Team FM	1						1						**2**
Tukker FM	1	1	1	1	1			1	1	1			**8**
Vibe Radio				1				1					**2**
Waterstad FM			1										**1**
Wild FM Hitradio		1						1					**2**
Eindtotaal	**7**	**4**	**4**	**4**	**6**	**2**	**7**	**8**	**5**	**5**	**2**	**5**	**59**

[148] Zie: www.radiowereld.nl/regionale-commerciele-omroepen en ACM Analyse

Bijlage 3: Overzicht demografisch bereik per kavel, vergunninghouder en DAB allotment per Provincie

Fout! Ongeldige koppeling.

Bron: www.RDI.nl en EZK email met kenmerk ACM/IN/782921.