



Ministerie van Economische Zaken
De heer J.C. de Groot
Postbus 20401
2500 BH 's-Gravenhage

Den Haag, 25 oktober 2024

Aantal bijlagen : -1-
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : ACM/UIT/635116
Contactpersoon : [vertrouwelijk]
Onderwerp : ACM/23/183652 Reactie ACM op consultatie veilingregels niet-landelijke radiofrequenties

Geachte heer De Groot ,

Het ministerie van Economische Zaken (hierna: het ministerie) heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) op 17 mei 2023 gevraagd om advies uit te brengen in verband met de voorgenomen veiling van de frequenties voor de niet-landelijke commerciële radiovergunningen.¹ De ACM heeft op 21 december 2023 haar advies aan het ministerie gegeven.²

Op 22 februari 2024 heeft de ACM van het ministerie aanvullende vragen ontvangen met betrekking tot haar advies om een cap te stellen op het niet-landelijke digitale (DAB+) spectrum.³ De beantwoording van deze vragen door de ACM heeft het ministerie gepubliceerd bij de gehouden consultatie van de 'Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen niet-landelijke commerciële radio-omroep 2024' (hierna: veilingregeling). Meerdere marktpartijen hebben – al dan niet gecombineerd – zienswijzen ingediend bij de consultatie.⁴

Na afloop van de consultatie heeft het ministerie de ACM gevraagd om te reageren op de ingebrachte zienswijzen, voor zover deze betrekking hebben op het ACM-advies. Aangezien het advies van de ACM om een cap in te stellen op het DAB+ spectrum een centraal punt is in de zienswijzen, is de ACM gevraagd om daar specifiek op te reageren. De ACM zal dat hieronder doen. Vervolgens zal in Bijlage 1 een gedetailleerde reactie worden gegeven op de overige punten die door marktpartijen in de consultatie naar voren zijn gebracht met betrekking tot het ACM-advies.

Heroverweging van de instelling van een cap op DAB+

In haar advies heeft de ACM de instelling van een cap op het DAB+ spectrum gemotiveerd door op het

¹ Adviesaanvraag EZK met kenmerk DGED / 33547111.

² Zie het advies van 21 december 2023 met kenmerk ACM/UIT/618198, "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 (hierna: het ACM-advies).

³ Brief met kenmerk ACM/23/183652 Aanvullende vragen advies ACM veiling niet-landelijke radiofrequenties.

⁴ [vertrouwelijk]; Tida B.V., Gecombineerde reactie RRF: regionale radiofrequentie B.V., Commerciële radio Zuid Nederland B.V., Waterstad FM B.V., Several Media B.V., M.R.E Exploitatie B.V. en RADIONL B.V., Gecombineerde reactie Dutch media Investment BV en Young City Media en Radio Limburg, Mediahuis Radio BV, DPG Media, Kink, Quality RTV en Stichting Middengolf (verder STMG).

risico te wijzen dat één partij een grote hoeveelheid digitale spectrumruimte zou kunnen verwerven. Daarnaast heeft de ACM verwezen naar de (geleidelijke) afschakeling van de FM-frequenties en de verwachte groei van digitale radio, waardoor zij verwacht dat het DAB+ spectrum belangrijker wordt en hier méér vraag naar zou kunnen ontstaan bij de voorgenomen veiling.⁵ Tot slot heeft de ACM overwogen dat het ontbreken van een cap op DAB+ het voor een vergunninghouder in theorie mogelijk zou maken een landelijke (digitale) dekking te realiseren, wat het door de wetgever beoogde onderscheid tussen een landelijke en niet-landelijke radiomarkt zou doen verwateren.⁶

Na reflectie op de ingebrachte zienswijzen in de consultatieronde en heroverweging van haar advies is de ACM van mening dat een cap op het digitale niet-landelijke spectrum niet nodig is om verstoringen van de mededinging te voorkomen. Zoals in haar eerdere advies is opgenomen ziet de ACM op de radioluister- en advertentiemarkt voldoende concurrentiedruk vanuit de regionale publieke omroepen en landelijke aanbieders die digitaal via DAB+ uitzenden.⁷ Voor de te veilen DAB+-only vergunningen (in de tweede veilingronde) geldt dat, zelfs al zou een partij een groot gedeelte van het DAB+-only spectrum verwerven bij de voorgenomen veiling, dit naar verwachting niet tot verstoringen van de mededinging zal leiden. Voor luisteraars zal er voldoende concurrentiedruk vanuit landelijke omroepen en de overige niet-landelijke omroepen (afhankelijk van de regio kan dit aantal verschillen) overblijven. Adverteerders kunnen op een (mogelijke) denkbare niet-landelijke radioadvertentiemarkt kiezen uit het aanbod van zowel publieke als commerciële radio omroepen.

Alles overwegende ziet de ACM dan ook bij nader inzien onvoldoende grond om een cap te adviseren vanuit het oogpunt van het voorkomen van verstoringen van de mededinging. Er kunnen echter andere (beleidsmatige) redenen zijn om beperkingen aan de veiling in de tweede ronde te verbinden. Zonder enige beperking op DAB+ zou immers een landelijke speler kunnen ontstaan die in elk *allotment* minstens 1 kavel koopt. Dat kan op gespannen voet staan met het kennelijke belang dat de wetgever eraan hecht om landelijke en regionale veilingen gescheiden te houden. Dit aspect valt echter buiten het bestek van het gevraagde advies.

Met bovenstaande toelichting vertrouwt de ACM erop het ministerie voldoende te hebben verduidelijkt waarom zij na heroverweging een cap niet nodig acht om verstoringen van de mededinging te voorkomen.

Heeft u vragen?

Neem dan contact op met [vertrouwelijk], die uw zaak in behandeling heeft, bereikbaar via [vertrouwelijk] of [vertrouwelijk]. Uw zaak is geregistreerd onder zaaknummer ACM/23/183652. Wilt u dit nummer vermelden als u contact met ons opneemt?

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

drs. D.I. Bos
Directeur Directie Mededinging

⁵ Zie ook: Gespreksverslag van 4 oktober 2023 met kenmerk ACM/UIT/605930, p. 2.

⁶ Gespreksverslag van 4 oktober 2023 met kenmerk ACM/UIT/605930, p. 2. In haar advies heeft de ACM (met verdere verwijzingen) aangegeven dat hiervoor weliswaar noodzakelijk is dat de DAB+-vergunninghouder (in alle allotments) tot samenwerking moet komen met andere DAB+ vergunninghouders om een netwerk op te zetten en te financieren. 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.

⁷ ACM-advies, p. 2 en mrs. 73-75.

Bijlage 1: Reactie ACM op zienswijzen marktpartijen consultatie veilingregels niet-landelijke radiofrequenties

1. Inleiding en afbakening

Zoals in bovenstaande brief aangegeven is de ACM na heroverweging van mening dat een cap op het digitale niet-landelijke spectrum niet nodig is om verstoringen van de mededinging te voorkomen. Er kunnen andere (beleidsmatige) redenen zijn om een cap in te stellen. Deze redenen vallen echter niet onder het mandaat van de ACM. Gezien het voorgaande gaat de ACM niet verder in op de zienswijzen die op de instelling van de cap betrekking hebben.

Verder beperkt de ACM zich in haar reactie tot de zienswijzen die op het ACM-advies en de ACM werkzaamheden betrekking hebben. Zienswijzen over de veilingregels, domeinscheiding, wet- en regelgeving en uitsluiting van landelijke partijen van de voorgenomen veiling vallen buiten het mandaat van de ACM en worden niet beschreven.⁸

Op basis van deze afbakening bevat deze bijlage een beschrijving van de reactie van de ACM op de zienswijzen van:

- Tida B.V. en andere marktpartijen die de argumenten van Tida (deels) onderschrijven. Deze zijn RRF (regionale radiofrequentie B.V., Commerciële radio Zuid Nederland B.V., Waterstad FM B.V., Several Media B.V., M.R.E. Exploitatie B.V. en RADIONL B.V.); Dutch media Investment BV; Young City Media BV en Radio Limburg), hierna: Tida en aansluitende marktpartijen in hoofdstuk 2.
- [vertrouwelijk] in hoofdstuk 3.

2. Reactie ACM op zienswijze Tida en aansluitende marktpartijen

Tida en aansluitende marktpartijen plaatsen vraagtekens bij de kwaliteit van het ACM-rapport van 21 december 2023. Ze geven aan dat de aanvullende vragen van het ministerie en de antwoorden van de ACM daarop een belangrijke indicatie hiervoor zijn.

Dutch media Investment BV (Radio Decibel) en Young City Media BV (partijen) geven naast de argumenten van Tida aan dat in het ACM rapport geen rekening is gehouden met nieuwe marktontwikkelingen bijvoorbeeld regiogericht aanbieden van advertenties door landelijke partijen en resultaten van het nieuwe luisteronderzoek.⁹

Reactie ACM: De ACM is het niet eens met voorgaande stellingen. De ACM heeft na het uitbrengen van haar advies van december 2023 aanvullende informatie over de reikwijdte van de DAB allotments van het ministerie ontvangen in februari 2024. De aanvullende informatie heeft bijgedragen aan verbetering van het inzicht van de ACM in het niet-landelijke radiolandschap.

Verder is het ACM-advies gebaseerd op de meest recente en beschikbare onderzoeksrapporten, marktonderzoek, en de resultaten van het nieuwe luistermarktonderzoek (zie bijvoorbeeld randnummer 64 van het ACM-advies). De ACM heeft in haar advies ook rekening gehouden met luisteren via internet zoals bijvoorbeeld aangegeven in randnummer 43 van haar advies.

⁸ Deze betreffen de zienswijzen van de volgende marktpartijen: Mediahuis Radio B.V., DPG Media B.V., Kink F.M.B.V., Quality RTV en Stichting Middengolf.

⁹ Dutch Media Investment B.V. Reactie op consultaties bekendmakingsbesluit en veiling NLCO 2024 pagina 2; Young City Media B.V. Reactie op consultaties bekendmakingsbesluit en veiling NLCO 2024 pagina 2, Radio Limburg Reactie op consultaties bekendmakingsbesluit en veiling NLCO 2024 pagina 2. ACM wordt expliciet genoemd in de laatste alinea van pagina 2.

3. Reactie ACM op zienswijze [vertrouwelijk]

De ACM heeft de zienswijze van [vertrouwelijk] die op de ACM betrekking hebben hieronder voor de duidelijkheid geciteerd. De reactie van ACM is per punt toegevoegd.

a. Kwaliteit ACM-advies

“De ‘Regeling aanvragen veilingprocedure vergunningen niet-landelijke commerciële radio-omroep 2024’ (de Regeling) leunt zwaar op een ACM-onderzoek naar de regionale radiomarkt, dat echter geen realistisch beeld neerzet. Aldus is de basis van de regeling niet juist.”¹⁰

Reactie ACM: De ACM herkent zich niet in deze stelling.

b. Winstgevendheid

○ “Wij zijn zeer verbaasd over de conclusies in het onderzoek van ACM en de mede daarop gebaseerde regeling die nu geconsulteerd wordt. In de conclusies van het ACM-onderzoek wordt onder andere gesuggereerd dat regionale commerciële omroep niet of nauwelijks winstgevend is en kan zijn. Dan zijn kennelijk onze cijfers niet meegenomen.”¹¹

○ “In bijlage 3 treft u een kopie aan van de door ons bij het KvK gedeponeerde jaarstukken over 2023. Daaruit kunt u concluderen dat wij een kerngezonde regionale commerciële omroep zijn die winst maakt.”¹²

Reactie ACM: De ACM heeft geen uitspraken gedaan over de winstgevendheid van de radiostations maar op basis van bevindingen uit het marktonderzoek aangegeven dat de inkomsten van niet-landelijke radiostations onder druk staan vanwege toenemende kosten. Bovendien zou de ACM om een uitspraak te kunnen doen over de winstgevendheid, een uitgebreide analyse van de jaarrekeningen uitgevoerd hebben, hetgeen de ACM voor dit doel niet nodig heeft geacht.

De ACM constateert dat de door [vertrouwelijk] aangeleverde jaarstukken alleen de balans en niet de verlies- en winstrekening betreffen. Verder blijkt het bedrijf een negatief eigen vermogen te hebben (meer schulden dan bezittingen).

Bovendien hebben verschillende marktpartijen (waaronder de brancheorganisatie van de niet-landelijke commerciële omroepen) en het adviescollege radio aangegeven dat de inkomsten van de niet-landelijke commerciële omroepen (NLCO) onder druk staan.

c. Samenwerking

In de vierde alinea van de zienswijze schrijft [vertrouwelijk] het volgende : “ACM adviseert in de consultatie de mogelijkheid tot samenwerking met landelijke partijen, als mogelijkheid voor een gezond businessmodel op regionaal niveau, omdat op een andere manier regionale radio bijna niet winstgevend te maken zou zijn, Samenwerking tussen landelijke en regionale radio wordt om reden van bovenstaande in de conclusie van het onderzoek gestimuleerd, terwijl het blijkens de geconsulteerde stukken juist de bedoeling zou zijn, om de scheiding tussen het landelijke en regionale domein te versterken.”

Reactie ACM: De ACM is van mening dat deze opmerking onjuist is en beargumenteert dit is volgt:

In randnummer 70 van het ACM-advies is het volgende aangegeven: “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

¹⁰ [vertrouwelijk] Reactie op consultatie ‘Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen niet-landelijke commerciële radio-omroep 2024’ pagina 1 tweede alinea.

¹¹ [vertrouwelijk] Reactie op consultatie ‘Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen niet-landelijke commerciële radio-omroep 2024’ pagina 1 tweede alinea.

¹² [vertrouwelijk] Reactie op consultatie ‘Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen niet-landelijke commerciële radio-omroep 2024’ pagina 1 derde alinea.

staat dit los van de te adviseren maatregelen bij de voorgenomen veiling." De ACM heeft dus zeker (bewust) geen advies gegeven op dit punt.

Verder heeft de ACM geen samenwerking met landelijke partijen geadviseerd en is het geenszins de bedoeling van haar advies om samenwerking tussen landelijke en niet-landelijke partijen te stimuleren buiten de mogelijkheden die wettelijk zijn toegestaan. Samenwerking via productieovereenkomsten is toegestaan onder de huidige wetgeving zoals ook aangegeven in randnummer 24 van het ACM-advies.

Bovendien heeft de zienswijze van [vertrouwelijk] betrekking op het verslag/bevindingen van marktpartijen in randnummer 40 (zie ook hierboven). De ACM concludeert dat uit het marktonderzoek een gemengd beeld naar voren komt over de voor- en nadelen van samenwerking.

d. Beperking aantal kavels

Op pagina 2 van de vijfde alinea van haar zienswijze geeft [vertrouwelijk] het volgende aan: "...blijken er in de veilingprocedure evenmin nauwelijks beperkingen te zijn in de hoeveelheid kavels die een partij kan verwerven, al dan niet met een U-bocht constructie of productieovereenkomst, terwijl zo'n beperking bij de veiling van de landelijke FM-kavels juist wel is meegenomen. Verder bestaat het gevaar van marktconcentratie en verlies aan pluriformiteit."

Reactie ACM: De ACM ziet 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. Verder gaat er voldoende concurrentiedruk uit van de regionale publieke radio-omroepen en landelijke aanbieders die digitaal via DAB+ en/of online uitzenden (zie ook ACM-advies pagina 2 tweede punt).

e. DAB laag 7

Op pagina 7 eerste alinea beschrijft [vertrouwelijk] het ACM-advies van 2020 over de voorgenomen veiling van frequentieruimte in laag 7 van het spectrum bestemd voor digitale etherradio (DAB+). Laag 7 is een landelijk dekkende spectrumlaag en is om die reden bestemd voor landelijke commerciële radio.

Reactie ACM: De adviesaanvraag ziet op de niet-landelijke commerciële radiomarkt in laag 4 en niet op andere lagen.