



# Besluit

## Verbod van concentratie RTL Group S.A. en Talpa Network B.V.

**Kenmerk** ACM/UIT/593746  
**Zaaknummer** ACM/22/176906  
**Datum** 3 maart 2023

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Samenvatting en leeswijzer</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>De procedure</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Partijen</b>	<b>7</b>
3.1	RTL Group	7
3.2	Talpa	8
3.3	Verhouding tussen de activiteiten van RTL Group en Talpa	9
<b>4</b>	<b>De gemelde operatie</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Toepasselijkheid van het concentratietoezicht</b>	<b>10</b>
5.1	Algemeen	10
5.2	[vertrouwelijk] kwalificeert als een volwaardige gemeenschappelijke onderneming	12
<b>6</b>	<b>Context</b>	<b>14</b>
6.1	De AV-keten en de spelers	14
6.2	Marktontwikkelingen	16
6.3	Vooruitblik	20
<b>7</b>	<b>Advertentiemarkt(en)</b>	<b>22</b>
7.1	Onderzoek vergunningsfase	23
7.2	Relevante geografische markt	24
7.3	Kwalitatief onderzoek relevante productmarkt	24
7.3.1	Belang van productkenmerken televisie	24
7.3.2	Budgetverschuivingen van televisie naar online (video) kanalen	31
7.3.3	Interne documenten Partijen	35
7.4	Kwantitatieve analyses relevante productmarkt	36
7.4.1	Critical loss analyse	36
7.4.2	Aannames Partijen vs ACM over kostenbesparingen	37
7.4.3	Bevindingen kwantitatief onderzoek	38
7.5	Eindbeoordeling relevante productmarkt	41
7.6	Horizontale gevolgen van de voorgenomen concentratie	43
7.6.1	Marktaandelen van Partijen	43
7.6.2	Concurrentie op de markt	44
7.6.3	Kwantitatieve analyses	52
7.6.4	Disciplinerende factoren	57
7.6.5	Tweezijdige effecten	61
7.6.6	Conclusie horizontale gevolgen	64
7.7	Conglomeraat gevolgen	65
7.7.1	Overhevelen marktmacht televisie naar radio	65
7.7.2	Overhevelen marktmacht televisie naar <i>online</i>	69
7.7.3	Conclusie conglomeraat	70
7.8	Conclusie advertentiemarkt	70
<b>8</b>	<b>Beoordeling <i>wholesale</i> markt(en) voor doorgifte van televisiezenders</b>	<b>70</b>
8.1	Schadetheorie	71
8.2	Relevante markt(en)	71
8.3	Gevolgen van de voorgenomen concentratie	72
8.3.1	Standpunt Partijen	72
8.3.2	Opvattingen marktpartijen	74
8.3.3	Beoordeling ACM	76

---

8.4	Conclusie	81
<b>9</b>	<b>Beoordeling contentmarkt(en)</b>	<b>82</b>
9.1	Context van de markt	82
9.2	Schadetheorieën	84
9.3	Relevante markt(en)	86
9.3.1	Standpunt Partijen	86
9.3.2	Opvattingen marktpartijen	86
9.3.3	Beoordeling ACM	87
9.3.4	Conclusie relevante productmarkten	90
9.3.5	Relevante geografische markt	90
9.4	Gevolgen van de voorgenomen concentratie	90
9.4.1	Productie van <i>content</i>	90
9.4.2	Inkoop van <i>content</i>	91
9.4.3	Opvattingen marktpartijen	92
9.4.4	Standpunt Partijen	93
9.4.5	Beoordeling inkoop <i>content</i>	93
<b>10</b>	<b>Voorstellen voor vergunning onder voorschriften of beperkingen</b>	<b>97</b>
10.1	Procedure	97
10.2	Verbindenissen televisieadvertenties	97
10.2.1	Voorstel van Partijen	97
10.2.2	Uitkomsten markttest	98
10.2.3	Beoordeling ACM	98
10.3	Verbindenissen doorgifte van televisiezenders	100
10.3.1	Voorstel van Partijen	100
10.3.2	Uitkomsten markttest	100
10.3.3	Beoordeling ACM remedievoorstel doorgifte van televisiezenders	101
10.4	Conclusie remedievoorstellen	101
<b>11</b>	<b>Conclusie</b>	<b>101</b>
	<b>Bijlage</b>	<b>103</b>
B.1.	Inleiding	104
B.2.	Modellen voor de vraag naar televisie advertenties	105
B.2.1	Inleiding	105
B.2.2	Gebruikte modellen	105
B.2.3	Data	108
B.2.4	Schatting	109
B.2.5	Resultaten	111
B.3	Kostenmodel	116
B.3.1	Constante marginale kosten	116
B.3.2	Stijgende marginale kosten	117
B.4	Critical loss analyse	118
B.5	Fusiesimulatie	119
B.5.1	Aanbod- en vraagmodel	119
B.5.2	Simulatie	119
B.5.3	Resultaten	120
B.6	Onderhandelingsmodel voor de distributiemarkt	121
B.7	Kritiek Partijen op analyses ACM	124
B.7.1	Kritiepunten Partijen	124
B.7.2	Reactie ACM	125

## 1 Samenvatting en leeswijzer

1. **De ACM verstrekt geen vergunning voor de overname van Talpa door RTL, omdat er anders een te machtige partij ontstaat in het medialandschap. RTL heeft in oktober 2021 melding gedaan bij de ACM van dit overnameplan. Met deze overname zouden de belangrijkste commerciële televisiezenders RTL4 en SBS6, en de daaraan gerelateerde activiteiten van RTL en Talpa in één hand komen. Op basis van uitgebreid onderzoek stelt de ACM vast dat als de overname door zou gaan, dit leidt tot hogere prijzen voor televisieadvertenties en hogere prijzen voor de doorgifte van de zenders via telecommunicatiebedrijven. Uiteindelijk komen die hogere prijzen bij de consument terecht. RTL en Talpa hebben in december nog voorstellen gedaan om de problemen weg te nemen. Die voorstellen zijn volgens de ACM onvoldoende.**

### **Mediasector verandert, maar televisie blijft belangrijk medium in nabije toekomst**

2. Het onderzoek naar de gevolgen van deze overname wijst uit dat de mediasector verandert doordat het aanbod van audiovisuele content en het kijkgedrag van consumenten verandert. Consumenten hebben naast televisie steeds meer keuze uit *on demand* videocontent van allerlei Nederlandse en buitenlandse aanbieders. Spelers in de mediasector passen zich hierop aan.
3. Tegen deze achtergrond heeft de ACM deze overname beoordeeld. Zij komt tot de conclusie dat ondanks deze ontwikkelingen televisie voor kijkers – en daarmee voor de zenderexploitanten, telecombedrijven en adverteerders - nog steeds een belangrijk medium is en in ieder geval de komende 3 tot 5 jaar zal blijven. Met de overname wordt de combinatie RTL/Talpa verreweg de grootste aanbieder van televisiezenders.

### **Te dominante partij in televisie-advertentiemarkt**

4. Op basis van haar onderzoek verwacht de ACM dat het aanbieden van ruimte voor televisieadvertenties in Nederland komende jaren een belangrijke en zelfstandige markt blijft. De ACM ziet ook dat bedrijven steeds meer geld besteden aan *online* advertenties. Maar dat gaat meestal niet ten koste van hun advertentiebudgetten voor televisie. Andere mediakanalen, waaronder *online* advertenties, worden aanvullend aan televisieadvertenties ingezet. Adverteerders en mediabureaus hebben aangegeven dat zij nog steeds grote verschillen zien in bereik bij *online* advertenties en advertenties op televisie. Zij geven ook aan dat reclame op televisie cruciaal is voor de marketing van producten voor consumenten.
5. Ook het kwantitatieve onderzoek van de ACM wijst uit dat *online* advertenties en televisieadvertenties twee verschillende niet-uitwisselbare 'producten' zijn. Dat betekent dat als de prijzen van televisieadvertenties stijgen, adverteerders niet in belangrijke mate uitwijken naar *online* advertenties. De prijzen van *online* advertenties houden de prijzen van televisieadvertenties dan ook niet in toom, in ieder geval niet op dit moment en in de komende jaren.
6. Als RTL en Talpa samen zouden gaan, hebben adverteerders te weinig andere mogelijkheden om op televisiezenders te adverteren. Ster is met haar reclame op de publieke (NPO-)zenders niet in staat voldoende tegenwicht te bieden. Daardoor zou de combinatie RTL/Talpa de prijzen voor televisieadvertenties ongestraft kunnen verhogen. De hogere prijzen die adverteerders moeten betalen, leiden tot hogere prijzen voor consumenten.

### **Te dominante partij bij doorgifte van televisiezenders**

7. Telecomaanbieders zoals KPN of VodafoneZiggo nemen commerciële televisiezenders op in hun televisiepakket. Zij kunnen nu al lastig om RTL en Talpa afzonderlijk heen, want het niet opnemen van RTL of Talpa in het zenderaanbod betekent dat een aantal consumenten naar een andere telecomaanbieder zal gaan. Als de overname van Talpa door RTL zou doorgaan, verslechtert de onderhandelingspositie van telecombedrijven omdat ze te maken krijgen met de combinatie

RTL/Talpa. Daardoor kan de combinatie RTL/Talpa hen na de overname hogere prijzen rekenen dan ze nu ieder apart kunnen. Dat betekent dat consumenten meer gaan betalen voor een televisieabbonnement. Ook kan de combinatie RTL/Talpa de kwaliteit van de diensten verslechteren.

#### **Gevolgen voor televisieprogrammamakers**

8. RTL en Talpa produceren zelf televisieprogramma's, zoals spelshows. Daarnaast produceren ook zelfstandige productiebedrijven televisieprogramma's. De ACM heeft verschillende concurrentierisico's onderzocht die hiermee verband houden. Eén risico heeft te maken met de versterking van de inkooppositie van de combinatie RTL/Talpa, als gevolg van hun samengaan. Een mogelijk gevolg hiervan is dat producenten van content hierdoor minder mogelijkheden hebben om een goede prijs voor hun producties te krijgen.
9. Omdat de ACM wegens de geconstateerde concurrentieproblemen op de advertentiemarkt en de markt voor doorgifte van televisiezenders al geen vergunning verleent voor de overname, laat de ACM in het midden of dit gevolg zich daadwerkelijk gaat voordoen. Andere concurrentierisico's die de ACM in dit kader heeft onderzocht, zijn op dit moment niet aannemelijk.

#### **Voorstellen voor tegengaan marktmacht onvoldoende**

10. RTL en Talpa hebben voorstellen ingediend om de problemen op de advertentiemarkt en de markt voor doorgifte van televisiezenders weg te nemen. Kort gezegd zou Mediahuis de reclameverkoop van de Talpa-zenders op zich nemen waardoor er, naast Ster, nog twee ondernemingen zouden blijven bestaan voor de verkoop van advertentieruimte op televisie. Voor de doorgifte van televisiezenders zouden voor de zenderpakketten van RTL en Talpa in de tijd gescheiden onderhandelingen met telecombedrijven plaatsvinden.
11. De ACM heeft deze voorstellen beoordeeld en heeft daarbij verschillende marktpartijen, waaronder adverteerders, mediabureaus en telecombedrijven, geraadpleegd. De ACM komt tot de conclusie dat de voorstellen onvoldoende zekerheid bieden dat beide problemen worden opgelost. Om deze reden heeft de ACM besloten om geen vergunning te verlenen voor deze overname.

#### **Uitgebreid kwantitatief en kwalitatief onderzoek**

12. De ACM heeft uitvoerig kwantitatief en kwalitatief onderzoek verricht. Naast de informatie die RTL en Talpa bij de melding en de vergunningsaanvraag hebben aangeleverd, heeft de ACM beide bedrijven meerdere keren om aanvullende informatie gevraagd, waaronder interne strategische documenten van RTL en Talpa.
13. De ACM heeft marktonderzoek verricht door middel van interviews met en/of schriftelijke vragen aan adverteerders, mediabureaus, telecombedrijven, aanbieders van televisiezenders, aanbieders van video *on demand* diensten, aanbieders van advertentieruimte en producenten van televisieprogramma's. Daarnaast is er een enquête uitgezet onder producenten. De ACM heeft diverse schriftelijke zienswijzen ontvangen van verschillende ondernemingen. De ACM heeft bij verschillende ondernemingen data opgevraagd. Daarnaast heeft de ACM kwantitatief onderzoek gedaan naar de te verwachten prijseffecten als gevolg van de overname.

#### **Leeswijzer**

14. De opbouw van dit besluit is als volgt:
  - De procedure wordt toegelicht in **hoofdstuk 2**;
  - Partijen worden beschreven in **hoofdstuk 3**;
  - De gemelde operatie wordt beschreven in **hoofdstuk 4**;
  - De toepasselijkheid van het concentratietoezicht wordt toegelicht in **hoofdstuk 5**;
  - Een beschrijving van de AV- keten met de relevante spelers, alsook van enkele relevante marktontwikkelingen volgt in **hoofdstuk 6**;

- In **hoofdstukken 7 t/m 9** volgt achtereenvolgend een beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie op de markt(en) voor de verkoop van advertentieruimte (hierna ook: **advertentiemarkt(en)**), de *wholesale* markt(en) voor de doorgifte van televisiezenders (hierna ook: **distributiemarkt(en)**) en de markt(en) voor de productie en inkoop/ licentieverlening van AV-content (hierna ook: **contentmarkt(en)**);
- De door Partijen voorgestelde verbintenissen voor een vergunning onder voorschriften worden beschreven in **hoofdstuk 10**;
- Ten slotte sluit het besluit af met de conclusie in **hoofdstuk 11**.

## 2 De procedure

15. Op 14 oktober 2021 heeft RTL Group S.A. (hierna: **RTL Group**) een melding van een voorgenomen concentratie ingediend.<sup>1</sup> RTL Group wil Talpa Network B.V. (hierna: **Talpa**) overnemen. Op 28 januari 2022 heeft de ACM besloten dat nader onderzoek nodig is en dat een vergunning vereist is voor het tot stand brengen van de concentratie. Dit is bekend gemaakt in Staatscourant 3695 van 1 februari 2022.
16. Op 14 februari 2022 heeft RTL Group een aanvraag voor een vergunning ingediend. De ACM heeft de melding van deze aanvraag in de Staatscourant 5327 van 17 februari 2022 gepubliceerd. Van derden heeft de ACM zienswijzen ontvangen. Deze zienswijzen behandelt de ACM in dit besluit waar ze relevant zijn voor de beoordeling.
17. De ACM heeft de relevante marktafbakening en mogelijke gevolgen van de voorgenomen concentratie voor de mededinging nader onderzocht. Hierbij zijn schriftelijk en mondeling vragen gesteld aan RTL Nederland Holding B.V. (hierna: **RTL**) en Talpa (hierna gezamenlijk: **Partijen**) en aan diverse marktpartijen waaronder adverteerders, distributeurs, aanbieders van televisiezenders en *video on demand* (hierna: **VOD**) diensten<sup>2</sup> en producenten van audiovisuele content. Ook heeft de ACM een schriftelijke enquête onder *content* producenten gehouden en een externe expert ingeschakeld voor een opinie over het tweezijdige karakter van de markten waarop Partijen actief zijn.
18. Op basis van data die de ACM heeft opgevraagd bij Partijen, mediabureaus en concurrenten heeft de ACM economische onderzoeken uitgevoerd. Partijen hebben door middel van een *dataroom* procedure inzage gekregen in de wijze waarop deze onderzoeken zijn uitgevoerd.
19. Op 25 februari 2022 heeft de ACM Partijen verzocht om een aanvulling op de vergunningsaanvraag te geven. De ACM heeft deze aanvulling op 15 maart 2022 ontvangen. Daarna heeft de ACM op 18 maart 2022, op 24 april 2022, op 18 mei 2022, op 16 juni 2022, op 24 juni 2022 en op 22 juli 2022 nogmaals aanvullende vragen gesteld. De ACM heeft deze aanvullingen op respectievelijk 14 april 2022, op 6 mei 2022, op 1 juni 2022, op 12 juli 2022, 16 december 2022 en 30 januari 2023. De behandeltermijn van dertien weken<sup>3</sup> is daardoor in totaal 296 dagen opgeschort geweest.
20. De ACM heeft haar voorlopige bevindingen (hierna: Punten van Overweging, ook wel afgekort tot **PvO**) op 23 augustus 2022 aan Partijen toegezonden. Deze PvO waren gebaseerd op de uitkomsten van het tot dat moment verrichte onderzoek.
21. Partijen hebben diverse reacties op de PvO gegeven. Naar aanleiding hiervan heeft de ACM een aantal aanvullende onderzoekstappen ondernomen. Partijen hebben inzage gekregen in de

<sup>1</sup> Melding Partijen van de voorgenomen concentratie van 14 oktober 2021 met kenmerk ACM/IN/651611 (hierna: **Melding**).

<sup>2</sup> Bij *video on demand* bepaalt de kijker het moment van kijken naar audiovisuele content.

<sup>3</sup> Op grond van artikel 44, eerste lid, van de Mededingingswet (hierna: **Mw**).

aanvullende onderzoekstappen door middel van een tweede *dataroom* procedure. Op dit aanvullend onderzoek hebben Partijen een reactie gegeven.

22. In december 2022 hebben Partijen twee voorstellen ingediend voor een vergunning onder voorschriften. De ACM heeft deze voorstellen breed in de markt uitgezet om te toetsen of de voorstellen de geconstateerde mededingingsproblemen wegnemen.

### 3 Partijen

23. In dit hoofdstuk worden de activiteiten van Partijen beschreven. De opzet van dit hoofdstuk is als volgt:
- Allereerst worden de activiteiten van RTL Group beschreven (**paragraaf 3.1**);
  - Daarna worden de activiteiten van Talpa beschreven (**paragraaf 3.2**);
  - Tot slot wordt ingegaan op de overlap van hun activiteiten (**paragraaf 3.3**).

#### 3.1 RTL Group

24. RTL Group is een onderneming naar Luxemburgs recht en een dochtermaatschappij van Bertelsmann SE & Co. KGaA (hierna: **Bertelsmann**). Bertelsmann is sinds juli 2001 de meerderheidsaandeelhouder van RTL Group. Bertelsmann is een Duits multinationalaal conglomeraat, actief in de media-, diensten-, en onderwijssector.
25. Bertelsmann is via RTL Group actief in de productie, verzameling en distributie van audiovisuele content (hierna: **AV-content**) op verschillende platforms in onder meer Nederland, Duitsland, Frankrijk en België. RTL Group is via RTL actief op onder meer het gebied van de volgende activiteiten in de audiovisuele sector<sup>4</sup>:
- **Het aanbieden van televisiezenders op wholesale niveau.** RTL biedt vijf televisiezenders<sup>5</sup> aan (RTL 4, RTL 5, RTL 7, RTL 8 en RTL Z) en drie digitale thematische kanalen (RTL Lounge, RTL Crime en RTL Telekids).
  - **Het leveren van AV-diensten op retail niveau.** RTL biedt *streaming*diensten aan consumenten via RTL XL<sup>6</sup>, Videoland en NLZIET. RTL XL is een gratis dienst die de kijker in staat stelt om gemiste programma's terug te kijken. Videoland is een *Subscription Video on Demand*<sup>7</sup> (hierna: **SVOD**) dienst die Nederlandse en internationale AV-content aanbiedt. NLZiet is ook een SVOD dienst en is een samenwerking met Talpa en de Nederlandse Publieke Omroep (hierna: **NPO**). Daarnaast biedt RTL *livestreams* naar haar lineaire AV/TV-content op haar VOD-platforms.
  - **De verkoop van advertentieruimte op haar televisiezenders en online platforms.** RTL is via haar dochteronderneming Ad Alliance actief op het gebied van de verkoop van advertentieruimte. Ad Alliance verkoopt advertentieruimte voor RTL en voor derden.<sup>8</sup> Daarnaast heeft Ad Alliance een samenwerkingsovereenkomst met DPG Media B.V. (hierna: **DPG**) op grond waarvan Ad Alliance de *online* videoadvertentieruimte van DPG verkoopt en DPG de *online display*-advertentieruimte van Ad Alliance verkoopt.

<sup>4</sup> Zie paragraaf 3.1 van het Besluit van de ACM van 28 januari 2022 met kenmerk ACM/UIT/570553 (hierna: **Meldingsbesluit**) voor een meer uitgebreide beschrijving van de activiteiten van RTL Group.

<sup>5</sup> Bij lineaire televisie kijkt de kijker naar wat op dat moment wordt uitgezonden. Bij non-lineaire televisie kan de kijker zelf bepalen op welk tijdstip en naar welk programma hij kijkt.

<sup>6</sup> RTL Nederland stopt begin 2023 met RTL XL. Zie: [RTL Nederland stopt begin 2023 met gratis on demand dienst RTL XL \(nederlandsmedianieuws.nl\)](https://www.nederlandsmedianieuws.nl), geraadpleegd op 9 december 2022.

<sup>7</sup> Bij *subscription* VOD wordt het aanbod aan de consument gedaan in abonnementsvorm, bij *advertising-based* VOD (AVOD) kan de consument gratis kijken waarbij hij reclames te zien krijgt.

<sup>8</sup> RTL verkoopt advertentieruimte voor Discovery Benelux, de Nederlandse televisietak van Walt Disney Company, DPG Media, Viacom en VodafoneZiggo (Ziggo Sport). Het advertentieverkoopnetwerk omvat dan ook onder andere RTL XL, RTL 4, RTL 5, RTL 7, RTL 8, ESPN, Ziggo Sport, Eurosport 1, Comedy Central, 24 Kitchen, Discovery, TLC, MTV, Fox, National Geographic en E! Popcultuur.

26. Daarnaast verricht RTL Group in Nederland activiteiten op het gebied van de ontwikkeling, productie en inkoop van *AV-content* en licenties. RTL Group is actief op het gebied van de productie van programma's in Nederland via haar dochteronderneming Fremantle Media Netherlands B.V. (hierna: **Fremantle Nederland**). Fremantle Nederland is volledig eigenaar van de *content*producenten Blue Circle en No Pictures Please, en van drama producent Fiction Valley. Fremantle Nederland en RTL zijn samen eigenaar van Fremantle Productions B.V. (hierna: *Fremantle Productions*). Fremantle Productions produceert uitsluitend *content* voor RTL (onder meer voor Videoland). Fremantle Productions ontwikkelt samen met RTL verschillende formats, die het daarna ook produceert. RTL koopt voor haar zenders en platforms *AV-content* en licenties voor uitzendrechten in bij producenten en rechthebbenden.

### 3.2 Talpa

27. Talpa is een 100% dochteronderneming van Talpa Holding N.V. (hierna: **Talpa Holding**). Talpa Holding wordt gecontroleerd door de heer John de Mol. Talpa heeft dochterondernemingen die televisie- en radiozenders exploiteren, die verschillende *online* platforms exploiteren en tijdschriften publiceren.
28. Talpa verricht in Nederland onder meer de volgende activiteiten in de AV-sector via haar dochterondernemingen<sup>9</sup>:
- **Inkoop van AV-content en licenties.** Talpa koopt voor haar verschillende televisiezenders en platforms *AV-content* en licenties voor uitzendrechten in bij producenten en rechthebbenden. Talpa is eigenaar van het productiebedrijf Talpa TV Productions, dat televisieprogramma's produceert voor de zenders van Talpa.
  - **Het aanbieden van televisiezenders op wholesale niveau.** Talpa exploiteert de televisiezenders SBS6, Net 5, Veronica en SBS9. Daarnaast beschikt Talpa over de themazender TV538.
  - **Het leveren van AV-diensten op retail niveau.** Talpa levert AV- diensten op *retail* niveau met de AVOD-dienst KIJK, waar de mogelijkheid wordt geboden om programma's terug te kijken. Daarnaast exploiteert Talpa samen met RTL en de NPO het SVOD-platform NLZiet, en biedt zij *livestreams* naar haar lineaire AV/TV-*content* op haar VOD-platforms.
  - **De verkoop van advertentieruimte op haar televisiezenders en online platforms.** Talpa is actief op het gebied van de verkoop van advertentieruimte via Talpa Media Solutions. Talpa Media Solutions verkoopt *online* videoadvertentieruimte op de AVOD-dienst KIJK, en lineaire televisieadvertentieruimte op haar lineaire televisiezenders en voor BBC First. One Media Sales B.V. (hierna: **OMS**) houdt zich bezig met de verkoop van advertentieruimte op de radiozenders en *online* audioplatforms van Talpa Radio Holding B.V. (hierna: **Talpa Radio**). Ook verkoopt OMS advertentieruimte ten behoeve van de radiozenders 100%NL en SLAM! (eigendom van RadioCorp Holding B.V.) en Sublime (eigendom van NRC Media). Daarnaast verkoopt OMS digitale audio-advertentieruimte voor verschillende andere partijen, zoals QDance en KINK. Talpa Media Solutions en Mood for Magazines B.V. (hierna: **MfM**) verkopen ook advertentieruimte in door MfM aangeboden gedrukte tijdschriften en *online*-omgeving.
29. Naast de activiteiten in de AV-sector geeft Talpa tijdschriften uit, waarbij de bijbehorende websites en *socials* worden geëxploiteerd. Het gaat hier om de titels LINDA, LINDA.MEIDEN en LINDA.loves. Verder exploiteert Talpa de *online* veilingplatformen en dealsites VakantieVeilingen, ActieVandeDag en SlajeSlag. Talpa Music Rights houdt zich bezig met het beheer, de publicatie en de exploitatie van muziekrechten met betrekking tot de radio- en televisieactiviteiten van Talpa.
30. Talpa Holding heeft naast Talpa twee dochterondernemingen die actief zijn op het gebied van de ontwikkeling en productie van *AV-content*:

<sup>9</sup> Zie paragraaf 3.2 van het Meldingsbesluit voor een meer uitgebreide beschrijving van de activiteiten van Talpa.



- Talpa Concepts B.V. (hierna: **Talpa Concepts**) ontwikkelt televisieformats in verschillende genres, zoals quiz, *reality*, dating, dagelijkse en *entertainmentshows*.
- Talpa Entertainment Producties B.V. (hierna: **TEP**) is het productiebedrijf dat de door Talpa Concepts ontwikkelde formats produceert. TEP verkoopt op dit moment geen producties aan derden in Nederland, afgezien van het programma Koffietijd dat het produceert voor RTL.<sup>10</sup>

### 3.3 Verhouding tussen de activiteiten van RTL Group en Talpa

31. De activiteiten van Partijen overlappen horizontaal op verscheidene gebieden. Daarnaast bestaan verticale relaties tussen de activiteiten van Partijen en is sprake van een mogelijke conglomerate verhouding. **Tabel 1** geeft dit weer voor wat betreft de activiteiten die voor dit besluit van belang zijn.

**Tabel 1 Overlap van activiteiten van Partijen**

	RTL Group	Talpa
<i>Verkoop online advertentieruimte</i>	X	X
<i>Verkoop televisie advertentieruimte</i>	X	X
<i>Verkoop radio advertentieruimte</i>	-	X
<i>Verkoop print advertentieruimte</i>	-	X
<i>Productie van AV/TV-content</i>	X	X
<i>Inkoop van AV/TV-content</i>	X	X
<i>Aanbieden van televisiezenders</i>	X	X
<i>Aanbieden van radiozenders</i>	-	X
<i>Aanbieden van retail televisiediensten</i>	X	X

## 4 De gemelde operatie

32. Partijen zijn van plan om de volgende transactie uit te voeren. De overname krijgt de vorm van een *joint venture* (hierna: **JV**). In deze JV zullen de activiteiten van Talpa en RTL worden samengebracht. RTL Group verkrijgt met de transactie indirect 70% van de aandelen in de JV. Na de transactie zal Talpa Holding een minderheidsbelang van 30% houden in de JV.<sup>11</sup>
33. RTL Group heeft al zeggenschap over RTL.<sup>12</sup> Volgens Partijen verwerft RTL Group door middel van de transactie indirecte uitsluitende zeggenschap over de JV en daarmee indirecte uitsluitende zeggenschap over Talpa.<sup>13</sup>
34. Vereenvoudigd ziet de op te richten JV er volgens Partijen uit zoals in **Figuur 1**.<sup>14</sup>

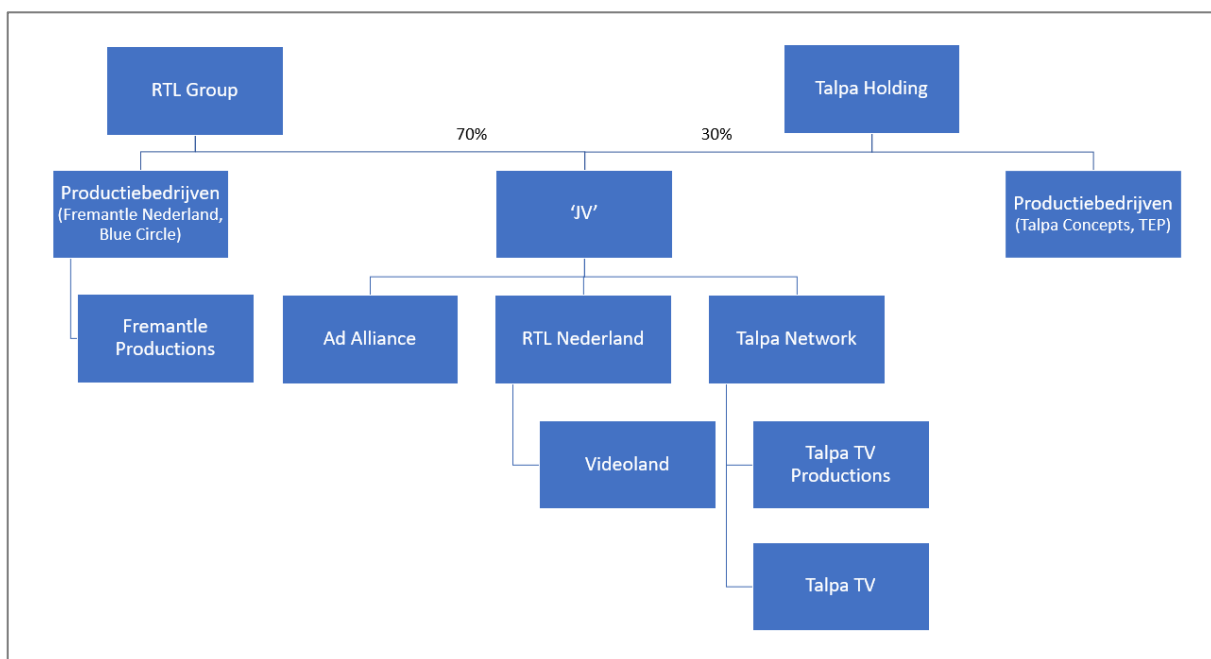
<sup>10</sup> Een beperkt aantal programma's geproduceerd door TEP is ook beschikbaar op Videoland. Dit betreft kant-en-klare *content* voor Talpa televisiekanalen, in plaats van *content* die specifiek voor Videoland is geproduceerd. Melding, nr. 21, voetnoot 31.

<sup>11</sup> Melding, nr. 26.

<sup>12</sup> Melding, bijlage 3: "Structuuroverzicht RTL Nederland".

<sup>13</sup> Melding, nr. 26.

<sup>14</sup> Aanvullende informatie van Partijen van 29 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/701565, "Aangepast structuuroverzicht van de JV".



Figuur 1 De structuur van de voorgenenen JV

35. Talpa Holding zal bepaalde rechten over de JV verkrijgen, waaronder [vertrouwelijk]\* van de JV, [vertrouwelijk].<sup>15</sup>
36. De voorgenenen transactie blijkt onder meer uit het door de Partijen getekende *Signing Protocol* van 23 juni 2021 en de *Subscription and Contribution Agreement* van 22 september 2021, waarin onder meer de concept *Shareholders' Agreement* en de *Content Agreement* zijn opgenomen.<sup>16</sup>
37. Op basis van de *Content Agreement* die zal worden aangegaan, zullen Talpa Concepts en TEP content voor de JV produceren.<sup>17</sup> Op basis van de *Content Agreement* zal Talpa Concepts [vertrouwelijk]. Talpa Holding heeft op basis van de *Content Agreement* het recht om [vertrouwelijk]. Daarnaast heeft Talpa Holding het recht om [vertrouwelijk].<sup>18</sup>

## 5 Toepasselijkheid van het concentratietoezicht

### 5.1 Algemeen

38. Zoals in het Meldingsbesluit is vastgesteld, moet de voorgenenen transactie, gelet op de omzetgegevens van de betrokken ondernemingen, worden beschouwd als een concentratie met een communautaire dimensie in de zin van artikel 1, lid 2, van Verordening (EG) Nr. 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (hierna: **Concentratieverordening**).
39. Partijen hebben op 27 augustus 2021 een verwijzingsverzoek ingediend bij de Europese Commissie (hierna: **Commissie**) in de zin van artikel 4, lid 4, van de Concentratieverordening. De

\* In deze openbare versie van het besluit zijn delen van de tekst vervangen of weggelaten om reden van vertrouwelijkheid. Vervangen of weggelaten delen zijn met vierkante haken aangegeven. In het geval van getallen of percentages kan de vervanging hebben plaatsgevonden in de vorm van vermelding van bandbreedtes

<sup>15</sup> Melding, nr. 40.

<sup>16</sup> Melding, bijlagen 5 en 6: respectievelijk de *Signing Protocol* en de *Subscription and Contribution Agreement*.

<sup>17</sup> Talpa Holding brengt enkel Talpa onder in de JV. Daarmee vallen de productiehuizen Talpa Concepts en TEP buiten de op te richten JV.

<sup>18</sup> Melding, nr. 22.

Commissie heeft op 29 september 2021 besloten<sup>19</sup> de transactie gedeeltelijk te verwijzen naar de ACM voor zover de transactie betrekking heeft op de AV/TV-sectoren in Nederland.<sup>20</sup>

40. Op 14 oktober 2021 hebben Partijen melding gedaan bij de ACM van de voorgenomen concentratie, voor zover deze ziet op de AV/TV-activiteiten van RTL Group en Talpa in Nederland.<sup>21</sup> Op 14 februari 2022 hebben Partijen een vergunningsaanvraag ingediend van de voorgenomen concentratie, voor zover deze ziet op de AV/TV-activiteiten van RTL Group en Talpa in Nederland.<sup>22</sup>
41. Volgens Partijen resulteert de voorgenomen transactie erin dat RTL Group indirecte uitsluitende zeggenschap over de JV en daarmee indirecte uitsluitende zeggenschap over Talpa verkrijgt.<sup>23</sup> Volgens Partijen resulteert de transactie niet in gezamenlijke zeggenschap van RTL Group en Talpa Holding over **[vertrouwelijk]**.<sup>24</sup>
42. In het Meldingsbesluit heeft de ACM geconcludeerd dat RTL Group, als gevolg van de voorgenomen transactie, indirecte uitsluitende zeggenschap verkrijgt over de te vormen JV met uitzondering van **[vertrouwelijk]** - en daarmee indirecte uitsluitende zeggenschap verkrijgt over Talpa. Dit kwalificeert als een concentratie in de zin van artikel 27, lid 1 onder b, van de Mw.<sup>25</sup>
43. Daarnaast heeft de ACM in het Meldingsbesluit geconcludeerd dat de specifieke rechten die Talpa Holding verkrijgt als gevolg van de voorgenomen transactie, gezamenlijke zeggenschap opleveren voor RTL Group en Talpa Holding over **[vertrouwelijk]** van de JV. De ACM was in het Meldingsbesluit vooralsnog van oordeel dat **[vertrouwelijk]** kwalificeert als een volwaardige gemeenschappelijke onderneming in de zin van punt 91 e.v. van de Geconsolideerde mededeling van de Commissie over bevoegdheidskwesties op grond van Verordening (EG) nr. 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (hierna: **Mededeling Bevoegdheidskwesties**).<sup>26</sup>
44. In lijn met het Meldingsbesluit komt de ACM op basis van haar onderzoek in de vergunningsfase tot de conclusie dat **[vertrouwelijk]** van de JV kwalificeert als een volwaardige gemeenschappelijke onderneming. Dit wordt in **paragraaf 5.2** nader toegelicht.
45. De verkrijging van gezamenlijke zeggenschap door RTL Group en Talpa Holding over het **[vertrouwelijk]** van de JV geldt daarmee in beginsel als een afzonderlijke concentratie in de zin van artikel 27, lid 2, van de Mw. Echter, gelet op het feit dat beide verkrijgingen van zeggenschap - d.w.z. de verkrijging door RTL Group van indirecte uitsluitende zeggenschap over Talpa en de verkrijging van gezamenlijke zeggenschap door RTL Group en Talpa Holding over **[vertrouwelijk]** van de JV - nauw met elkaar samenhangen en RTL Group de entiteit is die zowel de uitsluitende als de gezamenlijke zeggenschap verkrijgt, vormen beide verkrijgingen één enkele concentratie.<sup>27,28</sup>

<sup>19</sup> Melding, bijlage 26: Beschikking van de Commissie van 29 september 2021, zaak COMP/M.10391 – *RTL Group / Talpa Network*.

<sup>20</sup> De Commissie heeft zelf de verticale effecten beoordeeld tussen de *upstream* IT-gerelateerde activiteiten van RTL Group/Bertelsmann en de *downstream e-commerce* activiteiten van Talpa, ook voor zover die verticale effecten betrekking hebben op Nederland, beschikking in zaak M.10391 - *RTL Group / Talpa Network* van 11 juli 2022.

<sup>21</sup> Melding.

<sup>22</sup> Vergunningsaanvraag van Partijen van 14 februari 2022 met kenmerk ACM/IN/676924 (hierna: **Vergunningsaanvraag**).

<sup>23</sup> Melding, nr. 26.

<sup>24</sup> Antwoorden van Partijen van 17 januari 2022 met kenmerk ACM/IN/671281, nr. 1.

<sup>25</sup> Meldingsbesluit, nr. 46.

<sup>26</sup> Meldingsbesluit, nr. 44 en 45.

<sup>27</sup> Mededeling Bevoegdheidskwesties, punt 42.

<sup>28</sup> De ACM merkt voor de volledigheid het volgende op. Ook indien de ACM tot het oordeel zou zijn gekomen dat de verkrijging van gezamenlijke zeggenschap door RTL Group en Talpa Holding over **[vertrouwelijk]** niet zou kwalificeren als een afzonderlijke concentratie, zou de ACM bevoegd zijn om die verkrijging van zeggenschap mee te nemen bij de materiële beoordeling van de verkrijging van indirecte uitsluitende zeggenschap door RTL Group over Talpa Network (die kwalificeert als een concentratie). Eerstgenoemde verkrijging van zeggenschap is namelijk onlosmakelijk verbonden met de concentratie, zodat de effecten ervan als rechtstreeks en onmiddellijk gevolg van de concentratie zouden moeten worden meegenomen in de beoordeling. Vergelijk uitspraak Rechtbank Rotterdam van 14 juni 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:4679, punt 8.11.

46. Betrokken ondernemingen zijn RTL Group, Talpa en Talpa Holding.
47. De transactie valt onder het in hoofdstuk 5 van de Mw geregelde concentratietoezicht.

## 5.2 [vertrouwelijk] kwalificeert als een volwaardige gemeenschappelijke onderneming

48. De totstandbrenging van een gemeenschappelijke onderneming is een concentratie in de zin van artikel 27, tweede lid, van de Mw wanneer de gemeenschappelijke onderneming duurzaam alle functies van een zelfstandige economische eenheid zal vervullen. Daartoe moet de gemeenschappelijke onderneming werkzaam zijn op een markt en daar alle functies vervullen die andere op die markt werkzame ondernemingen normaal gesproken vervullen. De gemeenschappelijke onderneming dient daarbij in operationeel opzicht zelfstandig te zijn ten opzichte van de moederondernemingen.<sup>29</sup> Voor de beoordeling van dit zogenoemde criterium van “volwaardigheid” wordt aangesloten bij de verschillende elementen die door de Commissie worden genoemd in de Mededeling Bevoegdheidskwesties.<sup>30</sup>
49. Een element dat van belang is bij de beoordeling van de volwaardigheid van een gemeenschappelijke onderneming is de vraag of de gemeenschappelijke onderneming een eigen toegang of aanwezigheid op de markt heeft buiten een bepaalde functie die zij ten behoeve van de moederondernemingen vervult. De gemeenschappelijke onderneming moet daartoe beschikken over een bestuur dat zich aan haar dagelijkse bedrijfsvoering wijdt en over toegang tot voldoende middelen, waaronder financiën, personeel en (materiële en immateriële) vermogensbestanddelen.<sup>31</sup> De ACM concludeert dat hiervan in dit geval sprake is. Deze conclusie licht ze hieronder toe.
50. Ten eerste stelt de ACM vast dat **[vertrouwelijk]** over een bestuur beschikt dat zich aan haar dagelijkse bedrijfsvoering wijdt. **[vertrouwelijk]** heeft een eigen programmadirecteur die verantwoordelijk is voor de inkoop van content en de programmering van de zender.<sup>32</sup> Deze programmadirecteur zal uitsluitend werkzaamheden verrichten ten behoeve **[vertrouwelijk]**.<sup>33</sup>
51. Het argument<sup>34</sup> van Partijen dat **[vertrouwelijk]** geen onafhankelijkheid of beleidsvrijheid heeft, overtuigt niet. Het feit dat een gemeenschappelijke onderneming een volwaardige onderneming kan zijn en derhalve in operationeel opzicht economisch zelfstandig is, betekent niet dat zij zelfstandig is wat de goedkeuring van haar strategische beslissingen betreft. Anders zou een onderneming waarover gezamenlijke zeggenschap wordt uitgeoefend, nooit als een volwaardige gemeenschappelijke onderneming kunnen worden aangemerkt.<sup>35</sup>
52. Ten tweede stelt de ACM vast dat **[vertrouwelijk]** toegang heeft tot voldoende financiële middelen. **[vertrouwelijk]** genereert omzet in de vorm van distributie- en advertentie-inkomsten.<sup>36</sup> Dat Talpa **[vertrouwelijk]** niet zelfstandig aanbiedt aan distributeurs en adverteerders, en ook de JV dit niet zelfstandig zal aanbieden – zoals Partijen aanvoeren<sup>37</sup> – doet daar niets aan af.<sup>38</sup>

<sup>29</sup> Mededeling Bevoegdheidskwesties, punt 93.

<sup>30</sup> Mededeling Bevoegdheidskwesties, punt 94 t/m 109.

<sup>31</sup> Mededeling Bevoegdheidskwesties, punt 94.

<sup>32</sup> Melding, bijlage 5: *Signing Protocol*, onderdeel *Shareholders Agreement*, artikel 24.3.1.

<sup>33</sup> Antwoorden van Partijen van 12 juli 2022 met kenmerk ACM/IN/703991, rnr. 59.

<sup>34</sup> Antwoorden van Partijen van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690143, rnr. 115 en 116; en antwoorden van Partijen van 12 juli 2022 met kenmerk ACM/IN/703991, rnr. 56, rnr. 57 en rnr. 68 tot en met rnr. 70.

<sup>35</sup> Mededeling Bevoegdheidskwesties, punt 93.

<sup>36</sup> Antwoorden van Partijen van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690143, rnr. 112.

<sup>37</sup> Antwoorden van Partijen van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690143, rnr. 111 tot en met rnr. 114.

<sup>38</sup> Zie besluit Nederlandse Mededingingsautoriteit (thans: de ACM) van 13 augustus 2007 in zaak 6216/143 – *RTL NL/ Radio 538*, mr. 17 en 18.

53. Ten derde stelt de ACM vast dat **[vertrouwelijk]** toegang heeft tot voldoende personeel. Voorgaande geldt ondanks dat, zoals Partijen betogen<sup>39</sup>, het personeel van de JV uitsluitend in dienst zal zijn bij en zal worden geworven door de JV, het personeel van de JV indien nodig werkzaam kan zijn voor meerdere zenders van de JV, en van een *arms length* inzet van personeel bij **[vertrouwelijk]** geen sprake zou zijn. Voor de ACM is namelijk het volgende van belang in dit kader.
54. **[vertrouwelijk]** kan personeel inhuren/ inkopen bij externen – zoals Partijen desgevraagd aangeven. Partijen doen dat nu ook.<sup>40</sup> Dat Partijen op dit moment geen personeel inhuren via een agentschap, en de verwachting van Partijen is dat dit ook in de toekomst niet het geval zal zijn voor de JV,<sup>41</sup> doet daar niet aan af.
55. De ACM vindt het aannemelijk dat de sleutelfunctionarissen van **[vertrouwelijk]** alsook ander personeel dat onder de leiding van de programmadirecteur van **[vertrouwelijk]** zal werken, (nagenoeg) *dedicated* voor **[vertrouwelijk]** werkzaamheden zal verrichten. Voor wat de programmadirecteur van **[vertrouwelijk]** geven Partijen zelf aan dat dit uitsluitend het geval zal zijn.<sup>42</sup> Voor andere sleutelfunctionarissen (die volgens Partijen onder meer bestaan uit zendercoördinatoren, en medewerkers voor *running order* en *traffic* bij televisieprogramma's) en ander personeel dat onder de programmadirecteur werkt, vindt de ACM dit aannemelijk op basis van de aard van hun werkzaamheden voor **[vertrouwelijk]**. Zo zijn deze sleutelfunctionarissen volgens Partijen medeverantwoordelijk voor de zenderprogrammering en de operationele realisatie van **[vertrouwelijk]**.<sup>43</sup> Het argument van Partijen dat personeel, behoudens de programmadirecteur, indien nodig voor de andere zenders van de JV zou kunnen worden ingezet daar Partijen hierover geen specifieke nadere afspraken hebben gemaakt,<sup>44</sup> doet hier niet aan af.
56. Ten vierde stelt de ACM vast dat **[vertrouwelijk]** toegang heeft tot voldoende (materiële en immateriële) vermogensbestanddelen. Voorgaande geldt ondanks dat, zoals Partijen betogen<sup>45</sup>, **[vertrouwelijk]** niet zelf de technische faciliteiten en niet-technische activa/ overige diensten in eigendom heeft die essentieel zijn voor haar dagelijkse bedrijfsvoering maar daarvoor gebruik zal maken van die van de JV, er geen specifieke afspraken/ voorwaarden zijn overeengekomen omtrent het gebruik hiervan door **[vertrouwelijk]** en van een *arms length* gebruik geen sprake zou zijn.
57. Voor de ACM is namelijk van belang dat **[vertrouwelijk]** een groot deel van de technische faciliteiten zou kunnen inhuren bij externen en ze ook gemakkelijk niet-technische activa/ overige diensten kan inhuren/ afnemen bij externen – zoals Partijen desgevraagd aangeven<sup>46</sup> en blijkt uit het feit dat Partijen op dit moment zelf hiervoor gebruik maken van externen.<sup>47</sup> Dat Partijen nu niet zouden voorzien dat het **[vertrouwelijk]** technische faciliteiten zal inhuren bij externen,<sup>48</sup> is niet relevant.
58. Gelet op het feit dat Partijen nu, op een meer dan incidentele basis, technische faciliteiten en niet-technische activa/ overige diensten inhuren/ inkopen bij externen, is de ACM niet overtuigd door het argument<sup>49</sup> van Partijen, dat inhuur bij externen door **[vertrouwelijk]** van technische faciliteiten niet wenselijk zou zijn vanwege onder meer de snelheid en flexibiliteit waarmee eigen faciliteiten kunnen worden ingezet.

<sup>39</sup> Antwoorden van Partijen van 12 juli 2022 met kenmerk ACM/IN/703991, rnr. 49 tot en met rnr. 54 en rnr. 60; en antwoorden Partijen van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690143, rnr. 114.

<sup>40</sup> Antwoorden van Partijen van 12 juli 2022 met kenmerk ACM/IN/703991, rnr. 55.

<sup>41</sup> Antwoorden van Partijen van 12 juli 2022 met kenmerk ACM/IN/703991, rnr. 55.

<sup>42</sup> Idem, rnr. 59.

<sup>43</sup> Idem, rnr. 58.

<sup>44</sup> Idem, rnr. 59.

<sup>45</sup> Idem, rnr. 38 t/m 48 en 61 t/m 65; antwoorden Partijen van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690143, rnr. 114.

<sup>46</sup> Antwoorden van Partijen van 12 juli 2022 met kenmerk ACM/IN/703991, rnr. 41, rnr. 46 en rnr. 66.

<sup>47</sup> Antwoorden van Partijen van 19 november 2021 met kenmerk ACM/IN/665996, rnr. 4, rnr. 6 - 10, rnr. 46 en rnr. 66.

<sup>48</sup> Antwoorden van Partijen van 12 juli 2022 met kenmerk ACM/IN/703991, rnr. 41 en 66.

<sup>49</sup> Idem, rnr. 41.

### Conclusie

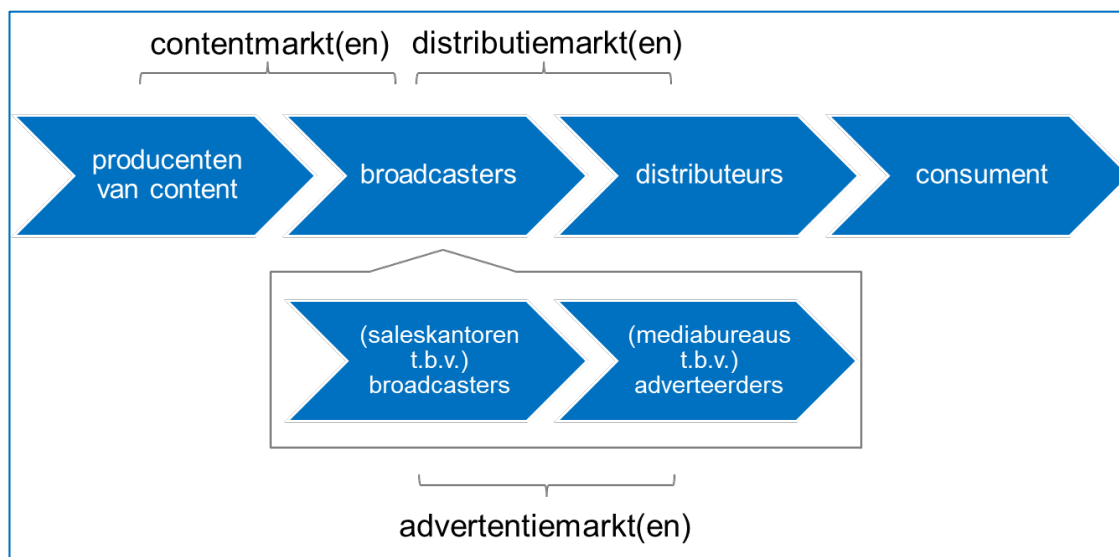
59. De ACM komt op basis van voorgaande tot de conclusie dat **[vertrouwelijk]** kwalificeert als een volwaardige gemeenschappelijke onderneming.<sup>50</sup>

## 6 Context

60. In dit hoofdstuk geeft de ACM de context van de voorgenomen concentratie weer. De opzet van dit hoofdstuk is als volgt:
- Allereerst wordt een korte schets gegeven van de AV-keten en de verschillende spelers die daarin actief zijn in Nederland (**paragraaf 6.1**);
  - Vervolgens worden enkele, voor de AV-keten relevante marktontwikkelingen beschreven (**paragraaf 6.2**);
  - In **paragraaf 6.3** geeft de ACM aan hoe zij naar deze marktontwikkelingen kijkt en in hoeverre de ontwikkelingen worden meegenomen in de beoordeling.

### 6.1 De AV-keten en de spelers

61. De AV-sector is het deel van de mediasector dat zich richt op *AV-content*; d.w.z. van de productie van *AV-content* tot en met de consumptie ervan. Onderstaande **Figuur 2** geeft schematisch deze keten in Nederland weer.



**Figuur 2 De AV-keten**

62. Producenten produceren de *AV-content*. Hieronder vallen bijvoorbeeld films, series, actualiteitenprogramma's en spelshows. *Content*producenten kunnen onafhankelijke producenten zijn, die in opdracht van een *broadcaster* (een televisiezender/ omroep/ VOD-aanbieder) een programma ontwikkelen of produceren – zoals Banijay en ITV. Ook kunnen *broadcasters* zelf producent zijn. Zo heeft RTL eigen productiehuisen met onder andere Fremantle Nederland. Daarnaast heeft Talpa Holding de productiehuisen TEP/Talpa Concepts en Talpa TV Productions.
63. De *content* wordt ingekocht door *broadcasters*. Zij zorgen er vervolgens voor dat de *content* in Nederland wordt aangeboden via televisie en andere diensten. Er zijn in Nederland verschillende

<sup>50</sup> De ACM merkt voor de volledigheid op dat de Commissie in haar verwijzingsbesluit geen inhoudelijk oordeel heeft gegeven over de volwaardigheid van **[vertrouwelijk]**. (Zie: Melding, bijlage 26: Beschikking van de Commissie van 29 september 2021, zaak COMP/M.10391 – *RTL Group / Talpa Network*, rnr. 8.)

commerciële televisiezenders actief, zoals RTL met RTL 4 en Talpa met SBS6. Daarnaast is er de NPO waaronder omroepverenigingen uitzenden. Tot slot zijn er verschillende VOD-aanbieders actief (al dan niet in abonnementsvorm). Voorbeelden hiervan zijn Netflix en Disney+, alsook RTL met Videoland, Talpa met KIJK, de NPO met NPO Start/ NPO Plus, en RTL, Talpa en de NPO gezamenlijk met NLZIET. In tegenstelling tot andere *broadcasters* hebben VOD-aanbieders een directe *retail* relatie met de kijker. Het VOD-aanbod betreft zogenaamd non-lineair aanbod; hierbij kan de consument zelf bepalen wanneer zij de *content* kijkt. In geval van lineair aanbod, zoals dat van de commerciële televisiezenders en de NPO, kan de consument dit niet zelf bepalen.

64. Distributeurs, zoals KPN en VodafoneZiggo, bieden consumenten televisieabbonementen aan waarmee ze de *content* van *broadcasters* kunnen bekijken. Voor het opnemen van het aanbod van een *broadcaster* in hun televisieabbonementen, betalen distributeurs een vergoeding (hierna: **distributievergoeding**) aan de *broadcaster*. Het televisieabbonement vormt in meer dan 90% van de gevallen onderdeel van een pakket met andere telecomdiensten; doorgaans in ieder geval internet en daarnaast eventueel vaste telefonie en/ of mobiele diensten.<sup>51</sup> Distributeurs kunnen hun televisieabbonement aanvullen met extra diensten, waaronder het opnemen/ terugkijken van programma's (*Network Personal Video Recording*; NPVR). Met het aanbieden van dergelijke aanvullende *on demand*-diensten zijn distributeurs ook een VOD-aanbieder.
65. *Content* die via het internet wordt aangeboden, wordt ook wel *over-the-top* (hierna: **OTT**) aanbod genoemd. Dit geldt in de praktijk voor alle VOD-diensten van de *broadcasters*.
66. Tot slot spelen adverteerders een rol binnen de AV-keten. Zij kopen advertentieruimte in op televisie en andere mediakanalen. Een groot deel van de adverteerders maakt gebruik van een mediabureau, dat de inkoop van advertentieruimte verzorgt. De verkoop van (televisie)advertentieruimte gebeurt via *saleskantoren* – zoals Ad Alliance van RTL en Talpa Media Solutions.
67. De commerciële omroepen bekostigen de (inkoop van) *content* door middel van de verkoop van advertentieruimte aan adverteerders en de distributievergoedingen die ze ontvangen van distributeurs.

#### **Regelgeving in de audiovisuele sector**

68. De lineaire zendtijd die exploitanten kunnen inzetten voor de verkoop van advertentieruimte is voor zowel de NPO als de commerciële omroepen beperkt op basis van de Mediawet. De NPO mag niet meer dan 15% per dag van de totale zendtijd vullen met reclame. Dit percentage wordt de komende jaren afgebouwd naar maximaal 5%. Daarnaast mag de NPO geen reclame uitzenden rondom kinderprogramma's en op haar online kanalen. Programma's mogen niet onderbroken worden. Dat mag bij commerciële omroepen wel. Voor de commerciële omroepen geldt een maximum van 20% van de zendtijd die gevuld mag worden met reclame.<sup>52</sup> Voor aanbieders van lineaire televisiediensten met meer dan 100.000 abonnees geldt voor het samenstellen van televisieabbonementen een zogenaamde *must carry* verplichting ten aanzien van de zenders van de NPO en een minimale pakketomvang van 30 zenders.<sup>53</sup>
69. Verder schrijft de Mediawet voor dat op elk televisiekanaal het programma-aanbod voor ten minste 50% van de duur dient te bestaan uit Europese producties. Het audiovisueel media-aanbod op aanvraag (VOD) bestaat per aanbodkanaal voor ten minste 30% uit Europese producties.<sup>54</sup> Voorts

<sup>51</sup> Telecommonitor ACM, 2022Q2, onderdeel Bundels en onderdeel Televisie.

<sup>52</sup> Artikel 2.95 en artikel 3.8 lid 1 Wet van 29 december 2008 tot vaststelling van een nieuwe Mediawet (Mediawet 2008).

<sup>53</sup> Artikel 6.13, lid 3 en 4 en artikel 6.14, lid 3 en 4 Mediawet 2008. De gedachte achter de *must carry* is dat de publieke media voor iedereen toegankelijk moeten zijn om de publieke taak effectief uit te kunnen voeren en daarnaast om financiering uit belastingmiddelen te rechtvaardigen.

<sup>54</sup> Artikel 2.115 en artikel 3.20 Mediawet 2008. Zie Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2018/1808), Pub EU 2010, L95/1, Artikel 13: 1. De lidstaten zorgen ervoor dat onder hun bevoegdheid vallende aanbieders van audiovisuele

bestaat het programma-aanbod op elk televisiekanaal van de landelijke en regionale publieke omroepen voor ten minste 50% van de duur uit oorspronkelijk Nederlands- of Friestalige producties, en op overige televisiekkanalen voor ten minste 40%.<sup>55</sup>

70. Tenslotte zijn de regels voor commerciële media-instellingen volgens de Mediawet relevant. Zo dient een commerciële media-instelling te zorgen voor een redactiestatuut waarin, in overeenstemming met de werknemers die zijn belast met de verzorging en samenstelling van het programma-aanbod, de journalistieke rechten en plichten van deze werknemers worden geregeld.<sup>56</sup> Daarnaast gelden er op grond van de Mediawet voor deze partijen onder meer regels voor reclame, sponsoring en productplaatsing.
71. Het toezicht op de naleving van de regels van de Mediawet is neergelegd bij het Commissariaat voor de Media (hierna ook: **CvdM**). Het toezicht van het CvdM op de naleving van de Mediawet betreft in Nederland gevestigde publieke en commerciële audiovisuele media en/of van audiovisuele media die gericht zijn op Nederland.<sup>57</sup> RTL, als onderdeel van het Luxemburgse RTL Group, verricht haar omroepactiviteiten onder een Luxemburgse concessie en valt daarmee onder de Luxemburgse Mediawet.<sup>58</sup>

#### **Samenhang tussen de verschillende schakels**

72. Er is een sterke samenhang tussen de verschillende schakels in de AV-keten.<sup>59</sup> Zo leidt bijvoorbeeld aantrekkelijke *content* tot meer kijkers, meer kijkers zorgen er voor dat een *broadcaster* aantrekkelijker is voor adverteerders, wat weer leidt tot meer advertentie-inkomsten. Meer advertentie-inkomsten stellen de *broadcaster* in staat om meer aantrekkelijke *content* in te kopen, met een groei in kijkers tot gevolg. In **paragraaf 7.6.5** wordt, in het kader van een beoordeling van de tweezijdige effecten als gevolg van de voorgenomen concentratie, nader ingegaan op deze onderlinge samenhang in de AV-keten.

## **6.2 Marktonwikkelingen**

73. De mediasector is in ontwikkeling. Een aantal van deze ontwikkelingen kan van belang zijn voor de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie. Voorbeelden hiervan zijn de verandering van kijkgedrag, de komst van VOD-spelers en de groei van *online* adverteerders.
74. Partijen hebben aangegeven dat hun transactie gezien moet worden in het licht van de ontwikkelingen in de sector. Volgens Partijen bestaat de *rationale* voor de transactie eruit dat zij concurrentie van VOD-aanbieders op kijkersmarkten, en van technologieplatforms als Google en Facebook op advertentiemarkten het hoofd willen kunnen bieden.<sup>60</sup> Daartoe zouden Partijen ervoor willen zorgen dat hun budget voor het inkopen en (daarmee) het aanbieden van (lokale) kwalitatief

---

mediadiensten op aanvraag een aandeel van ten minste 30 % aan Europese producties opnemen in hun catalogi en dat die producties aandacht krijgen. Voorts heeft het kabinet-Rutte III een wetsvoorstel opgesteld dat voorschrijft dat 6% van de inkomsten van o.a. SVOD-dienstverleners die in Nederland worden gegenereerd, moet worden geïnvesteerd in Nederlandse content. Voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het invoeren van een investeringsverplichting ten behoeve van Nederlands cultureel audiovisueel product,

<https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vviij5epmj1ey0/vldbozf7rkz2>.

<sup>55</sup> Artikel 2.122 en artikel 3.24 Mediawet 2008.

<sup>56</sup> Artikel 3.5 Mediawet 2008.

<sup>57</sup> <https://www.cvdM.nl/over-het-cvdM>. Audiovisuele media vallen onder toezicht in de Lidstaat waar zij gevestigd zijn doordat zij daar hun hoofdkantoor hebben, dan wel indien in een andere lidstaat de redactionele beslissingen worden genomen, in die lidstaat waar een aanzienlijk deel van het bij de programma-gerelateerde activiteit van de audiovisuele mediadienst betrokken personeel werkzaam is. Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2018/1808), Pub EU 2010, L95/1, Artikel 2 lid 2 en 3.

<sup>58</sup> Melding, nr. 28. Overigens houdt RTL zich in praktijk vrijwillig aan specifieke Nederlandse verplichtingen, zie wijze Commissariaat voor de Media met kenmerk ACM/IN/706216, p. 5 en 7.

<sup>59</sup> Meldingsbesluit, nr. 73.

<sup>60</sup> Melding, nr. 2 – 5.



aantrekkelijke content op peil blijft en waar mogelijk aanzienlijk toeneemt.<sup>61</sup> Zo zouden Partijen duurzaam de concurrentie kunnen aangaan met de genoemde grote, en veelal internationaal opererende, aanbieders<sup>62</sup> en de migratie van lineair naar *online* kijken afremmen en advertentiemogelijkheden op lineaire televisie aantrekkelijk houden.<sup>63</sup>

75. Hieronder licht de ACM een aantal marktontwikkelingen toe. Vervolgens zal de ACM ingaan op de wijze waarop deze ontwikkelingen al dan niet kunnen worden meegenomen in de beoordeling van de voorgenomen transactie.

#### **Verandering van kijkgedrag**

76. Met de komst van internet en de introductie van *streaming*diensten verandert het kijkgedrag van de consument. Waar de consument eerst alleen *AV-content* via lineaire televisie kon kijken, kan de consument vandaag de dag *AV-content* bekijken door middel van het terugkijken van programma's (ook wel uitgesteld kijken), via het aanbod van *streaming*diensten en aanbieders zoals YouTube en door middel van apps zoals TikTok.<sup>64</sup>
77. De afgelopen jaren is de dagelijkse lineaire kijktijd gedaald van 179 minuten in 2012 tot 154 minuten in 2021.<sup>65</sup> Daarentegen neemt het aantal minuten dat een programma later wordt teruggekeken de afgelopen jaren toe; het percentage uitgesteld kijken steeg van 24 minuten per dag in 2020 naar 27 minuten per dag in 2021.<sup>66</sup> Uit de kijkcijfers over het jaar 2022 van Stichting Kijkonderzoek blijkt dat de trend van de daling van de lineaire kijktijd doorzet. In 2022 keek men in Nederland gemiddeld 138 minuten per dag naar televisiezenders.<sup>67</sup> De totale kijktijd naar *content* op televisie, waaronder de *content* van streaming diensten en uitgesteld kijken, is in de periode 2012-2021 gestegen van 17 naar 70 minuten per dag.<sup>68</sup> In 2022 lijkt deze stijging wat afgevlakt. De *TV Schermtijd*, ofwel de totale tijd die voor het televisiescherm werd doorgebracht, bedroeg in 2022 181 minuten. Dat is 19 minuten minder dan in 2021. Naast het kijken naar televisiezenders (inclusief live en uitgesteld kijken) zit in de *TV Schermtijd* ook de tijd die wordt besteed aan het kijken naar bijvoorbeeld VOD-diensten (o.a. Netflix, Videoland en Disney+).<sup>69</sup>
78. Vooral jongeren kijken steeds minder televisie en maken gebruik van andere manieren om *videocontent* te bekijken zoals via hun *smartphone* of andere *devices*.<sup>70</sup> Volgens Stichting Kijkonderzoek wordt de meeste kijktijd behaald door mensen in de leeftijdscategorie 65+, gevolgd door de groep 50-64 jaar.<sup>71</sup> Uit de Mediamonitor volgt dat van de leeftijdscategorie tot 34 jaar 50 tot 60 procent naar de *content* van televisiezenders kijkt.<sup>72</sup> Deze groep gebruikt het televisiescherm in grote mate om andere *content*, bijvoorbeeld van *streaming*diensten, te bekijken.

#### **Toename van VOD-aanbieders en innovatie bij VOD-aanbieders**

79. De laatste jaren zijn steeds meer *streaming*diensten met een VOD aanbod actief in Nederland. In 2022 zijn HBO Max, Viaplay en SkyShowTime gestart. Er zijn inmiddels meer dan 15 aanbieders actief, vooral omroepen en filmstudio's.<sup>73</sup> Maar ook bijvoorbeeld het Algemeen Dagblad is in 2022

<sup>61</sup> Melding, nr. 6.

<sup>62</sup> Antwoorden van Partijen van 15 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/683966, nr. 3.

<sup>63</sup> Reactie van Partijen op de PvO – onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718474, nr. 22.

<sup>64</sup> Commissariaat voor de Media, Televisieaanbod en kijkgedrag 2022 - Onderzoek naar de diversiteit van televisiepakketten en de tevredenheid en het kijkgedrag van de consument, Kijkgedrag 2014-2022, p. 26.

<sup>65</sup> Commissariaat voor de Media, Mediamonitor 2021, p. 13; SKO Jaarrapport 2021, p. 6.

<sup>66</sup> SKO Jaarrapport 2021, p. 6.

<sup>67</sup> SKO Jaarrapport 2022, p. 5.

<sup>68</sup> Commissariaat voor de Media, Mediamonitor 2021, p. 13.

<sup>69</sup> SKO Jaarrapport 2022, p. 5

<sup>70</sup> Commissariaat voor de Media, Mediamonitor 2021, p. 12-13 en p. 16; Commissariaat van de Media 2019, "Televisiepakketten en kijkgedrag", p. 24.

<sup>71</sup> SKO Jaaroverzicht 2021, p. 49. De kijktijd in minuten voor de groep 65+ tussen 02:00 – 26:00 uur voor alle zenders is 292 minuten en voor de groep 50-64 jaar is dat 216 minuten.

<sup>72</sup> Commissariaat voor de Media, Mediamonitor 2021, p. 14.

<sup>73</sup> <https://www.internetvergelijk.nl/info/streamingdiensten/>

gestart met een eigen *video-on-demand*-platform gericht op nieuws en sport: Play.<sup>74</sup> Mede door deze toenemende concurrentie heeft Netflix in 2022 voor het eerst in tien jaar een flink aantal abonnees verloren.<sup>75</sup>

80. De concurrentie onder VOD-aanbieders zorgt er ook voor dat de aanbieders hun aanbod aanpassen. Zo lanceren VOD-aanbieders nieuwe films of series bijvoorbeeld op een vaste dag en tijdstip of bieden zij *livestreams* van entertainmentshows of sportwedstrijden. Vanwege de hoge kosten van de productie van *AV-content* verhogen de VOD-aanbieders hun abonnementsprijzen of gaan zij op zoek naar andere verdienmodellen.<sup>76</sup> De meeste VOD-aanbieders hanteren een model met een betaald abonnement zonder reclame, het *subscription Video On Demand* model. Een aantal VOD-aanbieders, waaronder Netflix, introduceert in een aantal landen een *ad supported* abonnement; een goedkopere variant van het huidige abonnement met daarbij een aantal minuten reclame per uur.<sup>77</sup> Ook Viaplay toont reclamebanners tijdens de Formule 1 wedstrijden.<sup>78</sup> In Nederland biedt vooralsnog alleen Videoland een *ad supported* SVOD-abonnement.

#### Lichte daling van televisieabonnementsen

81. De beschikbaarheid van de Nederlandse televisiezenders via internet (NPO Start, KIJK, RTL XL<sup>79</sup>) en het VOD-aanbod leiden er ook toe dat Nederlanders hun televisieabonnement bij een distributeur opzeggen en/of geen nieuw televisieabonnement afsluiten. De groep Nederlanders die geen televisie kijkt is beperkt in omvang, maar neemt toe.<sup>80</sup> In de afgelopen twee jaar is de gemiddelde daling van het aantal televisieabonnementsen 2,0% per jaar.<sup>81</sup> Uit een onderzoek van het Commissariaat voor de Media blijkt dat de twijfel onder consumenten over een televisieabonnement toeneemt. Desalniettemin is bij consumenten de tevredenheid over het televisiepakket hoog.<sup>82</sup>

#### Prijsstijging van adverteren op televisie

82. Er is de laatste jaren sprake van een tekort aan advertentieruimte op lineaire televisie. De schaarste aan lineaire televisieadvertentieruimte hangt nauw samen met het feit dat de kijkcijfers voor lineaire televisie in de afgelopen jaren zijn gedaald. Daarbij speelt ook een rol dat er ondanks dalende kijkcijfers sprake is van een vraag vanuit adverteerders naar televisieadvertentieruimte. De zendtijd die zenderexploitanten mogen besteden aan advertenties is echter wettelijk gemaximeerd waardoor zij het aanbod aan zendtijd richting adverteerders niet kunnen uitbreiden.
83. De prijs voor advertentieruimte op televisie wordt uitgedrukt in *Gross Rating Points* (hierna ook: **GRP**). Eén GRP staat voor het bereiken van 1 procent van de door een adverteerder beoogde doelgroep. Een adverteerder koopt met GRP's een bepaald percentage aan bereik onder een bepaalde doelgroep. Omroepen stemmen vervolgens op het aantal ingekochte GRP's de frequentie van de reclame-uitzending af en de plaatsing rondom een programma, afhankelijk van de verwachte kijkcijfers die representatief zijn voor het te verwachten bereik. Of het ingekochte bereik c.q. het aantal ingekochte GRP's wordt gerealiseerd, hangt af van de gerealiseerde kijkdichtheid (het percentage kijkers van de doelgroep dat gemiddeld kijkt) in het tijdvak waarbinnen de advertentie wordt uitgezonden en de frequentie waarmee de advertentie wordt

<sup>74</sup> Persbericht van DPG Media, '[AD lanceert nieuw video-on-demand-platform 'Play'](#)', 8 juni 2022.

<sup>75</sup> Nieuwsbericht van NOS, '[Netflix verliest bijna miljoen abonnees, daling minder groot dan verwacht](#)', 19 juli 2022.

<sup>76</sup> Nieuwsbericht van Serie Totaal, '[Streaming in 2023: prijsverhogingen en meer advertenties](#)', 1 januari 2023.

<sup>77</sup> Persbericht van Netflix, '[Netflix Starting From \\$6.99 a Month](#)', 13 oktober 2022. Het gaat om een introductie in 12 landen: Canada, Mexico, Australië, Brazilië, Frankrijk, Duitsland, Italië, Japan, Korea, het VK, de VS en Spanje. Ook HBO Max en Disney+ hebben een *ad supported* abonnement geïntroduceerd.

<sup>78</sup> Nieuwsbericht van Totaal TV, '[Viaplay begint met reclame tijdens Formule 1-races](#)', 4 oktober 2022.

<sup>79</sup> RTL XL zal in 2023 worden ondergebracht in Videoland; helppagina RTL XL, '[Waarom wordt er gekozen om te stoppen met RTL XL?](#)', ongedateerd.

<sup>80</sup> Commissariaat voor de Media, Televisieaanbod en kijkgedrag 2022 - Onderzoek naar de diversiteit van televisiepakketten en de tevredenheid en het kijkgedrag van de consument, p. 10.

<sup>81</sup> Op basis van Telecommonitor ACM, 2022Q2, onderdeel Televisie.

<sup>82</sup> Commissariaat voor de Media, Televisieaanbod en kijkgedrag 2022 - Onderzoek naar de diversiteit van televisiepakketten en de tevredenheid en het kijkgedrag van de consument, p. 4-5.

uitgezonden.<sup>83</sup> De huidige daling in de kijktijd op lineaire televisie leidt tot minder bereik. Om hetzelfde bereik te halen dat een adverteerder wenst en heeft ingekocht, zal een advertentie dus vaker uitgezonden moeten worden of ingepland rondom een programma met een hogere verwachte kijkdichtheid binnen de beoogde doelgroep.<sup>84</sup>

84. Als gevolg hiervan zijn tarieven voor adverteerders op televisie de laatste jaren flink gestegen, met een gemiddelde prijsstijging de afgelopen jaren rond de 10% per jaar. Tussen 2014 en 2021 zijn de prijzen voor televisieadvertenties harder gestegen dan de prijzen voor andere mediatypen.<sup>85</sup> Ook voor komend jaar wordt een sterke prijsinflatie verwacht voor advertentieruimte op televisie.<sup>86</sup>

### Stijging bestedingen reclame

85. Uit onder meer de Mediamonitor 2021 volgt dat in Nederland meer geld dan ooit wordt besteed aan reclame.<sup>87</sup> De totale netto reclameomzet is in 2021 met 28% toegenomen ten opzichte van 2020. Alle mediatypen hebben van de groei geprofiteerd.<sup>88</sup> Cijfers van Screenforce laten zien dat de bestedingen aan adverteerders op televisie in de eerste helft van 2022 met 14% zijn toegenomen ten opzichte van het eerste half jaar van 2021. De bestedingen aan televisiereclame zijn hiermee op het hoogste niveau ooit uitgekomen.<sup>89</sup>
86. Een grote groei vindt plaats bij het online adverteren.<sup>90</sup> In 2021 stegen de bestedingen aan online adverteerders met 34%. Van de totale bestedingen aan adverteerders gaat in 2021 69% naar online reclame. In 2018 was dit nog 58%.<sup>91</sup> Onder *online* adverteerders valt zowel het adverteren op *online* videoplatforms zoals YouTube, als het adverteren via *social media* platforms zoals Facebook en adverteren via zoekmachines als Google search. Het grootste gedeelte van *online* adverteerders gaat naar de categorie '*paid search*'; het adverteren via zoekmachines als Google Search.<sup>92</sup> Daarnaast is de categorie *online* videoadvertenties sterk gegroeid.<sup>93</sup>
87. Door de toename van het gebruik van *ad blockers* door consumenten en het staken van het gebruik van *third party* cookies door Google zoeken mediabedrijven en adverteerders, vaak in samenwerkingsverband, naar nieuwe mogelijkheden om advertenties onder de aandacht van consumenten te brengen.<sup>94</sup> Voorbeelden hiervan zijn de inzet van *branded content* en *influencers*.<sup>95</sup>

<sup>83</sup> Reactie van Partijen op de PvO – onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, mnr. 32.

<sup>84</sup> Reactie van Partijen op de PvO – onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, mnr. 34-35.

<sup>85</sup> Zienswijze van de bond van Adverteerders (hierna: **bvA**) van 25 oktober 2021 met kenmerk ACM/IN/653887, bijlage 3 "Cijfers RTL Talpa fusie DEF", slide 7.

<sup>86</sup> Financieel Dagblad 14 november 2022 'Adverteerders maken zich zorgen over snelle prijsstijging tv-reclame'. ([Adverteerders maken zich zorgen over snelle prijsstijging tv-reclame \(fd.nl\)](https://fd.nl))

<sup>87</sup> Commissariaat voor de Media, Mediamonitor 2021, p. 7.

<sup>88</sup> Commissariaat voor de Media, Mediamonitor 2022, p. 22; VIA/Deloitte, *Digital Advertising Spend 2021, the Netherlands*, april 2022, p. 8; bijlage 3 bij de aanvullende informatie van Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959.

<sup>89</sup> Screenforce TV halfjaarrapport 2022, p. 7.

<sup>90</sup> Zie bijvoorbeeld bijlage 11 bij de reactie van Partijen met kenmerk ACM/IN/718476, *IAB The state of online video advertising in Europe*, p. 9; bijlage 3 bij reactie van Partijen met kenmerk ACM/IN/718476, *GroupM rapport TYN Y Preview september 2022*, p. 24.

<sup>91</sup> Commissariaat voor de Media, Mediamonitor 2022, p. 22; VIA/Deloitte, *Digital Advertising Spend 2021, the Netherlands*, april 2022, p. 9.

<sup>92</sup> VIA/Deloitte, *Digital Advertising Spend 2021, the Netherlands*, april 2022, p. 13.

<sup>93</sup> VIA/Deloitte, *Digital Advertising Spend 2021, the Netherlands*, april 2022, p. 12 en 18.

<sup>94</sup> VIA/Deloitte, *Digital Advertising Spend 2021, the Netherlands*, april 2022, p. 26 en 27. Voorbeelden hiervan zijn NLProfiel, dat inmiddels weer gestaakt is, de samenwerking tussen RTL en DPG Media en meer recent het gezamenlijke onderzoek naar gebruik van persoonsgegevens via de persoonlijke omgeving van de gebruiker zelf; persbericht NPO, '[DPG Media, Mediahuis, NPO, RTL Nederland en Talpa Network gaan samenwerken in onderzoek naar Nederlandse Datakluis](#)', 17 oktober 2022.

<sup>95</sup> Bij *branded content* wordt de boodschap verpakt in een breder verhaal. *Social influencers* maken *content* en plaatsen dit op *social media*; deze *content* kan door adverteerders worden gebruikt voor *visuals* of om producten aan te laten prijzen. Daarnaast kan geadvertiseerd worden via het kanaal van de *influencer*. *Influencer marketing* betekent dat één of meerdere personen worden ingezet om invloed uit te oefenen op het gedrag van de beoogde doelgroep. Vooral bekende *influencers* hebben doorgaans veel volgers op *social media*.

### Rol van data

88. Gebruiks- en gebruikersdata zijn voor aanbieders van content en advertentieruimte interessant. Inzicht in het (kijk)gedrag van de consument biedt mogelijkheden om het aanbod van content aan de consument te verbeteren. Bovendien kunnen adverteerders gerichter hun doelgroepen bereiken. Grote buitenlandse partijen zoals Google, Meta en TikTok beschikken over zeer veel data over het gedrag van hun klanten. Hierdoor zijn zij sterk in het personaliseren van *content*, waarmee de consument wordt verleid te blijven.
89. De laatste jaren verbreden de Nederlandse mediabedrijven zich door te investeren in *influencers* en *e-commerce* activiteiten. Traditionele mediabedrijven trachten hiermee een 'ecosysteem' aan activiteiten en diensten te ontwikkelen om consumenten aan zich te binden, ze te verleiden om betaalde online diensten af te nemen en informatie te laten delen over hun voorkeuren. Op deze wijze vindt een aanvulling van *user* en *usage* data plaats waarmee het aanbod van *content* beter op de consument afgestemd kan worden, en adverteerders een betere propositie gedaan kan worden omdat het bereik groter is en de doelgroep beter *getarget* kan worden.
90. RTL en Talpa verzamelen en gebruiken ook data.<sup>96</sup> Het onderzoek van de ACM heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat de voorgenomen concentratie mogelijk mededingingsbepurende gevolgen heeft als gevolg van een gezamenlijke positie op het gebied van dataverzameling of -gebruik. In dit besluit wordt derhalve niet verder ingegaan op het verzamelen en gebruik van data.

## 6.3 Vooruitblik

91. Het is onduidelijk hoe de mediasector er over een aantal jaren uit ziet. Hoewel de daling van lineaire kijktijd naar televisiezenders zich langzaam voortzet, is een belangrijk deel van de markt overtuigd van de relevantie van televisie.
92. Een ontwikkeling van kijkgedrag is gaande, maar de heersende voorkeur gaat naar het traditionele televisiekijken.<sup>97</sup> De meeste 'kijktijd' gaat naar lineaire televisie, waarbij de consument steeds vaker aanvullend andere bronnen gebruikt voor het kijken naar *content*.<sup>98</sup> Van de gemiddeld 181 minuten *TV Schermtijd* per dag in 2022, gaan 138 minuten naar televisiezenders en 43 minuten naar *streaming*diensten.<sup>99</sup> De verwachting is dat de daling van de lineaire kijktijd zal doorzetten, maar dat ook de komende jaren lineaire televisie nog steeds een grote en stabiele groep kijkers zal blijven trekken.
93. Adverteerders die de ACM in haar onderzoek heeft betrokken zien ook de verandering van kijkgedrag en spreken hun zorgen uit over de dalende kijkcijfers en de stijgende kosten van televisie. Hoewel op dit moment televisie voor een groep adverteerders onmisbaar is in hun reclamecampagnes, zou dit op termijn kunnen veranderen.<sup>100</sup> Adverteerders hebben vooral nog geen concrete inschatting wanneer dat zou zijn. Eén adverteerder heeft het erover dat dit *ergens in de komende jaren* kan veranderen<sup>101</sup>, een andere adverteerder geeft aan dat dit zeker de komende drie jaar nog niet zal veranderen<sup>102</sup> en weer een andere adverteerder schat in dat televisie in de huidige vorm in minder dan vijf jaar vanaf nu voor adverteerders geen duurzame oplossing meer

<sup>96</sup> Meldingsbesluit, nr. 22, 23 en 28.

<sup>97</sup> Commissariaat voor de Media, Televisieaanbod en kijkgedrag 2022 - Onderzoek naar de diversiteit van televisiepakketten en de tevredenheid en het kijkgedrag van de consument, Kijkgedrag 2014-2022, p. 26.

<sup>98</sup> Commissariaat voor de Media, Televisieaanbod en kijkgedrag 2022 - Onderzoek naar de diversiteit van televisiepakketten en de tevredenheid en het kijkgedrag van de consument, Kijkgedrag 2014-2022, p. 17.

<sup>99</sup> SKO Jaarrapport 2022, p. 49.

<sup>100</sup> Zie bijvoorbeeld: Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808; p. 4; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 4;

<sup>101</sup> Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 4.

<sup>102</sup> Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808; p. 2;

zal zijn.<sup>103</sup> Het grootste mediabureau van Nederland verwacht dat op een wat langere termijn - vijf jaar - de kijktijd van lineaire televisie enorm zal teruglopen wat zal leiden tot een nieuw speelveld.<sup>104</sup>

94. Distributeurs geven aan dat zij voorlopig blijven investeren in de doorgifte van lineaire televisiezenders. Zij noemen hierbij termijnen van vijf tot tien jaar.<sup>105</sup>
95. Partijen geven aan dat de marktontwikkelingen betekenen dat het speelveld blijvend zal worden gekarakteriseerd door de slag om de aandacht van kijkers. In dit speelveld waar Partijen (i) op het gebied van lineaire televisie-advertenties al sterke concurrentie ondervinden vanwege andere advertentiemogelijkheden (waaronder aanbieders als Meta en Google) (ii) maar bovendien additioneel en alleen nog maar toenemend concurrentie ondervinden van AVOD-aanbieders die advertentieruimte gaan aanbieden aan adverteerders in directe concurrentie met Partijen.<sup>106</sup> Volgens Partijen is hierdoor sprake van een existentiële bedreiging voor het bedrijfsmodel van Partijen.<sup>107</sup>
96. Daar staat tegenover dat Partijen zelf ook de relevantie van televisie zien.<sup>108</sup> Zij geven aan te blijven investeren in lineaire televisie en aanvullende diensten om de distributie van *content* via distributeurs aantrekkelijk te houden.<sup>109</sup>

#### Juridisch kader

97. Bij het beoordelen van de mededingingsgevolgen van een concentratie wordt de situatie die als gevolg van de concentratie ontstaat, vergeleken met de situatie die zonder de concentratie zou hebben bestaan. In de meeste gevallen is de bestaande mededingingssituatie het meest relevante vergelijkingspunt om de effecten van een concentratie te beoordelen. In bepaalde omstandigheden kan de ACM ook rekening houden met toekomstige ontwikkelingen van de markt die redelijkerwijs te voorspellen zijn, en niet van tijdelijke aard zijn. Daarbij is het gebruikelijk om drie tot vijf jaar vooruit te kijken.<sup>110</sup> Dat is ook de periode waarover in het algemeen in redelijkheid inschattingen kunnen worden gemaakt over marktontwikkelingen. De ACM ziet in dit geval geen reden om hier van af te wijken. Overigens rust op de ACM niet de verplichting om ontwikkelingen mee te nemen die niet redelijkerwijs te voorspellen zijn of die onzeker zijn.<sup>111</sup> De ACM sluit hiermee aan bij de Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies van de Commissie.
98. Zoals uit bovenstaande blijkt, is de mediasector in ontwikkeling. De ACM onderkent dat mediabedrijven intensief moeten concurreren om de aandacht van de consument, en in voorbereiding op de toekomst op zoek zijn naar alternatieve verdienmodellen. De ontwikkelingen gaan echter niet zodanig snel, en zijn niet voldoende zeker, dat deze ontwikkelingen Partijen disciplineren in hun gedrag; Partijen zijn zich bewust van de ontwikkelingen maar deze ontwikkelingen weerhouden hen er niet van om mogelijk misbruik te maken van de dominante positie die zij na een overname innemen in de AV-keten. Alles overziend komt de ACM tot de conclusie dat televisie de komende drie jaar relevant zal blijven; relevant voor de consument, en daarmee voor de zenderexploitant, distributeur en adverteerder.
99. Of adverteren via internet – door middel van bijvoorbeeld video's op website of in apps – voor adverteerders een alternatief vormt voor het adverteren op televisie heeft de ACM in het kader van

<sup>103</sup> Gespreksverslag van 5 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/574831, p. 3 en 6.

<sup>104</sup> Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/563613, p. 2.

<sup>105</sup> Gespreksverslag van 21 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575793, pagina 2; Gespreksverslag van 21 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575791, p. 2; Gespreksverslag van 15 juni 2022 met kenmerk ACM/UIT/576776, p. 5.

<sup>106</sup> Aanvullende informatie van Partijen van 5 augustus 2022 met kenmerk ACM/IN/707753.

<sup>107</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, nr. 2.

<sup>108</sup> Zie bijvoorbeeld een interne presentatie van Talpa Bijlage 6.6 bij de Vergunningsaanvraag "Addressable Lineaire TV Update", slide 2.

<sup>109</sup> Aanvullende informatie van Partijen van 17 december 2021 met kenmerk ACM/IN/665996, nr. 26 en nr. 34.

<sup>110</sup> Zie bijvoorbeeld besluit van de ACM in zaak ACM/19/035460 – PostNL-SANDD, nr. 576.

<sup>111</sup> De ACM sluit hiermee aan bij de Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies van de Commissie, nr. 68.

de beoordeling van de voorgenomen concentratie onderzocht (zie paragraaf 7.3). Ook heeft de ACM onderzocht of *online* adverteerders zodanige concurrentiedruk uitoefent op Partijen, dat zij hierdoor gedisciplineerd worden in hun gedrag ten aanzien van de verkoop van advertentieruimte op televisie (zie paragraaf 7.4 en 7.6).

100. De ACM heeft het grootste deel van haar onderzoek in augustus 2022 afgerond. Haar onderzoek is derhalve grotendeels gebaseerd op cijfers over het jaar 2021. Daar waar mogelijk is informatie over 2022 betrokken. Marktdata en omzetcijfers over 2022 laten geen grote veranderingen zien ten opzichte van 2021 en leiden niet tot een ander oordeel.

#### COVID-19

101. Het jaar 2020 was door de COVID-19 pandemie een atypisch jaar voor de mediasector. Hoewel de consument juist veel naar (lineaire) televisie keek, vielen de advertentie-inkomsten sterk terug omdat adverteerders voorzichtig waren met hun uitgaven. Vanaf 2021 herstelt de sector zich echter weer en liggen de advertentie-inkomsten weer op niveau van vóór de pandemie, en zelfs daarboven.<sup>112</sup> In de beoordeling van de voorgenomen concentratie hoeft derhalve geen rekening gehouden te worden met bijzondere omstandigheden als gevolg van de pandemie.

#### Consumentenmarkten

102. In het Meldingsbesluit is de ACM ingegaan op de retail markt voor televisiediensten en de kijkersmarkt. Zij concludeert daar dat op de retail markt voor televisiediensten of de nauwere markt voor het aanbieden van VOD-diensten een significante beperking van de mededinging niet aannemelijk is, gegeven het gezamenlijke marktaandeel van Partijen. Wel merkt zij op dat de eventuele samenhang met andere markten implicaties kan hebben.<sup>113</sup>
103. In het Meldingsbesluit noemt de ACM voor de kijkersmarkt een gezamenlijk marktaandeel van Partijen dat hoger ligt dan **[40-50]**%. Zij merkt op dat de effecten op deze markt beperkt zullen zijn, maar indirecte netwerkeffecten eventuele mededingingsrisico's op andere markten kunnen versterken.<sup>114</sup>
104. Omdat mededingingsproblemen op de kijkersmarkt en de retail markt voor televisiediensten niet aannemelijk zijn, gaat de ACM in dit besluit niet nader in op deze markten. Waar relevant in dit besluit komen de consumentenmarkten aan bod, daar waar sprake is van samenhang met andere markten en indirecte netwerkeffecten.

## 7 Advertentiemarkt(en)

105. Partijen zijn allebei actief met de verkoop van advertentieruimte in Nederland, zoals hierboven in paragraaf 3.3 beschreven. RTL verkoopt via haar dochteronderneming Ad Alliance niet alleen advertentieruimte voor zichzelf maar ook voor derden. RTL verkoopt advertentieruimte op televisie en *online*. Talpa is ook actief op het gebied van de verkoop van advertentieruimte in Nederland. Talpa verkoopt advertentieruimte op televisie, *online*, radio en print.
106. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de gevolgen van de voorgenomen concentratie op de markt(en) voor de verkoop van advertentieruimte in Nederland.
107. De opzet van dit hoofdstuk is als volgt:
- Allereerst worden de schadetheorieën behandeld (**paragraaf 7.1**);
  - Daarna wordt ingegaan op de relevante geografische markt (**paragraaf 7.2**);

<sup>112</sup> Screenforce TV halfjaarrapport 2022, p. 7.

<sup>113</sup> Meldingsbesluit, nr. 306.

<sup>114</sup> Meldingsbesluit, nr. 325.

- Gevolgd door het kwalitatieve (**paragraaf 7.3**) en het kwantitatieve onderzoek (**paragraaf 7.4**) naar de relevante productmarkt (**paragraaf 7.5**);
- Vervolgens wordt ingegaan op de horizontale gevolgen van de voorgenomen concentratie (**paragraaf 7.6**);
- Daarna wordt ingegaan op de conglomeraat gevolgen van de voorgenomen concentratie (**paragraaf 7.7**);
- Tot slot volgt de conclusie (**paragraaf 7.8**).

## 7.1 Onderzoek vergunningsfase

108. In het Meldingsbesluit is de ACM op basis van haar onderzoek uitgegaan van een markt die beperkt is tot de verkoop van advertentieruimte op televisie.<sup>115</sup> Daarbij is genoemd dat in een eventuele vergunningsfase nader onderzoek zal worden gedaan naar de omvang van de mogelijke productmarkten voor de verkoop van advertentieruimte. In de vergunningsfase heeft de ACM de volgende schadetheorieën onderzocht.

### Horizontale gevolgen

109. Partijen krijgen na de voorgenomen concentratie een zeer sterke positie op de nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie (tussen de **[60-70]**% en **[70-80]**% in 2020)<sup>116</sup> en een aanzienlijke positie op de nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte die zowel televisie als *online* video's omvat (tussen de **[40-50]**% en **[50-60]**% in 2020).<sup>117</sup> Partijen zijn elkaars meest nabije concurrent op de mogelijke nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie, gelet op het vergelijkbare profiel van de zenders en bijbehorend aanbod van *content*.<sup>118</sup> Het is niet aannemelijk dat de derde grootste speler (de Ster/NPO) of kleinere commerciële zenders in voldoende mate concurrentiedruk op Partijen kunnen uitoefenen. Ook ondervinden Partijen onvoldoende concurrentiedruk van potentiële toetreding of uitbreiding door (potentiële) concurrenten, en zijn afnemers niet in staat Partijen te disciplineren. Gelet op voorgaande, zou de voorgenomen concentratie kunnen leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging, met als gevolg dat Partijen hun tarieven voor advertentieruimte op televisie kunnen verhogen.<sup>119</sup>

### Conglomeraat gevolgen

110. Uitgaande van een aparte markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie bestaat het risico dat Partijen hun sterke positie op het gebied van de verkoop van advertentieruimte op televisie kunnen overhevelen naar aanpalende advertentiemarkten, waaronder radio of *online* advertenties. Hierbij moet worden onderzocht of Partijen door hun sterke positie als gevolg van de voorgenomen concentratie de mogelijkheid en prikkel krijgen om door middel van bundeling of andere markt afschermingspraktijken de mededinging ongunstig te beïnvloeden op de markt voor verkoop van radio advertentieruimte of *online* advertentieruimte.<sup>120</sup>

### Conclusie

111. De ACM concludeert na haar onderzoek in de vergunningsfase dat sprake is van een nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie waarop Partijen als gevolg van de voorgenomen concentratie een zeer sterke gezamenlijke positie verkrijgen. De ACM vindt het aannemelijk dat dit leidt tot significant hogere prijzen die adverteerders moeten betalen aan Partijen voor advertentieruimte op televisie. Voor conglomeraat gevolgen heeft de ACM onvoldoende bevestiging gevonden.

<sup>115</sup> Meldingsbesluit, nr. 127.

<sup>116</sup> Meldingsbesluit, nr. 141.

<sup>117</sup> Meldingsbesluit, nr. 142.

<sup>118</sup> Meldingsbesluit, nr. 150.

<sup>119</sup> Meldingsbesluit, nr. 144 tot en met nr. 150.

<sup>120</sup> Meldingsbesluit, nr. 155.

112. Hieronder legt de ACM uit hoe zij tot deze conclusies is gekomen.

## 7.2 Relevante geografische markt

113. In het Meldingsbesluit is uitgegaan van mogelijke advertentiemarkt(en) die nationaal van omvang is/ zijn. Uit het marktonderzoek van de ACM in de meldingsfase waren geen signalen naar voren gekomen die aanleiding gaven om van de beschikkingspraktijk van de Commissie/ eerdere besluiten van de ACM af te wijken.<sup>121</sup> Ook in de vergunningsfase zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen die leiden tot een andere conclusie.
114. De ACM gaat daarom in dit besluit uit van mogelijke advertentiemarkt(en) die nationaal van omvang is/ zijn.

## 7.3 Kwalitatief onderzoek relevante productmarkt

115. De ACM komt na uitgebreid onderzoek tot de conclusie dat sprake is van een relevante markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie. In deze paragraaf zal dit worden toegelicht op basis het kwalitatieve onderzoek.

### 7.3.1 Belang van productkenmerken televisie

#### 7.3.1.1 Standpunt Partijen

116. Volgens Partijen is sprake een markt voor de verkoop van advertentieruimte bestaande uit de mediakanalen (i) televisie, (ii) radio, (iii) *online* en (iv) print tezamen, en op zijn minst een markt voor de verkoop van videoadvertentieruimte op televisie en *online*.<sup>122</sup>
117. Partijen hebben in de meldingsfase hiervoor de volgende argumenten aangevoerd. Allereerst staat volgens Partijen niet het mediakanaal, maar de mediaconsumptie van de consument centraal. Partijen stellen dat adverteerders advertentieruimte inkopen met het doel een bepaald publiek te bereiken. De aanbieders van advertentieruimte concurreren daarom, ongeacht het mediakanaal, om een aandeel in het mediabudget van de adverteerders.<sup>123</sup> Ten tweede vinden Partijen dat ook vanuit de aanbodzijde het onderscheid tussen *offline* en *online* advertentieruimte vervaagt doordat aanbieders van *offline* televisieadvertentieruimte nu meestal ook hun eigen *online* advertentieruimte aanbieden. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de drie grote televisieomroepen in Nederland (RTL, Talpa en NPO) die hun eigen AVOD-diensten aanbieden en de gecombineerde SVOD-dienst NLZiet.<sup>124</sup> Tot slot wijzen Partijen erop dat de uitkomsten van het in opdracht van RTL uitgevoerde onderzoek door Oxera naar de afbakening van de relevante markt(en) voor de verkoop van advertentieruimte, bevestigen dat de markt ruimer is dan alleen het aanbieden van lineaire televisie advertentieruimte.<sup>125</sup>
118. Partijen hebben in de vergunningsfase bestreden dat televisie onderscheidende kenmerken heeft ten opzichte van andere mediakanalen (waaronder het bereik, de effectiviteit/ impact, het doel en het prijsstellingsmechanisme) die ertoe zouden leiden dat adverteren op televisie op dit moment (nog) niet inwisselbaar zou zijn met adverteren op andere mediakanalen.<sup>126</sup>
119. Daarnaast hebben Partijen toegelicht dat televisie in mededingingsrechtelijke relevante mate uitwisselbaar is met andere mediakanalen – ook uitgaande van bepaalde verschillen tussen adverteren op televisie en *online* (video), en ook indien geldt dat televisie voor bepaalde

<sup>121</sup> Meldingsbesluit, nr. 132.

<sup>122</sup> Melding, nr. 108.

<sup>123</sup> Melding, nr. 109.

<sup>124</sup> Melding, nr. 117.

<sup>125</sup> Melding, nr. 118 t/m 122.

<sup>126</sup> Reactie Partijen op Meldingsbesluit van 30 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/687173, nr 3.



adverteerders onmisbaar zou zijn als onderdeel van de mediamix in een bepaalde campagne. Cruciaal is dat Partijen concurreren met aanbieders van advertentieruimte op andere mediakanalen, d.w.z. niet alleen andere *broadcasters* maar vooral ook met aanbieders van in ieder geval *online* (video) advertentieruimte, om een groter aandeel in die mediamix.<sup>127</sup>

120. Ook hebben Partijen in de vergunningsfase de relevantie van twee marktontwikkelingen benadrukt; als gevolg waarvan Partijen niet alleen concurreren met andere *broadcasters* om de aandacht van de kijker, maar in toenemende mate met VOD-platforms (zoals Netflix, Viaplay en Amazon Prime) en andere internationale platforms (zoals YouTube en TikTok).<sup>128</sup> Volgens Partijen is hierdoor sprake van een existentiële en alom erkende bedreiging voor het bedrijfsmodel van Partijen.<sup>129</sup>
121. Allereerst is sprake van een aanhoudende daling van de lineaire kijktijd, vanwege de verschuiving van lineair naar *online* kijkgedrag.<sup>130</sup> De verwachting is dat dit ook de komende jaren het geval zal zijn.<sup>131</sup>
122. Ten tweede wijzen Partijen op de (mogelijke) komst van (internationale) VOD-aanbieders naar de Nederlandse markt; meerdere zijn inmiddels in Nederland actief geworden, andere hebben concrete plannen voor een toetreding tot de Nederlandse markt dan wel hebben plannen voor een aanzienlijke uitbreiding.<sup>132</sup> Dit leidt ongetwijfeld tot een verdere verschuiving van lineair naar *online* kijkgedrag.<sup>133</sup> Daarbij merken Partijen op dat VOD-aanbieders gepersonaliseerde *content* kunnen aanbieden met behulp van hun algoritmen en ze in toenemende mate investeren in lokale *content*, waarmee ze meer kijkers naar zich toe kunnen trekken.<sup>134</sup> Bovendien hebben deze aanbieders in toenemende mate plannen voor een AVOD-model; sommige aanbieders bieden reeds een hybride model aan, anderen zijn voornemens dit (in de nabije toekomst) te doen.<sup>135</sup> Kijkers kunnen hierdoor meer abonnementen afsluiten tegen een lagere prijs.<sup>136</sup> Ook heeft dit tot gevolg dat deze aanbieders aan adverteerders, in directe concurrentie met Partijen, *spots* (zullen) kunnen aanbieden, rondom aantrekkelijke *videocontent*, met een groot bereik en op het televisiescherm.<sup>137</sup> De komst van deze hybride modellen zal dus een verdere verschuiving in kijktijd en daarmee ook van advertentiebudgetten in de hand werken.<sup>138</sup> Bovendien zijn deze VOD-aanbieders in staat hun *spots* te personaliseren (vanwege de gebruikersdata die ze over hun abonnees hebben) wat op lineaire televisie nu niet mogelijk is. Dit geeft deze aanbieders derhalve een significant additioneel voordeel in concurrentie met *broadcasters*, aldus Partijen.<sup>139</sup>

<sup>127</sup> Reactie Partijen op Meldingsbesluit van 30 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/687173, rnr 4.

<sup>128</sup> Aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, "*Recente ontwikkelingen na de Melding op het gebied van kijkgedrag en advertentie*", rnr 7; Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, rnr. 11 t/m 14; Reactie Partijen op aanvullend onderzoek van 17 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/730649, p. 2.

<sup>129</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, rnr. 2.

<sup>130</sup> Aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, "*Recente ontwikkelingen na de Melding op het gebied van kijkgedrag en advertentie*", rnr 7 t/m 9; Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, rnr. 11 t/m 14; Presentatie Partijen van 4 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/721586, p. 10.

<sup>131</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, rnr. 11.

<sup>132</sup> Aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, "*Recente ontwikkelingen na de Melding op het gebied van kijkgedrag en advertentie*", rnr 6 en 23; Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, rnr. 14; en Presentatie Partijen van 4 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/721586, p. 10.

<sup>133</sup> Aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, "*Recente ontwikkelingen na de Melding op het gebied van kijkgedrag en advertentie*", rnr 6; en Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, rnr. 14.

<sup>134</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, rnr. 14.

<sup>135</sup> Aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, "*Recente ontwikkelingen na de Melding op het gebied van kijkgedrag en advertentie*", rnr. 20 en 21; Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, rnr. 23; en Aanvullende informatie Partijen van 5 augustus 2022 met kenmerk ACM/IN/707753, p. 1.

<sup>136</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, rnr. 23. Zie ook: Aanvullende informatie Partijen van 5 augustus 2022 met kenmerk ACM/IN/707753, p. 1.

<sup>137</sup> Aanvullende informatie Partijen van 5 augustus 2022 met kenmerk ACM/IN/707753, p. 1.

<sup>138</sup> Aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, "*Recente ontwikkelingen na de Melding op het gebied van kijkgedrag en advertentie*", rnr. 23.

<sup>139</sup> Aanvullende informatie Partijen van 5 augustus 2022 met kenmerk ACM/IN/707753, p. 1.

123. Tot slot stellen Partijen dat het kwalitatieve onderzoek van de ACM in de vergunningsfase onvolledig was. De groep bevraagde marktpartijen was te klein en ook anderszins niet representatief voor de totale advertentiemarkt.<sup>140</sup> Het kwalitatieve marktonderzoek had blijkens het dossier onvoldoende diepgang en is ontoereikend voor de conclusies die de ACM eraan verbindt, aldus Partijen.<sup>141</sup> Zo vormen de gestelde productkenmerken onvoldoende grondslag voor de conclusie dat *online* video niet tot de relevante markt behoort.<sup>142</sup> Evenmin kunnen de twee externe rapporten alsook de interne documenten van Partijen waarnaar de ACM verwijst in haar PvO, bijdragen aan de positie dat *online* video niet tot de relevante markt behoort, aldus Partijen.<sup>143</sup>

### 7.3.1.2 Opvattingen marktpartijen

124. In het kader van haar onderzoek heeft de ACM verschillende marktpartijen benaderd voor informatie. Hierbij is een zorgvuldige afweging gemaakt bij de keuze voor marktpartijen, waarbij gelet is op de positie van een marktpartij, de aard van de activiteiten en de sector waarin een adverteerder actief is. De ACM vindt het kwalitatief onderzoek onder marktpartijen dan ook voldoende representatief. Conclusies trekt de ACM uit het geheel van onderzoekstappen zoals deze in dit besluit worden toegelicht.
125. In de meldingsfase heeft de ACM gesproken met adverteerders, mediabureaus, de Ster, VOD-aanbieders, een aanbieder van *offline* en *online* advertentieruimte, en de bvA over eventuele verschillen qua productkenmerken tussen advertentieruimte op televisie en andere mediakanalen – alsook het belang van die verschillen voor adverteerders. Daarnaast zijn door twee van hen (de bvA en de aanbieder van *offline* en *online* advertentieruimte) zienswijzen ingediend die hierop zien.
126. De opvattingen van de marktpartijen in de meldingsfase wezen er op dat adverteren op televisie bijzondere kenmerken heeft en daarom niet uitwisselbaar is met adverteren op andere mediakanalen (d.w.z. radio, *online*, print).<sup>144</sup> Zo is er geen ander mediakanaal dan televisie waarmee in korte tijd een hoog en impactvol bereik kan worden gerealiseerd.<sup>145</sup> Ook kan geen ander mediakanaal op een vergelijkbare manier aan televisie merkbekendheid creëren – een doel waarvoor adverteren op televisie met name wordt gebruikt.<sup>146</sup> Bij de bepaling van een advertentiestrategie vormt televisie dan ook het startpunt.<sup>147</sup> Andere mediakanalen zijn eerder een aanvulling dan een alternatief voor televisie.<sup>148</sup>
127. Daarnaast wezen de opvattingen van marktpartijen in de meldingsfase erop dat er belangrijke verschillen bestaan tussen het adverteren op televisie en, meer specifiek, *online* video. Deze verschillen zien onder meer op het bereik, de prijs, de impact/effectiviteit en het (consumenten)vertrouwen. *Online* video is daarom een belangrijke aanvulling maar geen substituuut voor televisie.<sup>149</sup> Specifiek voor wat betreft de jongere doelgroep (< 25 jaar) leverde de meldingsfase geen eenduidig beeld op ten aanzien van de mate van substitutie tussen televisie en *online* video.<sup>150</sup>
128. De ACM heeft in de vergunningsfase verdiepende gesprekken gevoerd met en schriftelijke informatie opgevraagd bij adverteerders, een mediabureau, en (potentiële) aanbieders van *offline* en *online* advertentieruimte. Verder zijn van adverteerders voorbeelden van daadwerkelijk

<sup>140</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, mr. 4 en nr. 67 t/m 95; en Presentatie Partijen van 4 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/721586, p. 10.

<sup>141</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, mr. 96 t/m 103; en Presentatie Partijen van 4 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/721586, p. 10.

<sup>142</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, mr. 5, 63, 104 t/m 157.

<sup>143</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, mr. 171 t/m 185.

<sup>144</sup> Meldingsbesluit, nr. 110.

<sup>145</sup> Meldingsbesluit, nr. 112.

<sup>146</sup> Meldingsbesluit, nr. 113.

<sup>147</sup> Meldingsbesluit, nr. 111.

<sup>148</sup> Meldingsbesluit, nr. 110.

<sup>149</sup> Meldingsbesluit, nr. 116.

<sup>150</sup> Meldingsbesluit, nr. 116.

uitgevoerde reclamecampagnes ontvangen. De bevindingen hieruit leveren een eenduidig beeld op voor wat betreft het onderscheidend karakter van het medium televisie, dat in lijn is met de opvattingen van de marktpartijen in de meldingsfase. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek in de vergunningsfase weergegeven.

### Televisie is niet vervangbaar door andere mediakanalen

129. Marktpartijen geven aan dat televisie voor adverteerders een uniek mediakanaal is dat niet vervangbaar is door andere mediakanalen.<sup>151</sup> Twee kenmerken van televisie worden in dit kader met name genoemd. Ten eerste is televisie als enige mediakanaal in staat om in korte tijd op een effectieve manier een groot aantal consumenten te bereiken met een reclameboodschap.<sup>152</sup> Ten tweede hebben videobeelden een unieke (audiovisuele) kracht en zijn daardoor zeer geschikt voor het overbrengen van emoties bij consumenten.<sup>153</sup> Adverteerders zetten televisie dan ook met name in voor reclamedoelstellingen waarbij emotie een belangrijke rol speelt.<sup>154</sup>
130. Uit de gesprekken blijkt ook dat televisie, vanwege de combinatie van voornoemde twee eigenschappen, voor adverteerders onmisbaar is om merkbekendheid te creëren<sup>155</sup> en dat ze televisie vrijwel uitsluitend daarvoor inzetten.<sup>156</sup> Ter benadrukking/ verduidelijking van het grote belang van merkbekendheid als reclamedoelstelling wordt door marktpartijen ook wel gewezen op de plaats die deze inneemt in de zogenaamde *marketingfunnel*.<sup>157</sup> Dit is een marketingmodel dat verschillende niveaus van doelstellingen onderscheidt bij de inzet van een reclamecampagne. Het creëren van merkbekendheid vormt het eerste niveau/ de basisdoelstelling; deze basis moet er dus zijn voor een succesvolle reclamecampagne.<sup>158</sup> Marktpartijen geven dan ook aan dat televisie voor adverteerders het startpunt vormt bij de opzet van hun reclamecampagnes.<sup>159</sup>
131. In aanvulling op televisie zetten adverteerders andere mediakanalen in. Uit de gesprekken blijkt dat dit bijvoorbeeld nodig kan zijn om het beoogde aantal keer dat de doelgroep in contact komt met de advertentie, te behalen.<sup>160</sup> Ook kan het nodig zijn om andere reclamedoelstellingen dan

<sup>151</sup> Gespreksverslag van 5 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/574831, p. 3; Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 3; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, rnr. 6; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, p. 2; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 3 en 5; Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 4; Gespreksverslag van 20 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576181, p. 3, rnr. 7-8; Gespreksverslag van 26 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/577181, p. 4, rnr. 17; Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 2-3, rnr. 7-8. Gespreksverslag van 13 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575290, p. 2.

<sup>152</sup> Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 3; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, rnr. 4; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, p. 2; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 3; Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 2; aanvullende informatie van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/IN/694442, p. 1; Gespreksverslag van 20 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576181, p. 3; Gespreksverslag van 26 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/577181, p. 4; Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 2-3. Gespreksverslag van 13 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575290, p. 2.

<sup>153</sup> Gespreksverslag van 5 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/574831, p. 4; Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 3-4; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 5; Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 2 en 3, rnr. 7-8; Gespreksverslag van 26 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/577181, p. 4, rnr. 14; Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 3; Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 2.

<sup>154</sup> Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 4; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 5; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 2.

<sup>155</sup> Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 3, rnr. 7 en p. 4, rnr. 19; Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/577808, rnr. 6; Gespreksverslag van 5 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/574831, p. 3 en 4; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 5; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, randnummer 4, p. 2; Aanvullende informatie van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/IN/695348, p. 2;

<sup>156</sup> Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 3, rnr. 7; Gespreksverslag van 5 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/574831, p. 3 en 4; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 5; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, p. 2, rnr. 4.

<sup>157</sup> Gespreksverslag van 5 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/574831, p. 3 en 4; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 2 en 5; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, p. 2, rnr. 3; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 2.

<sup>158</sup> Gespreksverslag van 5 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/574831, p. 3; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, p. 1 en 2.

<sup>159</sup> Gespreksverslag van 5 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/574831, p. 4; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 3; Vgl. Meldingsbesluit ACM, rnr. 111.

<sup>160</sup> Gespreksverslag van 5 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/574831, p. 4; Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 2;

merkbekendheid te bereiken; bijvoorbeeld voor het genereren van daadwerkelijke conversie/ sales zetten adverteerders (ook) andere mediakanalen in.<sup>161</sup>

**Televisie is niet vervangbaar door online video**

132. De gesprekken in de vergunningsfase duiden erop dat het adverteren op televisie niet vervangbaar is door het adverteren met *online* video.
133. Marktpartijen geven aan dat het (effectieve) bereik van *online* video lager is dan bij televisie.<sup>162</sup> *Online* video advertenties worden namelijk op een andere manier, vluchtiger/ met minder attentiewaarde, bekeken dan advertenties op televisie.<sup>163</sup> Zo kan het mogelijk zijn om *online* video advertenties door te spoelen (wat in de praktijk ook wel gebeurt)<sup>164</sup> en komt het voor dat *online* video advertenties worden bekeken op het kleinere scherm van de *smartphone*.<sup>165</sup> Daarbij verschilt de vorm van de advertentie; in geval van *online* video is sprake van een korte *pre-roll* advertentie, terwijl bij televisie sprake is van een vast, en langer, reclameblok met langere advertenties.<sup>166</sup> Daarnaast is het aanbod van *online* video mediakanalen breed en/ of versnipperd, waardoor er minder zicht is op de kwaliteit van de *content* van het mediakanaal en wie de kijkers van de *content*/ advertentie zijn.<sup>167</sup>
134. Uit de gesprekken blijkt ook dat de hogere kostenefficiëntie van televisie een belangrijke rol speelt bij de keuze om te adverteren op televisie.<sup>168</sup> Vanwege het grotere (effectievere) bereik van televisie ten opzichte van *online* video is adverteren op televisie namelijk relatief goedkoper dan adverteren met *online* video. Anders gezegd; de kosten, per contact van de doelgroep met de advertentie, van televisie zijn lager.<sup>169</sup> Daarbij is televisie volgens marktpartijen ook goedkoper wanneer de gegenereerde omzet in ogenschouw wordt genomen; de *return on investment* van televisie is dus hoger dan bij *online* video.<sup>170</sup>
135. Overigens duiden de gesprekken met marktpartijen er wel op dat televisie, specifiek voor het bereiken van jongeren, niet dan wel in mindere mate onmisbaar is.<sup>171</sup> Jongeren kijken namelijk

<sup>161</sup> Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p.4; Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 3-4; Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 2-3; Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 3; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, p. 2;

<sup>162</sup> Gespreksverslag van 5 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/574831, p. 3; Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 2; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 4; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808; p. 3; Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 4; Gespreksverslag van 26 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/577181, p. 2 t/m 4; Aanvullende informatie van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/IN/695348 p. 3;

<sup>163</sup> Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 4; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, p. 2; Gespreksverslag van 26 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/577181, p. 2; Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 3; Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 5. Zie ook eerdere informatie op dit punt uit de Meldingsfase: Gespreksverslag van 5 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/563612, p. 5; Gespreksverslag van 8 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/564058, p. 2-3;

<sup>164</sup> Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808; p. 3; Gespreksverslag van 20 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576181, p. 3. Gespreksverslag van 8 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/564058, p. 2-3; Gespreksverslag van 5 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/574831, p. 5; Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 3; Gespreksverslag van 26 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/577181, p. 3.

<sup>165</sup> Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 3; Gespreksverslag van 20 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576181, p. 3.

<sup>166</sup> Gespreksverslag van 8 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/564058, p. 2-3; Gespreksverslag van 5 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/574831, p. 5; Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 3.

<sup>167</sup> Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 4; Gespreksverslag van 26 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/577181, p. 2; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808; p. 3; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, p. 2; Gespreksverslag van 20 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576181, p. 3-4.

<sup>168</sup> Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 3; Aanvullende informatie van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/IN/694442, p. 1; Gespreksverslag van 20 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576181, p. 4; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, p. 2; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 2; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 4 en 5; Aanvullende informatie van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/IN/695348 p. 3;

<sup>169</sup> Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808; p. 3; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 4 en 5; Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 2

<sup>170</sup> Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808; p. 2; Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 3; Gespreksverslag van 20 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576181, p. 3; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, p. 2

<sup>171</sup> Gespreksverslag van 5 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/574831, p. 4 en 5; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 3 en 4; Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 3;

minder televisie, waardoor het effectieve bereik ervan bij hen minder groot is.<sup>172</sup> Marktpartijen hanteren wel een verschillende definitie van welke leeftijdsgroep zij verstaan onder dergelijke jongeren; dit varieert van onder de 25 jaar tot onder de 35 jaar.<sup>173</sup> Meerdere marktpartijen geven aan dat hun *core business*/ primaire doelgroep niet ziet op de leeftijdscategorie die zij onder dergelijke jongeren verstaan - alhoewel deze jongeren wel deel kunnen uitmaken van hun niet-primaire doelgroep.<sup>174</sup>

136. Marktpartijen gaan in de praktijk wisselend om met het jongere deel van hun (primaire) doelgroep en met wisselend succes. Twee marktpartijen hebben enkel *online* adverteren ingezet in geval van een reclamecampagne voor een product dat uitsluitend was gericht op de jongere doelgroep.<sup>175</sup> Twee andere geven aan dat ze *online* video aanvullend aan televisie hebben ingezet om het beoogde bereik te behalen onder specifiek het jongere deel van hun doelgroep.<sup>176</sup> Een andere marktpartij geeft aan niet veel televisie meer in te zetten voor de jongere doelgroep. Ook heeft deze marktpartij puur digitale campagnes ingezet voor de jongere doelgroep – alhoewel *offline* adverteren een goede toevoeging blijft volgens deze marktpartij.<sup>177</sup>
137. Alles overziend wijst het marktonderzoek onder adverteerders op een onderscheidend karakter van het medium televisie. Dat jongeren minder goed met televisie te bereiken zijn doet daar niet aan af.
138. Tot slot, bovenstaand beeld op basis van de gesprekken met marktpartijen wordt ondersteund door vertrouwelijke informatie die adverteerders hebben verstrekt aan de ACM, in het bijzonder in de vorm van voorbeelden van daadwerkelijk uitgevoerde reclamecampagnes. Uit die vertrouwelijke informatie komt namelijk het volgende beeld naar voren. Meerdere factoren spelen voor adverteerders een rol spelen bij de keuze van de inzet van de mediakanalen, zoals budget, beoogde bereik, doelgroep, type product en reclamedoel. Adverteerders kiezen voor een mix van mediakanalen. Televisie wordt altijd (en nagenoeg uitsluitend) ingezet voor het creëren van merkbekendheid. Televisie wordt door adverteerders zeer geschikt geacht voor dat doel en als cruciaal. Televisie vormt (daarvoor) dan ook het startpunt bij de opzet van de campagne. Andere mediakanalen, waaronder *online* video, worden aanvullend aan televisie ingezet, bijvoorbeeld om de boodschap te versterken of om het benodigde bereik te halen. Adverteerders zetten voor het bereiken van het jongere deel van hun doelgroep aanvullend *online* video, *social media* en/ of *online* radio in.<sup>178</sup>

### 7.3.1.3 Openbare onderzoeken

139. Verscheidene openbare onderzoeken gaan in op de verschillen en overeenkomsten tussen adverteren op televisie en online video. Onderdelen van deze onderzoeken bevestigen het standpunt van Partijen dat adverteren op online kanalen sterke gelijkenissen vertoont met adverteren op het televisiekanaal, terwijl andere onderdelen hun standpunten ontcrachten en in lijn zijn met bevindingen uit het marktonderzoek.

---

Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 2; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 3; Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 4; aanvullende informatie van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/IN/695348, p. 2;

<sup>172</sup> Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 4; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 4; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 2 en 3;

<sup>173</sup> Gespreksverslag van 5 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/574831, p. 4 en 5; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 4; Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 5; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 1 en 3;

<sup>174</sup> Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 2 en 3; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, p. 3; Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 1; Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 3.

<sup>175</sup> Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 4; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 3.

<sup>176</sup> Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 2 en 5; Aanvullende informatie van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/IN/694442, p. 1; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 3.

<sup>177</sup> Aanvullende informatie van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/IN/695348, p. 2 en 3.

<sup>178</sup> Vanwege het (integraal) vertrouwelijke karakter van deze informatie heeft de ACM hiervoor een vertrouwelijke dossiernotitie opgesteld; zie Dossiernotitie reclamecampagnes van 2 maart 2023 met kenmerk ACM/INT/465253.

140. Zo blijkt uit een onderzoek dat de impact van een televisieadvertentie op de afzet van producten veel langer en groter is dan de impact van een advertentie op YouTube.<sup>179</sup> Ook blijkt uit dit onderzoek dat televisie ongeveer twee keer meer afzet per geïnvesteerde dollar genereert dan YouTube<sup>180</sup> en dat de prijs van YouTube met een derde moet dalen om een vergelijkbare return on investment op te leveren als televisie.<sup>181</sup>
141. Partijen merken op dat het rapport niet duidelijk maakt welke methode is gehanteerd om de effectiviteit en impact te meten, noch inzichtelijk maakt onder welke product- en doelgroepen het onderzoek is uitgevoerd. Als gevolg hiervan mag volgens Partijen geen waarde aan het onderzoek toegedicht worden. Daarnaast merken zij op dat een verschil in effectiviteit tussen lineaire televisie en YouTube niet relevant is voor de vraag of substitutie bestaat tussen televisie en online video. Tot slot merken ze op dat het onderzoek twee jaar oud is en dat recenter onderzoek, gegeven de dalende lineaire kijktijd, een ander beeld zou kunnen schetsen.<sup>182</sup>
142. Uit een ander onderzoek, van Ad Alliance en Unravel Neuromarketing Research in juli 2021, blijkt dat de effectiviteit van adverteren op lineaire televisie hoger is dan adverteren op platformen zoals YouTube (en Videoland). Zo wordt in dit onderzoek geconstateerd: *“Bij Videoland en TV kijkt men ca. driekwart van de uiting. Bij YouTube ligt dit beduidend lager, waarbij men slechts 51% van de algehele uiting daadwerkelijk bekijkt”*.<sup>183</sup> Daarbij is de aandacht van de kijker bij YouTube het meest vluchtig; de kijker kijkt gemiddeld één keer weg per uiting. Bij lineaire televisie ligt het aantal weggijkmomenten per uiting het laagst; gemiddeld slechts 0,4 keer.<sup>184</sup>
143. Daarnaast concludeert dit onderzoek dat de kijkbeleving van invloed is op de mate waarin de uiting wordt verwerkt in het brein en daarmee op de effectiviteit van *commercials*. Content op televisie wordt meer *laidback* vergeleken, waardoor het de meest optimale verwerking per uiting kent.<sup>185</sup>
144. Voor wat betreft YouTube concludeert dit onderzoek dan ook: *“Op YouTube is de verwerking het laagst en zien we het vaakst cognitieve overload. Dit blijkt ook de eye tracking resultaten: er is een groter aantal weggijkmomenten op YouTube.”*<sup>186</sup> Ook bevestigt dit onderzoek dat advertenties op YouTube vaak als storend worden ervaren,<sup>187</sup> zoals ook enkele adverteerders hebben aangegeven.<sup>188</sup>
145. Partijen stellen dat de conclusies die de ACM trekt, niet op betrouwbare wijze getrokken kunnen worden zonder de relevante doelgroep en het aangeboden product in acht te nemen. Verder betwisten zij de lezing dat het onderzoek laat zien dat de effectiviteit van adverteren op lineaire televisie hoger is dan adverteren op platforms zoals YouTube en Videoland. Ze wijzen er op dat het

<sup>179</sup> Bijlage 22 met kenmerk ACM/IN/665705, onderzoek professor Karen Nelson-Field, *“Not all reach is equal”*, p. 36 - behorende bij antwoorden Partijen van 17 december 2021 met kenmerk ACM/IN/665996.

<sup>180</sup> Bijlage 22 met kenmerk ACM/IN/665705, onderzoek professor Karen Nelson-Field, *“Not all reach is equal”*, p. 54 - behorende bij antwoorden Partijen van 17 december 2021 met kenmerk ACM/IN/665996.

<sup>181</sup> Bijlage 22 met kenmerk ACM/IN/665705, onderzoek professor Karen Nelson-Field, *“Not all reach is equal”*, p. 56 - behorende bij antwoorden Partijen van 17 december 2021 met kenmerk ACM/IN/665996.

<sup>182</sup> Reactie van Partijen op PVO – onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, nr. 173 tot en met 175.

<sup>183</sup> Bijlage 21 met kenmerk ACM/IN/665705, onderzoek Ad Alliance, *“De kracht van het platform: Onderzoek naar de effectiviteit van adverteren op de platformen YouTube, Videoland en TV op het grote scherm”*, p. 7 - behorende bij antwoorden Partijen van 17 december 2021 met kenmerk ACM/IN/665996.

<sup>184</sup> Bijlage 21 met kenmerk ACM/IN/665705, onderzoek Ad Alliance, *“De kracht van het platform: Onderzoek naar de effectiviteit van adverteren op de platformen YouTube, Videoland en TV op het grote scherm”*, p. 8 - behorende bij antwoorden Partijen van 17 december 2021 met kenmerk ACM/IN/665996.

<sup>185</sup> Bijlage 21 met kenmerk ACM/IN/665705, onderzoek Ad Alliance, *“De kracht van het platform: Onderzoek naar de effectiviteit van adverteren op de platformen YouTube, Videoland en TV op het grote scherm”*, p. 11 en p. 17 - behorende bij antwoorden Partijen van 17 december 2021 met kenmerk ACM/IN/665996.

<sup>186</sup> Bijlage 21 met kenmerk ACM/IN/665705, onderzoek Ad Alliance, *“De kracht van het platform: Onderzoek naar de effectiviteit van adverteren op de platformen YouTube, Videoland en TV op het grote scherm”*, p. 17 - behorende bij antwoorden Partijen van 17 december 2021 met kenmerk ACM/IN/665996.

<sup>187</sup> Bijlage 21 met kenmerk ACM/IN/665705, onderzoek Ad Alliance, *“De kracht van het platform: Onderzoek naar de effectiviteit van adverteren op de platformen YouTube, Videoland en TV op het grote scherm”*, p. 15 - behorende bij antwoorden Partijen van 17 december 2021 met kenmerk ACM/IN/665996.

<sup>188</sup> Zie bijvoorbeeld Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, p. 2.

rapport vaststelt dat “een commercial op Videoland het [meest aanzet] tot actie”.<sup>189</sup> Ook wijzen ze er op dat bij Videoland 99% van reclame-uitingen worden opgemerkt, in tegenstelling tot 89% van de reclame-uitingen bij lineaire televisie. En dat Videoland en YouTube zowel voor de advertenties als de *content* meer emotionele activatie met zich brengen dan lineaire televisie. Concluderend stellen Partijen dat uit een andere presentatie van YouTube blijkt dat met één en hetzelfde budget meer kijkers bereikt kunnen worden wanneer het budget wordt verspreid over online videoadvertenties bij YouTube en een deel lineaire televisie advertenties, in vergelijking met het spenderen van het volledige budget aan lineaire televisie advertenties.<sup>190</sup>

146. De ACM miskent niet dat er marktonderzoeken zijn die erop wijzen dat adverteerders juist ook door middel van *online* kanalen op een impactvolle manier (met name jongere) consumenten kunnen bereiken, ook voor de doelstelling merkbekendheid. Tegelijkertijd zijn er onderzoeken die erop wijzen dat met name televisie daarvoor geschikt is. Dit overwegende concludeert de ACM dat de zeggingskracht van deze rapporten beperkt is voor de vraag in hoeverre *online* adverteren significante concurrentiedruk uitoefent op het adverteren op lineaire televisie.

#### 7.3.1.4 Beoordeling ACM

147. De ACM stelt vast dat de bevindingen in het kwalitatieve onderzoek onder marktpartijen in de meldings- en vergunningsfase erop duiden dat adverteren op televisie niet vervangbaar is door adverteren op andere mediakanalen, waaronder *online* video. Televisie is volgens marktpartijen een uniek mediakanaal dat niet vervangbaar is door andere mediakanalen - met name vanwege haar grote, snelle en effectieve bereik en haar vermogen om emoties over te brengen bij consumenten. Het is daardoor onmisbaar voor het creëren van merkbekendheid, hetgeen een belangrijke doelstelling is bij de inzet van een reclamecampagne, en wordt vrijwel uitsluitend daarvoor ingezet. Bij de opzet van de reclamecampagne vormt televisie het startpunt; andere mediakanalen worden daaraan aanvullend ingezet. Ook voor specifiek *online* video geldt dat het effectieve bereik lager is dan bij televisie. Daarnaast is televisie naar verhouding tot het bereik/ de omzet goedkoper dan *online* video - en dit vormt een belangrijke keuzeparameter bij de inzet van mediakanalen.<sup>191</sup>
148. Wel duiden de bevindingen van het kwalitatieve onderzoek erop dat het adverteren op televisie, specifiek voor het bereiken van jongeren, niet dan wel in mindere mate onmisbaar is. Daarbij blijken marktpartijen wel een verschillende definitie te hanteren van welke leeftijdsgroep zij verstaan onder dergelijke jongeren.<sup>192</sup>
149. **Paragraaf 7.5** bevat een nadere beoordeling van de ACM, op basis van het geheel van haar onderzoek in de meldings- en vergunningsfase naar (het belang van) de productkenmerken van televisie, budgetverschuivingen, de kwantitatieve analyses en de interne documenten van Partijen.

### 7.3.2 Budgetverschuivingen van televisie naar online (video) kanalen

#### 7.3.2.1 Standpunt Partijen

150. Partijen wijzen erop dat reclamebestedingen stapsgewijs verschuiven van traditionele media naar digitale media, en dat dergelijke budgetverschuivingen illustratief zijn voor de substitutie tussen *online* en *offline* advertentieruimtes en in het bijzonder tussen televisie en *online* (video) advertenties.<sup>193</sup> Hierbij benadrukken Partijen dat bewijs van verschuivingen en dus substitutie in het

<sup>189</sup> Bijlage 21 met kenmerk ACM/IN/665705, onderzoek Ad Alliance, “De kracht van het platform: Onderzoek naar de effectiviteit van adverteren op de platformen YouTube, Videoland en TV op het grote scherm”, p. 14 - behorende bij antwoorden Partijen van 17 december 2021 met kenmerk ACM/IN/665996.

<sup>190</sup> Reactie van Partijen op PvO – onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, nr. 178 tot en met 180.

<sup>191</sup> Zie ook 129134Meldingsbesluit, nr. 110 tot en met 117;

<sup>192</sup> Zie ook Meldingsbesluit, nr. 124.

<sup>193</sup> Reactie Partijen op Meldingsbesluit van 30 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/687173, nr 4. Zie ook: Aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, “Recente ontwikkelingen na de Melding op het gebied van kijkgedrag en advertentie”, nr. 10 tot en met 16; en Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, nr. 2, nr. 16 tot en met 31 en nr. 59 tot en met 66.

verleden van wezenlijk belang is voor de vraag of adverteerders, als gevolg van een hypothetische duurzame prijsverhoging van advertenties op televisie met 5 tot 10% een deel van het totale advertentiebudget zouden verschuiven van televisie naar andere kanalen.<sup>194</sup>

151. Partijen verwijzen voor nadere onderbouwing van het bestaan van dergelijke budgetverschuivingen naar verschillende externe rapporten<sup>195</sup>, alsook naar de verklaringen van en publieke uitspraken van door ACM bevroegde en andere marktpartijen<sup>196</sup>.

### 7.3.2.2 Opvattingen marktpartijen

152. De bevindingen in de meldingsfase leverden geen eenduidig beeld op over of reclamebudgetten zijn verschoven, en of een eventuele verschuiving naar *online* adverteren ten koste is gegaan van de bestedingen aan televisieadvertenties.<sup>197</sup>
153. Ook het onderzoek in de vergunningsfase levert geen eenduidig beeld op ten aanzien van eventuele budgetverschuivingen in het verleden dan wel mogelijke toekomstige budgetverschuivingen (in reactie op een prijsstijging van 5% tot 10%) – zoals hierna wordt toegelicht.
154. Wat betreft eventuele budgetverschuivingen in het verleden, geeft een aantal marktpartijen aan haar bestedingen aan advertentieruimte op onder meer/ specifiek *online* advertentieruimte te hebben verhoogd, ten koste van haar bestedingen aan advertentieruimte op televisie (waarbij de mate daarvan sterk uiteenloopt).<sup>198</sup> Daarentegen geeft een andere marktpartij aan dat de toename van haar *online* bestedingen niet ten koste is gegaan van haar bestedingen aan televisie.<sup>199</sup> Voor twee andere marktpartijen geldt dat het aandeel dat ze van hun advertentiebudget besteden aan respectievelijk televisie en *online* media in de afgelopen jaren nagenoeg niet is gewijzigd.<sup>200</sup> Voor één van deze marktpartijen geldt dat haar bestedingen in absolute zin aan *online* video advertentieruimte in de afgelopen jaren flink is afgenomen.<sup>201</sup> Zij geeft aan dat er in het verleden een verschuiving van budget van televisie naar *online* media gaande was, maar dat die tot stilstand is gekomen.<sup>202</sup>
155. Wat betreft mogelijke toekomstige verschuivingen, geven enkele marktpartijen aan dat ze verwachten dat televisie te duur zal zijn voor hen en dat ze daarom minder/ geen budget zullen besteden aan televisie, ten gunste van andere mediakanalen/ *online* media.<sup>203</sup> Daarentegen geeft een andere marktpartij aan bij een prijsstijging van advertentieruimte op televisie niet méér gebruik te zullen maken van *online* adverteren.<sup>204</sup> Ook andere marktpartijen geven aan bij een prijsstijging van 5 tot 10% niet te zullen overstappen van televisie naar andere mediakanalen.<sup>205</sup> Wel komt er

<sup>194</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, nr. 60.

<sup>195</sup> Reactie Partijen op Meldingsbesluit van 30 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/687173, nr. 4; Aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, "Recente ontwikkelingen na de Melding op het gebied van kijkgedrag en advertentie", nr 11 tot en met 14.

<sup>196</sup> Aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, "Recente ontwikkelingen na de Melding op het gebied van kijkgedrag en advertentie", nr 15 en nr. 16; Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, nr. 5 en nr. 158 e.v.; Presentatie Partijen van 4 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/721586, p. 10.

<sup>197</sup> Meldingsbesluit, nr. 118, 119 en 125.

<sup>198</sup> Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 3, nr. 10 en p. 4, nr. 21; Gespreksverslag van 26 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/577181, p. 1 en 2; Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 6; Aanvullende informatie van 19 augustus 2022 met kenmerk ACM/IN/710581, p. 1; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 5.

<sup>199</sup> Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/IN/695348, p. 2; Aanvullende informatie van 7 april 2022 met kenmerk ACM/IN/691819, p. 1.

<sup>200</sup> Gespreksverslag van 20 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576181, p. 2; Aanvullende informatie van 7 april 2022 met kenmerk ACM/IN/691819, p. 1.

<sup>201</sup> Aanvullende informatie van 7 april 2022 met kenmerk ACM/IN/691819, p. 1.

<sup>202</sup> Gespreksverslag van 5 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/574831, p. 3.

<sup>203</sup> Gespreksverslag van 26 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/577181, p. 1 en 2; Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/IN/695348, p. 2.

<sup>204</sup> Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 3, nr. 9.

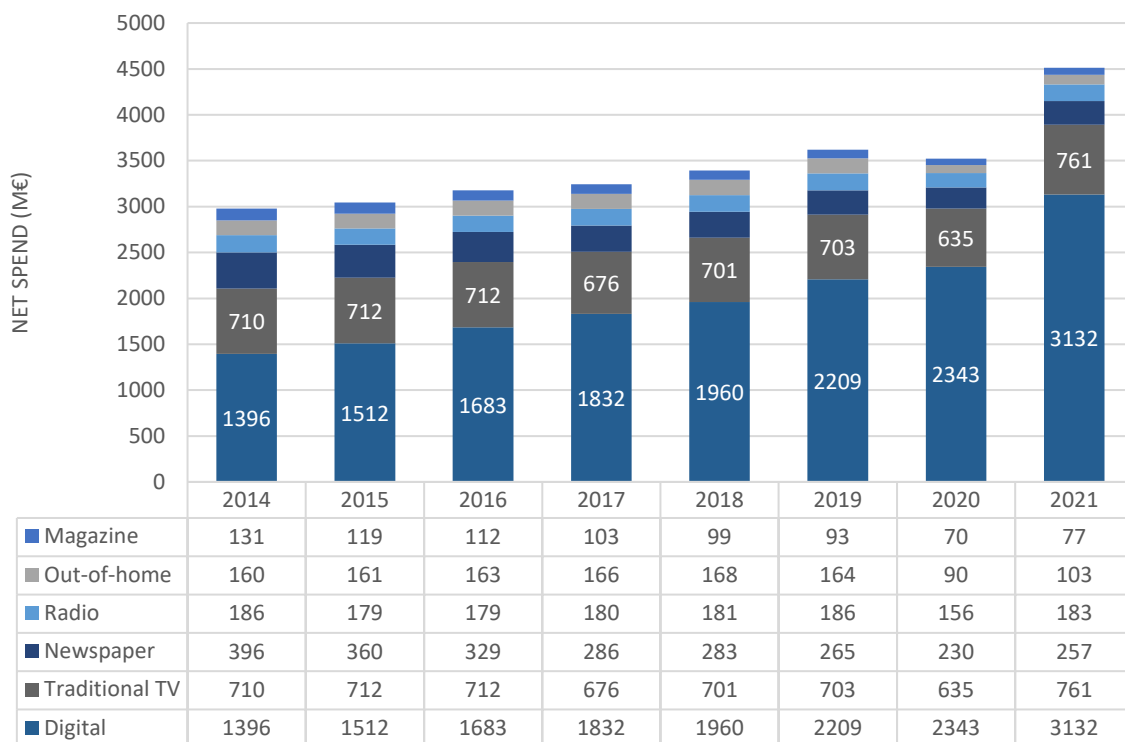
<sup>205</sup> Gespreksverslag 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 5; Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 6; Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 3 en 4.



mogelijk voor enkele van hen een kantelpunt, waarna het adverteren op televisie voor hen echt te duur wordt en ze zullen overstappen.<sup>206</sup>

### 7.3.2.3 Openbare onderzoeken

156. Zoals hiervoor in paragraaf 6.2 is omschreven, wordt meer geld dan ooit aan reclame besteed. Het grootste deel van de bestedingen gaat naar online adverteren. Kanalen waar de laatste jaren minder geld aan wordt uitgegeven zijn vooral print; magazines en dagbladen. Radio is stabiel, net als televisie dat in 2021 een heel goed jaar heeft beleefd, zoals **Figuur 3** hieronder laat zien. Ook 2022 was voor televisie een uitstekend jaar.<sup>207</sup> Aanbieders van advertentieruimte behielden goede omzetten.<sup>208</sup> De CEO van RTL Nederland zegt hierover: “De eerste helft van 2022 is het beste halfjaar uit onze geschiedenis, zowel qua omzet als Adjusted EBITA. De groei in de tv-advertentiemarkt heeft doorgezet. Dankzij uitstekende kijkcijfers hebben we die groei ook ruimschoots kunnen verzilveren.”<sup>209</sup>



**Figuur 3** Jaarlijkse advertentiebudgetten in Nederland<sup>210</sup>

157. Er bestaat geen twijfel over dat de bestedingen van adverteerders aan *online* kanalen toenemen. Adverteerders willen adverteren waar de aandacht van consumenten is.<sup>211</sup> De groei van *online* is deels ten koste gegaan van print<sup>212</sup>, deels is sprake van een autonome groei omdat de bestedingen in totaal ook groeien.

158. Partijen wijzen eveneens naar het rapport van Deloitte waaruit blijkt dat het aandeel van adverteren op televisie in het totaal aan bestedingen aan advertenties is gedaald, terwijl het aandeel van

<sup>206</sup> Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 3 en 4; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 5.

<sup>207</sup> Screenforce TV halfjaarrapport 2022, p. 7.

<sup>208</sup> Nieuwsbericht Marketing Tribune, ‘Omzet RTL Nederland bijna 20% hoger: ‘Beste halfjaar ooit’’, 5 augustus 2022; Nieuwsbericht Screenforce, ‘Halfjaarcijfers Ster: 109.5 miljoen euro omzet’, 19 juli 2022.

<sup>209</sup> Persbericht RTL, ‘CEO Sven Sauvé reageert op halfjaarcijfers 2022’, 5 augustus 2022.

<sup>210</sup> VIA/Deloitte, *Digital Advertising Spend 2021, the Netherlands*, april 2022, p. 8.

<sup>211</sup> Zie bijvoorbeeld: Nieuwsbericht Emerce, ‘Media2030: verschuivingen in mediaconsumptie in de afgelopen twintig jaar’, 21 januari 2022.

<sup>212</sup> Zie bijvoorbeeld: Nieuwsbericht Marketing Tribune, ‘Dossier Media: Top 100-Adverteerders en de stille kracht van tv’, 13 april 2022.

*online* sterk is gestegen.<sup>213</sup> Volgens Partijen wijzen deze cijfers erop dat adverteerders hun advertentiebudgetten steeds meer verschuiven naar *online* kanalen.<sup>214</sup>

#### 7.3.2.4 Beoordeling ACM

159. De ACM stelt vast dat de bevindingen op basis van het kwalitatieve onderzoek in de meldings- en vergunningsfase ten aanzien van eventuele budgetverschuivingen in het verleden dan wel mogelijke toekomstige budgetverschuivingen (in reactie op een prijsstijging van 5% tot 10%), niet overtuigend wijzen in de richting van substitutie.
160. Enerzijds bevat het onderzoek aanwijzingen voor *verschuivingen* tussen adverteerders op televisie en *online* (video) adverteerders - zoals marktpartijen die aangeven meer budget te hebben besteed aan *online* advertentieruimte ten koste van hun bestedingen aan advertentieruimte op televisie<sup>215</sup> en de verwachting van enkele marktpartijen dat ze minder/ geen budget zullen besteden aan televisie, ten gunste van andere mediakanalen/ *online* media<sup>216</sup>. Hieruit kan echter niet de conclusie getrokken worden dat bij deze verschuivingen sprake is van *substitutie*, zodanig dat hierbij sprake is van disciplineren van aanbieders van advertentieruimte op televisie.
161. Anderzijds bevat het onderzoek aanwijzingen die wijzen op geen (verdere) verschuivingen – zoals een marktpartij die aangeeft dat de verschuiving van reclamebudgetten tot stilstand is gekomen,<sup>217</sup> een marktpartij die aangeeft dat de toename van haar *online* bestedingen niet ten koste is gegaan van haar bestedingen aan televisie,<sup>218</sup> marktpartijen die aangeven dat het aandeel dat ze van hun advertentiebudget besteden aan respectievelijk televisie en *online* media in de afgelopen jaren nagenoeg niet is gewijzigd,<sup>219</sup> en marktpartijen die aangeven bij een prijsstijging (van 5 tot 10%) niet te zullen overstappen van televisie naar andere mediakanalen<sup>220</sup>.
162. Uit het marktonderzoek blijkt dat adverteerders voor hun reclamecampagnes zoeken naar een ideale mediamix, waarbij de verschillende media typen complementair aan elkaar worden ingezet. Ieder medium heeft zijn eigen kenmerken en wordt voor een specifiek doel ingezet in een campagne.<sup>221</sup> Dit kan per campagne verschillen, afhankelijk van de doelstelling van de bewuste campagne. Dat adverteerders binnen hun totale budget met bestedingen schuiven tussen verschillende media typen zegt daardoor niet veel over substitutie tussen de verschillende media typen.
163. De ACM is het niet eens met Partijen dat de afname van het bestedingsaandeel van televisie in combinatie met de toename van het aandeel van *online* advertentieruimte, zonder meer een aanwijzing is voor substitutie. Marktdata laten zien dat de absolute bestedingen aan televisie de laatste jaren stijgen – met een uitzondering voor het Covid jaar 2020 – waarbij in 2022 een hoogtepunt is bereikt.<sup>222</sup> Ook de absolute bestedingen aan het *online* kanaal sterk zijn gestegen. Deze data zeggen echter niets over substitutie tussen de verschillende media kanalen. Duidelijk is wel dat adverteerders blijven inzetten op het medium televisie, ondanks de prijsinflatie van de afgelopen jaren. Informatie van de bVA laat zien dat de tarieven voor alle media typen zijn gestegen, maar die voor televisie zijn relatief het hardst gestegen.<sup>223</sup>

<sup>213</sup> Reactie van Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, nr. 17.

<sup>214</sup> Reactie van Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, nr. 22.

<sup>215</sup> Zie nr. 154.

<sup>216</sup> Zie nr. 155.

<sup>217</sup> Meldingsbesluit, nr. 119; en nr. 154 154 van dit besluit.

<sup>218</sup> Zie nr. 154154.

<sup>219</sup> Zie nr. 154154.

<sup>220</sup> Zie nr. 155155.

<sup>221</sup> Zie Meldingsbesluit, nr. 11-113. Zie ook bijvoorbeeld Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563289, p. 3 en 4; Gespreksverslag van 28 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563613, nr. 21 e.v.

<sup>222</sup> Screenforce, TV Halfjaarrapport 2022, p. 7; paragraaf 6.2 van dit besluit.

<sup>223</sup> Zienswijze bVA van 25 oktober 2021 met kenmerk ACM/IN/653887, bijlage 3 "Cijfers RTL Talpa fusie DEF", slide 7.

164. **Paragraaf 7.5** bevat een nadere beoordeling van de ACM, op basis van het geheel van haar onderzoek in de meldings- en vergunningsfase naar (het belang van) de productkenmerken van televisie, budgetverschuivingen, de kwantitatieve analyses en de interne documenten van Partijen.

### 7.3.3 Interne documenten Partijen

165. Uit interne documenten van Partijen blijkt dat Partijen vooral de andere *broadcasters* als concurrenten beschouwen voor advertentieruimte op hun televisiezenders, en niet aanbieders van *online* (video) advertentieruimte. In interne documenten van RTL – presentaties uit 2020 en 2021 ten behoeve van de *supervisory board meeting* – analyseert RTL de ‘TV spot markt’ en worden de aanbieders RTL, **[vertrouwelijk]** vergeleken op de aspecten **[vertrouwelijk]**.<sup>224</sup> Uit deze documenten wordt het duidelijk dat RTL de activiteiten van zowel Talpa als Ster goed de gaten houdt, bijvoorbeeld:
- “Tijdens de coronaperiode zijn **[vertrouwelijk]** van STER en Talpa (**[vertrouwelijk]** in april-mei) **[vertrouwelijk]** dan **[vertrouwelijk]** RTL (**[vertrouwelijk]**) [vertaling vanuit het Engels door ACM]”.<sup>225</sup>
  - “STER biedt een **[vertrouwelijk]** op lopende campagnes [vertaling vanuit het Engels door ACM]”.<sup>226</sup>
  - “Talpa biedt **[vertrouwelijk]** aan campagnes [vertaling vanuit het Engels door ACM]”.<sup>227</sup>
  - “Talpa en STER hebben hun **[vertrouwelijk]** aanzienlijk **[vertrouwelijk]** campagnes [vertaling vanuit het Engels door ACM]”.<sup>228</sup>
  - “**[vertrouwelijk]** Talpa en STER vooral door **[vertrouwelijk]** [vertaling vanuit het Engels door ACM]”.<sup>229</sup>
  - “Talpa en Ster heel agressief **[vertrouwelijk]** adverteerders [vertaling vanuit het Engels door ACM]”.<sup>230</sup>
166. Aanbieders van *online* (video) advertentieruimte worden op geen enkele manier betrokken in deze vergelijkingen en analyses van de televisie spot markt. Alleen voor haar *online* video aanbod vergelijkt RTL zichzelf met **[vertrouwelijk]**.<sup>231</sup> Uit interne documenten van Talpa blijkt dat ook Talpa de andere *broadcasters* als haar concurrenten ziet op het gebied van het aanbod van advertentieruimte op televisie. Zo kijkt Talpa naar het **[vertrouwelijk]** van Ad Alliance (RTL) en Ster (NPO) voor **[vertrouwelijk]**, op basis van de **[vertrouwelijk]**.<sup>232</sup> In dezelfde presentatie **[vertrouwelijk]**, worden door Talpa de verschillende mediakanalen afzonderlijk, onder de noemers ‘TV spot’, ‘Radio Spot’, ‘Billboarding’ en ‘Digital’, geanalyseerd voor de jaren **[vertrouwelijk]** voor wat betreft **[vertrouwelijk]**.<sup>233</sup>
167. Partijen merken hierover op dat zij de concurrentiepositie van aanbieders van advertentieruimte op televisie onderling goed kunnen vergelijken, maar dat het niet mogelijk is om de concurrentiepositie van aanbieders van *online* (video) advertentieruimte daar concreet in te betrekken omdat over deze marktpartijen geen bruikbare informatie beschikbaar is. Verder geven Partijen aan dat een onderscheid in rapportering is ingegeven doordat voor het aanbod van advertentieruimte op televisie een vergelijking wordt gemaakt op basis van bezettingsgraden per GRP. Deze KPI is in

<sup>224</sup> Vergunningsaanvraag, bijlage 5.1, p. 38; Vergunningsaanvraag, bijlage 5.2, p. 15 en 18; Vergunningsaanvraag, bijlage 5.3, p. 9 tot en met p. 11; Vergunningsaanvraag, bijlage 5.4, p. 9 tot en met p. 11 en p. 14; Vergunningsaanvraag, bijlage 5.5, p. 8; Vergunningsaanvraag, p. 13 en p. 14; Vergunningsaanvraag, bijlage 5.6, p. 18, p. 21 tot en met p. 22 en p. 25.

<sup>225</sup> De originele Engelse tekst is: “During corona period Ster and Talpa **[vertrouwelijk]** (**[vertrouwelijk]** in April-May) are **[vertrouwelijk]** than RTL **[vertrouwelijk]** (**[vertrouwelijk]**)”, Vergunningsaanvraag, bijlage 5.2, p. 18.

<sup>226</sup> De originele Engelse tekst is: “Ster offers **[vertrouwelijk]** on running campaigns”, Vergunningsaanvraag, bijlage 5.2, p. 18.

<sup>227</sup> De originele Engelse tekst is: “Talpa offers **[vertrouwelijk]**”, Vergunningsaanvraag, bijlage 5.2, p. 18.

<sup>228</sup> De originele Engelse tekst is: “Talpa and Ster **[vertrouwelijk]** their **[vertrouwelijk]** significantly **[vertrouwelijk]**”, Vergunningsaanvraag, bijlage 5.2, p. 19.

<sup>229</sup> De originele Engelse tekst is: “**[vertrouwelijk]** Talpa and Ster mainly due to **[vertrouwelijk]**”, Vergunningsaanvraag, bijlage 5.3, p. 11.

<sup>230</sup> De originele Engelse tekst is: “Talpa and Ster very aggressive **[vertrouwelijk]** advertisers”, Vergunningsaanvraag, bijlage 5.5, p. 14.

<sup>231</sup> Vergunningsaanvraag, bijlage 5.2, p.16; Vergunningsaanvraag, bijlage 5.3, p.10; Vergunningsaanvraag, bijlage 5.4, p. 12; Vergunningsaanvraag, bijlage 5.5, p.14; Vergunningsaanvraag, bijlage 5.6, p. 23.

<sup>232</sup> Vergunningsaanvraag, bijlage 6.1, p. 23.

<sup>233</sup> Vergunningsaanvraag, bijlage 6.1, p. 20 tot en met p. 38.

het *online* segment – waar de prijs in CPM en niet in GRP wordt uitgedrukt – niet relevant, aldus Partijen. Dat Partijen verschillende analyses maken van concurrenten met betrekking tot televisie enerzijds en *online* anderzijds, zegt volgens Partijen niets over de reikwijdte van de productmarkt.<sup>234</sup>

168. De ACM ziet in de separate concurrentie analyses van Partijen een aanwijzing dat zij zich voor de eigen positionering en strategie richten op de concurrentie betreffende een specifiek medium type. Eerder hebben Partijen namelijk aangegeven dat ondanks het verschil in prijsstellingen voor televisie en *online* (GRP versus CPM) de prijzen van de verschillende media typen makkelijk te vertalen c.q. met elkaar te vergelijken zijn.<sup>235</sup> Zelf doen Partijen dit in hun interne documenten **[vertrouwelijk]**, en ziet de ACM voor het aanbod van Partijen met betrekking tot televisie **[vertrouwelijk]** vergelijkingen terug met andere aanbieders van advertentieruimte op televisie. Zo staat bijvoorbeeld in strategische documenten van RTL dat zij in haar commercieel beleid van haar saleskantoor Ad Alliance rekening houdt **[vertrouwelijk]** van Talpa **[vertrouwelijk]** van de Ster: “[**vertrouwelijk**]<sup>236</sup> Verder blijkt dat Ad Alliance zich, voor wat betreft de verkoopprestaties op de markt, vergelijkt met **[vertrouwelijk]** van Talpa en Ster.<sup>237</sup> Daarbij wordt door RTL/Ad Alliance bij de marktontwikkelingen gekeken naar de **[vertrouwelijk]** van Talpa en Ster.<sup>238</sup>
169. Tot slot wijst de ACM er op dat RTL zichzelf omschrijft zichzelf als “*the leading commercial TV broadcaster in the Netherlands both in [vertrouwelijk]*”.<sup>239</sup>

## 7.4 Kwantitatieve analyses relevante productmarkt

170. Ten behoeve van de afbakening van de productmarkt hebben zowel Oxera (in opdracht van Partijen) als de ACM meerdere econometrische analyses uitgevoerd. Deze vinden allemaal hun basis in de *critical loss* analyse.<sup>240</sup> De analyses van Oxera en de ACM worden hieronder kort beschreven en in de bijlage (hierna: **Bijlage**) in detail uitgewerkt. Deze Bijlage maakt integraal onderdeel uit van dit besluit.

### 7.4.1 Critical loss analyse

171. In een *critical loss* analyse wordt onderzocht of een hypothetische monopolist op een mogelijke markt met een klein maar significant percentage de prijs winstgevend kan verhogen. De winstgevendheid van een dergelijke prijsverhoging is ten eerste afhankelijk van de prijsgevoeligheid van adverteerders, gemeten door een prijselasticiteit. Het is immers van belang om te weten in hoeverre adverteerders de prijsverhoging accepteren, en in hoeverre zij overstappen naar een ander medium of besluiten om niet meer te adverteren.
172. Ten tweede zijn van belang de variabele kosten waarop kan worden bespaard bij een prijsverhoging. Als gevolg van een prijsverhoging en de afnemende vraag hoeft er namelijk minder volume geproduceerd te worden waardoor er op bepaalde kosten kan worden bespaard. Deze mate van kostenbesparing kan worden aangeduid door middel van een contributiemarge: het verschil tussen de omzet van de verkoop van televisieadvertenties en de kosten die variëren naargelang het verkoopvolume.<sup>241</sup>

<sup>234</sup> Reactie van Partijen op de PvO – onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, nr. 181 tot en met nr. 185.

<sup>235</sup> Reactie van Partijen op het Meldingsbesluit van 30 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/687173, nr. 3.

<sup>236</sup> Vergunningsaanvraag, bijlage 5.1, p. 24 en p. 38.

<sup>237</sup> Vergunningsaanvraag, bijlage 5.1, p. 38; Vergunningsaanvraag, bijlage 5.2, p. 15.

<sup>238</sup> Vergunningsaanvraag, bijlage 5.2, p. 18.

<sup>239</sup> Antwoorden van Partijen van 18 november 2021 met kenmerk ACM/IN/659717, bijlage 9, **[vertrouwelijk]** d.d. 22 juni 2021, p. 1.

<sup>240</sup> Melding, bijlage 14, Oxera's hypothetische monopolietest voor TV-advertenties in Nederland.

<sup>241</sup> Melding, bijlage 14, Oxera's hypothetische monopolietest voor TV-advertenties in Nederland, nr. 1.12.

173. Als een winstgevende prijsverhoging mogelijk is, betekent het dat de hypothetische monopolist onvoldoende wordt gedisciplineerd door producten buiten de getoetste markt en dat de producten gebruikt om de prijsgevoeligheid en kostenbesparingen vast te stellen de relevante markt vormen.
174. Voor een *critical loss* analyse moet dus een prijselasticiteit worden bepaald en een contributiemarge of kostenbesparingen in het algemeen.

#### 7.4.2 Aannames Partijen vs ACM over kostenbesparingen

175. Het belangrijkste verschil tussen de analyses van Partijen (Oxera) en de ACM betreft de aannames over de kosten waarop kan worden bespaard als gevolg van de afnemende vraag na een prijsverhoging. Oxera veronderstelt dat alleen kan worden bespaard op kosten die direct gepaard gaan met de *verkoop* van advertentieruimte, terwijl de ACM beargumenteert dat ook kan worden bespaard op kosten die gepaard gaan met het *creëren* van de advertentieruimte. Er moet immers worden geïnvesteerd in *content* om advertentieruimte te creëren en als de vraag naar advertentieruimte afneemt, dan hoeft er ook minder advertentieruimte te worden gecreëerd.
176. Wat betreft de kostenbesparingen hanteert Oxera een contributiemarge van **[95-100]**%. Oxera beschrijft in haar antwoord op vragen van de ACM de verschillende kostenposten van Ad Alliance en concludeert dat er maar weinig variabele kosten gepaard gaan bij het verkopen van een advertentie: "*alles overziend bestaan er dus een aantal [vertrouwelijk] variabel zijn.*"<sup>242</sup> Hierdoor zouden **[vertrouwelijk]** weinig kosten bespaard kunnen worden bij een lagere verkoop.
177. Partijen zijn het niet eens met de kostenbesparing die de ACM meeneemt in de *critical loss* analyse. *Content*kosten zouden volgens Partijen niet moeten worden meegenomen in de analyse aangezien i) het noodzakelijke rechtstreekse verband ontbreekt tussen de hoogte van kosten en bereik waardoor er een groot risico is dat een besparing veel meer GRP-verlies tot gevolg heeft dan de vraaguitval als gevolg van de prijsverhoging, en ii) er geen economische rationale is voor het verlagen van de *content*kosten aangezien dit het verdienmodel op langere termijn kan aantasten.<sup>243</sup>
178. De ACM acht het wel noodzakelijk om de gevolgen van de prijsverhoging van advertenties ook op de andere zijden van de markt te betrekken omdat dit de winstgevendheid van de prijsverhoging beïnvloedt. Dus niet alleen de verkoopkosten van advertentieruimte maar ook de variabele kosten voor het creëren van advertentieruimte zijn relevant voor de beoordeling. Dit is cruciaal omdat voor een onderneming de totale winst bepalend is en niet de winst op onderdelen.
179. De ACM beaamt net als Partijen dat het lastig is om precies het verband te voorspellen tussen besparingen op *content* en verlies in bereik. Echter, dat er een verband is, waar ook nu al mee rekening wordt gehouden, is duidelijk. Bijvoorbeeld in de keuze aan het begin van een seizoen om te investeren in *content*.
180. Voor het correct berekenen van de kostenbesparingen is dan de juiste volume eenheid van belang. Volgens de ACM is dat het aantal GRP's. De ACM heeft in haar onderzoek ondervonden dat aanbieders van televisieadvertentieruimte met elkaar concurreren om het aantal te verkopen GRP's (zoals hierboven in randnummer 83 is uitgelegd is dit de meeteenheid van bereik). De prijs is ook per GRP vastgesteld (de spotlengte-index, die ziet op het aantal seconden van een advertentie, is slechts een onderdeel van de opbouw van een GRP prijs).<sup>244</sup> Ad Alliance, de organisatie binnen RTL die o.a. televisieadvertenties verkoopt, stelt in haar memo dat zij bij de ACM heeft ingediend:

<sup>242</sup> Antwoorden van Partijen van 30 januari 2023 met kenmerk ACM/IN/704183, bijlage 3: Oxera "vraag 6 contributiemarge".

<sup>243</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, nr. 209.

<sup>244</sup> Zie bijvoorbeeld: [kennisbank-tariefkaart-januari.pdf \(adalliance.nl\)](#); en Bijlage 1, "Ad Alliance TV Spot Ratecard 2022" met kenmerk ACM/IN/699960 – behorende bij aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, memo Ad Alliance.

“Belangrijk uitgangspunt in de benadering en analyse van de tv markt is dat adverteerders een vraag naar GRP’s (bereik in een doelgroep) hebben, GRP doelstellingen bepalen en inkopen op basis van een onderhandelde prijs per GRP. Als wij het in dit memo over de prijs hebben, dan bedoelen we de prijs die een adverteerder per GRP betaalt. Die verschilt per adverteerder en is het resultaat van de onderhandeling [vertrouwelijk]. Hoeveel secondes er nodig zijn om een gewenste GRP doelstelling te behalen, hangt af van de GRP score van die secondes. Die GRP score wordt bepaald door het aantal kijkers dat de content behaalt.”<sup>245</sup> Aanvullend wordt in interne documentatie van Partijen verwezen naar de GRP-voorraad. In hetzelfde memo van Ad Alliance schrijft ze: “Onze voorraad drukken we uit in een hoeveelheid GRP’s in de doelgroep [vertrouwelijk] die we behalen met de wettelijk toegestane advertentietijd. De hoeveelheid GRP’s is een afgeleide van de kijkcijfers die we behalen met de content die we uitzenden.”<sup>246</sup>

181. De ACM vindt dat wanneer er minder GRP’s worden verkocht, ook bespaard kan worden op het creëren van deze GRP’s. Bereik wordt gecreëerd door middel van *content*. Wanneer er dus minder GRP’s verkocht hoeven te worden, hoeft er ook minder uitgegeven te worden aan *content* en zijn *content*kosten dus een onderdeel van de besparing in de *critical loss* analyse. Een hypothetische monopolist, als winstmaximaliserende onderneming, zal immers geen onnodige kosten maken als het bijbehorende extra volume (of bereik in de huidige context) niet kan worden verkocht.
182. De ACM is het zodoende niet eens met de door Partijen gestelde contributiemarge van [95-100]% aangezien dat percentage uitsluitend op verkoopkosten is gebaseerd. De ACM betreft derhalve de besparing in *content*kosten in de *critical loss* analyse. Daarbij is het van belang om te bepalen welk deel van de *content*kosten variabel zijn<sup>247</sup>. Een bepaald niveau aan *content*kosten is namelijk nodig om de omroep te laten bestaan ongeacht de hoeveelheid advertentieruimte die er wordt verkocht. Deze kosten kunnen als vast worden beschouwd en spelen geen rol in een *critical loss* analyse. Op basis van de jaarlijkse inkoopkosten voor *content* en het aantal verkochte GRP’s van RTL en Talpa komt de ACM tot een inschatting van de variabele kosten.<sup>248</sup> Voor deze berekening gaat de ACM uit van de conservatieve aannames dat alle *content*kosten van Talpa vaste kosten zijn en dat de variabele kosten constant zijn.<sup>249</sup> Door deze aannames zijn de variabele kosten en daardoor ook de potentiële kostenbesparingen te laag ingeschat, in het voordeel van Partijen.

### 7.4.3 Bevindingen kwantitatief onderzoek

#### 7.4.3.1 Bevindingen Oxera

183. Voor het vaststellen van de prijselasticiteit voor de marktafbakening maakt Oxera gebruik van het MDCEV model.<sup>250</sup> Met dit model kan de prijsgevoeligheid van de vraag naar de verschillende advertentiekanaalen worden geschat. Ook houdt Oxera in de specificatie rekening met het ‘verzadigingseffect’: met toenemende consumptie kan het marginale voordeel dalen dat adverteerders hebben bij het verwerven van extra advertentieruimte voor een bepaald

<sup>245</sup> Aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, memo Ad Alliance, p. 1.

<sup>246</sup> Aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, memo Ad Alliance, p. 1.

<sup>247</sup> Bij een *critical loss* analyse wordt onderscheid gemaakt tussen vaste kosten en variabele kosten. Vaste kosten zijn onafhankelijk van het geproduceerde volume terwijl variabele kosten direct gelinkt zijn aan het productieniveau. Vaste kosten zijn buiten beschouwing gelaten in de *critical loss* analyse aangezien deze kosten niet veranderen wanneer het volume iets daalt. Om deze reden zijn alleen de variabele kosten relevant voor deze analyse.

<sup>248</sup> Zie voor verdere details de Bijlage bij dit besluit.

<sup>249</sup> De variabele *content*kosten worden op de volgende manier berekend: het verschil in de *content*kosten tussen RTL en Talpa wordt gedeeld door het verschil in het aantal gerealiseerde GRP’s tussen RTL en Talpa om tot variabele kosten per GRP te komen. De intuïtie hierachter is als volgt. Met de *content*kosten van Talpa kan het aantal GRP’s worden gecreëerd dat bij de Talpa zenders wordt gerealiseerd. De ACM maakt de conservatieve aanname dat al deze kosten vast zijn (terwijl aannemelijk is dat in ieder geval een deel van deze kosten variabel is). De extra kosten die RTL maakt bovenop de *content*kosten van Talpa worden door de ACM als variabel gezien. Met deze extra kosten is RTL in staat om de extra GRP’s bovenop de GRP’s op de Talpa zenders te creëren voor de RTL-zenders. Het verschil in *content*kosten tussen RTL en Talpa over de jaren 2018 t/m 2021 is ongeveer [vertrouwelijk] en het verschil in GRP’s is ongeveer [vertrouwelijk] GRP’s. Uit deze cijfers volgt dat de gemiddelde variabele kosten ongeveer [vertrouwelijk] zijn.

<sup>250</sup> Melding, bijlage 14, Oxera’s hypothetische monopolietest voor TV-advertenties in Nederland.<sup>251</sup> De ACM heeft ook getracht om een AIDS model te schatten op basis van data afkomstig van mediabureaus. De ACM achtte de ontvangen dataset echter niet geschikt om betrouwbare conclusies te kunnen trekken over de substitutiepatronen tussen de verschillende mediakanalen. De resultaten van het AIDS model worden zodoende niet gebruikt in de beoordeling. Zie de Bijlage voor verdere details.

mediakanaal. Wanneer een adverteerder bijvoorbeeld al veel op televisie adverteert, zal extra advertentieruimte op televisie relatief minder aantrekkelijk zijn.

184. Als data gebruikt Oxera enquête data van 831 adverteerders die 5% extra budget (bovenop hun huidige budget) verdelen over de verschillende kanalen in verschillende hypothetische situaties. Zij concludeert op basis van het MDCEV model dat de eigen prijselasticiteit van televisie -1,13 is.
185. Oxera concludeert aan de hand van de prijselasticiteit en de contributiemarge van **[95-100]**% dat een hypothetische monopolist niet winstgevend zijn prijs 5-10% kan verhogen, en dat daardoor de relevante markt wijder is dan de markt voor televisieadvertenties.

#### 7.4.3.2 Bevindingen ACM

186. Voor het vaststellen van de prijselasticiteit heeft de ACM met name twee modellen gebruikt: een multinomial logit model (hierna: **MNL**) en een nested logit model (hierna: **NL**).<sup>251</sup> Deze modellen worden vaak gebruikt in de empirische literatuur om de vraag naar een bepaald product te schatten, ook in mededingingszaken.<sup>252</sup> Met deze modellen kan de ACM de prijselasticiteit schatten op basis van televisieadvertentiedata en verschillende correctiefactoren opnemen in de analyse. De modellen worden in de Bijlage in detail toegelicht.
187. De data die als input dient voor deze modellen is afkomstig van de Ster, Ad Alliance, Talpa, SKO en Google.
188. De concurrentiedruk van andere advertentiekanaalen wordt in deze modellen, zoals gebruikelijk is bij dit soort modellen, uitgedrukt door een zogenoemde *outside option* ten opzichte van adverteren op televisie.<sup>253</sup> In beide modellen wordt gecorrigeerd voor ontwikkelingen ten opzichte van de *outside option* (door het opnemen van aanvullende controlevariabelen, waaronder *online* prijzen) en voor mogelijke endogeniteit<sup>254</sup> van prijzen. De met het MNL geschatte prijsgevoeligheid levert een marktbrede prijselasticiteit op van -0,86. De met het NL geschatte prijsgevoeligheid levert een marktbrede prijselasticiteit op van -0,97.
189. Naast de hierboven genoemde onderzoeken van de ACM en Partijen neemt de ACM in haar beoordeling ook de resultaten van een eerder onderzoek van SEO mee dat in opdracht van de ACM is uitgevoerd.<sup>255</sup> Hierin werd door middel van een AIDS model en enquête data onder adverteerders een prijselasticiteit geschat van -0,89. De ACM heeft de berekening van deze prijselasticiteit aangepast<sup>256</sup> zodat deze op dezelfde wijze is berekend als de prijselasticiteiten uit de recente onderzoeken van Oxera en van de ACM.<sup>257</sup> Op basis van deze aangepaste berekening is de prijselasticiteit uit het SEO onderzoek -1,11.

<sup>251</sup> De ACM heeft ook getracht om een AIDS model te schatten op basis van data afkomstig van mediabureaus. De ACM achtte de ontvangen dataset echter niet geschikt om betrouwbare conclusies te kunnen trekken over de substitutiepatronen tussen de verschillende mediakanalen. De resultaten van het AIDS model worden zodoende niet gebruikt in de beoordeling. Zie de Bijlage voor verdere details.

<sup>252</sup> Zie bijvoorbeeld beschikking van de Commissie in zaak COMP/M.5644 – *Kraft Foods / Cadbury*; Ivaldi, M., & Zhang, J. (2021), *Simulating media platform mergers*. International Journal of Industrial Organization, 79, 1027-29. Ivaldi, M., & Zhang, J. (2022), *Platform mergers: Lessons from a case in the digital tv market*, The Journal of Industrial Economics, 70(3), 591-630.

<sup>253</sup> De *outside option* maakt het mogelijk om met een keuzemodel marktbrede ontwikkelingen te modelleren en de concurrentiedruk vanuit andere mediakanalen mee te nemen in de analyse.

<sup>254</sup> Voor de marktafbakening moet worden onderzocht hoe de vraag naar advertentieruimte op televisie reageert op een prijsverhoging. Dit kan niet direct worden geschat met marktdata omdat prijzen en hoeveelheden elkaar wederzijds beïnvloeden: ze komen tot stand in interactie tussen vraag en aanbod. De aanbodeffecten moeten dus worden uitgefilterd om de vraageffecten te kunnen begrijpen. Dit is de kern van het endogeniteitsprobleem. Zie de Bijlage voor meer details.

<sup>255</sup> SEO (2018), *Productmarkt van advertentieruimte*, in opdracht van de ACM, SEO-rapport nr. 2018-26.

<sup>256</sup> De ACM heeft zogenaamde niet-gecompenseerde elasticiteiten berekend. In het oorspronkelijke onderzoek van SEO zijn gecompenseerde elasticiteiten gehanteerd.

<sup>257</sup> Oxera geeft aan het eens te zijn met deze aanpassing van de elasticiteit. Zie Reactie van Partijen op de PvO, onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, Bijlage 19 Oxera notitie, paragraaf 2.3.

190. **Tabel 2** geeft een overzicht van de geschatte elasticiteiten en de resultaten van de verschillende *critical loss* analyses voor de modellen van de ACM en Partijen. Uit deze tabel blijkt dat de geschatte elasticiteiten van Oxera, SEO en de ACM niet veel van elkaar verschillen.
191. De bovenste twee rijen in **Tabel 2** laten de uitkomsten van de *critical loss* analyse zien. Dat wordt gedaan in termen van winst of verlies als gevolg van een prijsverhoging van 5%. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen het wel en niet meenemen van besparingen op *content*. De groene positieve cijfers geven aan dat de prijsverhoging in combinatie met de bijbehorende prijselasticiteiten winstgevend is. De rode negatieve cijfers geven aan dat de prijsverhoging in combinatie met de bijbehorende prijselasticiteiten niet winstgevend is.

**Tabel 2 Resultaten *critical loss* analyse (winst, in miljoenen euro's).**

Elasticiteit TV	SEO	Oxera	MNL	NL
Geen content besparingen	-6,2	-7,0	4,0	-0,7
Met content besparingen	21,6	21,3	25,3	23,6
Omslagpunt	85%	83%	113%	98%

\* De verschillen in de marktbrede prijselasticiteit tussen het MNL en NL zijn het gevolg van verschillen in de grootte van de *outside option* (zie Bijlage nr 25).

192. Zoals geconcludeerd in randnummer 182 vindt de ACM dat de besparingen op *content* moeten worden meegenomen. **Tabel 2** laat dan zien dat een prijsverhoging door een hypothetische monopolist winstgevend is. Dat geldt voor alle gebruikte modellen, die van de ACM en die van Partijen.
193. Deze uitkomst is robuust. De ACM heeft op basis van de vier elasticiteiten in **Tabel 2** de contributiemarge berekend die het omslagpunt vormt tussen een nauwe en brede markt (oftewel tussen een winstgevende en niet winstgevende prijsverhoging). Deze waarden liggen dicht bij de door Partijen opgegeven contributiemarge. De besparing hoeft zodoende maar beperkt te zijn om al tot de conclusie te komen dat de markt beperkt is tot adverteren op televisie. Dus ook als de ACM er iets naast zit met haar inschatting, blijft de prijsverhoging duidelijk winstgevend in alle gevallen.

#### 7.4.3.3 Kritiepunten Partijen op keuzes ACM

194. Partijen uiten kritiek op de gemaakte modelmatige keuzes voor de *critical loss* analyse die de ACM heeft gemaakt. Die kritiepunten en de reactie van de ACM daarop worden hieronder kort besproken en in detail in de Bijlage. Dit in aanvulling op de kritiek op de aanname van kostenbesparingen besproken in randnummer 177.
195. Partijen betwisten dat *logit* modellen kunnen worden gebruikt om de advertentiemarkt te bestuderen.<sup>258</sup> Volgens de theoretische onderbouwing van deze modellen kiezen consumenten slechts één van de beschikbare opties terwijl in de praktijk adverteerders voor meerdere kanalen tegelijk kiezen.
196. De ACM stelt dat hoewel zij de door Oxera geschetste theoretische onderbouwing van keuzemodellen kan volgen, *logit* modellen ook gebruikt kunnen worden voor situaties waar

<sup>258</sup> *Main findings on ACM's updated quantitative analyses* van Oxera met kenmerk ACM/IN/728565, p.3.: "Discrete choice models are set up to deal with a scenario where users make one, and only one, choice among available choice possibilities (e.g. the choice to advertise with either Ster, Ad Alliance or Talpa)."



meerdere opties tegelijk worden gekozen.<sup>259</sup> Het is dus geen noodzakelijke voorwaarde voor het gebruik van *logit* modellen dat maar één van de mogelijke alternatieven wordt gekozen.

197. Ten tweede wijzen Partijen erop dat de *logit* modellen van de ACM alleen op televisieadvertenties zijn gebaseerd. Om op een betrouwbare manier de substitutie van televisie naar *online* te bestuderen had de ACM data van het *online* kanaal moeten gebruiken in plaats van het *online* kanaal als onderdeel van de *outside option* te ondervangen.<sup>260</sup>
198. Ondanks het feit dat de ACM geen data heeft over de andere kanalen is het gebruikelijk om deze door middel van een *outside option* te ondervangen. Bovendien corrigeert de ACM voor ontwikkelingen in de *outside option*<sup>261</sup> en neemt expliciet de ontwikkelingen van *online* video en *online search* advertentieprijs mee. Daardoor kan de ACM op betrouwbare wijze de prijselasticiteit van televisie isoleren en identificeren.
199. Ten derde beweren partijen dat de ACM in het NL model de substitutie tussen Partijen kunstmatig vergroot door de gekozen *nesting* structuur. Volgens Partijen stuurt de ACM daarmee ex ante aan op een bepaald resultaat.<sup>262</sup>
200. Ten aanzien van de gekozen *nesting*structuur in het model stelt de ACM dat zij hiermee de optie openlaat en niet forceert dat substitutie van televisie naar *online* lager is dan de substitutie binnen televisie. Of dit daadwerkelijk het geval is, wordt door de data bepaald. Bovendien, en dit is cruciaal, is de waarde van de *nesting* parameter – de parameter die de mate van substitutie tussen *nests* aangeeft – van geen enkele invloed op de marktbrede prijselasticiteit en daarmee op de marktafbakening. De marktbrede elasticiteit betreft per definitie alleen substitutie van televisie naar andere kanalen (welke buiten de nest van televisie liggen) en hangt dus alleen af van de prijsgevoeligheid van televisieadverteerders, en niet van de samenstelling van de overige nesten.<sup>263</sup>
201. De ACM vindt bovenstaande kritiek van Partijen niet overtuigend. De berekende prijselasticiteiten acht de ACM dan ook robuust en betrouwbaar. Zo ook de uitkomsten van haar *critical loss* analyse.

#### 7.4.3.4 Tussenconclusie kwantitatief onderzoek naar omvang van de productmarkt

202. De ACM constateert dat de resultaten van het kwantitatieve onderzoek wijzen op een afzonderlijke productmarkt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie.

## 7.5 Eindbeoordeling relevante productmarkt

203. De ACM komt op basis van het geheel van haar kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek in de meldings- en vergunningsfase tot de conclusie dat sprake is van een afzonderlijke productmarkt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie.

<sup>259</sup> Zie Verboven, F. (1996), *The nested logit model and representative consumer theory*, Economics Letters, 50(1), 57-63 en Anderson, S. P., De Palma, A., & Thisse, J. F. (1988), *A representative consumer theory of the logit model*, International Economic Review, 461-466.

<sup>260</sup> *Main findings on ACMs updated quantitative analyses* met kenmerk van Oxera met kenmerk ACM/IIN/728565, p. 2: “*This choice of specification for the NL model is, therefore, not an additional independent quantitative analysis of the market and the effects of the merger. For that to be the case, the model should have at least allowed for the choice of online advertising as a possible substitute for TV advertising rather than packaging online advertising in with the outside option.*”

<sup>261</sup> Door middel van *fixed effects* (zie de Bijlage voor verdere details).

<sup>262</sup> *Main findings on ACMs updated quantitative analyses* van Oxera met kenmerk ACM/IIN/728565, p. 2: “*We would like to point out that, by devising the model to include the TV broadcasters in one nest and all other options in the outside option, the ACM steers the model towards a higher correlation between the broadcasters themselves than between the broadcasters and the outside option. This is unwarranted and cannot be relied upon, as it artificially reinforces the (contested) conclusions already adopted by the ACM in its SO.*”

<sup>263</sup> Het feit dat uit het NL en het MNL andere geschatte marktbrede prijselasticiteiten voortkomen komt niet door de gekozen *nesting* structuur maar doordat er kleine verschillen zijn in de gekozen groottes van de *outside option* tussen beide modellen. Een nadere onderbouwing van deze verschillen is opgenomen in de Bijlage.

204. Allereerst duiden de bevindingen van het onderzoek naar (het belang van) de productkenmerken van televisie erop dat adverteren op televisie niet vervangbaar is door adverteren op andere mediakanalen, waaronder *online* video. Dat televisie niet altijd wordt ingezet in een reclamecampagne, doet hier niet aan af.
205. Door Partijen aangehaalde budgetverschuivingen naar *online* adverteren wijzen niet op substitutie van adverteren op televisie.
206. De ACM constateert dat adverteerders/ mediabureaus bij de bepaling van de mediamix ten behoeve van een reclamecampagne kijken naar een veelheid aan factoren zoals het reclamedoel, de doelgroep, het type product en de omvang van het budget. Dit kan leiden tot verschuivingen van budget tussen mediakanalen, waaronder verschuivingen van televisie naar andere mediakanalen, en kan zelfs betekenen dat televisie (tijdelijk) niet wordt ingezet. De onmisbaarheid van televisie geldt dus niet in absolute zin – noch betekent het dat in elke reclamecampagne (die is gericht op het creëren van merkbekendheid) daadwerkelijk televisie wordt ingezet. Echter, de ACM stelt vast dat de samenstelling van de mediamix door adverteerders en de inzet van het budget over de verschillende mediakanalen juist aanwijzingen zijn voor het feit dat de verschillende mediakanalen voor adverteerders complementair zijn aan elkaar. Van het niet inzetten van televisie in een bepaalde campagne of het verschuiven van delen van het budget gaat geen disciplinerende werking uit op aanbieders van advertentieruimte op televisie.
207. De ACM is het eens met Partijen dat bewijs van substitutie relevant is in het kader van de marktafbakening, maar dat daarboven op ook de mate van substitutie van belang is. Daarbij moet de substitutie ook het directe gevolg zijn van een prijsstijging van het adverteren op televisie. Bovendien dient rekening te worden gehouden met de winstmarges op televisie advertenties. De resultaten van de kwantitatieve analyses van de ACM die in dit kader zijn uitgevoerd wijzen op een afzonderlijke productmarkt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie.
208. Tot slot blijkt uit interne documenten van Partijen dat zij concurrentie analyses maken van de afzonderlijke mediakanalen, terwijl zij richting de ACM betogen dat de kanalen ongeacht kenmerken en gehanteerde rekeneenheden met elkaar kunnen worden vergeleken. Ook voor wat betreft prijszetting houden Partijen de andere aanbieders van advertentieruimte op televisie in de gaten. Dit vormt een aanwijzing voor een afzonderlijke productmarkt.
209. Ten overvloede merkt de ACM op dat uit het marktonderzoek aanwijzingen naar voren komen dat televisie, specifiek voor het bereiken van jongeren, niet dan wel in mindere mate onmisbaar is. Dit beïnvloedt de beoordeling echter niet. Het grootste gedeelte van de ingekochte advertentieruimte op televisie ziet op de leeftijdscategorie 25-49, de zogenaamde boodschappers.<sup>264</sup> Met name commerciële zenders houden daar rekening mee en stemmen er zelfs hun programmering op af. RTL (Ad Alliance) ziet **[vertrouwelijk]** jaar als haar basisdoelgroep.<sup>265</sup> Talpa gaat uit van een brede doelgroep van **[vertrouwelijk]**.<sup>266</sup> In de zenderprofielen van Partijen is te zien dat de belangrijkste zenders van Partijen zich richten op **[vertrouwelijk]**.<sup>267</sup>
210. De ACM komt daarmee tot de eindconclusie dat er sprake is van een afzonderlijke markt voor de verkoop van televisieadvertentieruimte die nationaal van omvang is.

<sup>264</sup> Tegenwoordig ook wel 'huishoudverantwoordelijke' genoemd; persbericht van Stichting Kijkonderzoek, '[Doelgroep boodschapper \(BDS\) wordt huishoudverantwoordelijke \(HHV\)](#)', 10 november 2021.

<sup>265</sup> Aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, memo Ad Alliance, p. 1. Zie ook nieuwsbericht van Mediacourant '[Na SBS rekt ook RTL doelgroep op tot 54 jaar](#)', 6 november 2017.

<sup>266</sup> Verslag Bijeenkomst met RTL en Talpa inzake data van 16 mei 2022 met kenmerk ACM/INT/448658, p. 2.

<sup>267</sup> Melding, bijlage 5 *Signing Protocol, Schedule 9, Channel Profiles*.

## 7.6 Horizontale gevolgen van de voorgenomen concentratie

211. Op de Nederlandse markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie hebben Partijen in 2021 een gezamenlijk marktaandeel van **[60-70]**% tot **[70-80]**%. In deze paragraaf gaat de ACM in op de mogelijke gevolgen van de voorgenomen concentratie op deze markt.
212. De ACM komt tot de conclusie dat de voorgenomen concentratie leidt tot significant hogere prijzen die adverteerders moeten betalen aan Partijen voor advertentieruimte op televisie.
213. In deze paragraaf zal de ACM haar beoordeling toelichten. Als eerste wordt ingegaan op de marktaandelen van de spelers (**paragraaf 7.6.1**). Daarna gaat de ACM in op de concurrentie op de markt (**paragraaf 7.6.2**). In **paragraaf 7.6.3** licht de ACM de economisch onderzoeken van Partijen en de ACM toe, waarin onderzoek is gedaan naar de effecten van de voorgenomen concentratie. Vervolgens gaat **paragraaf 7.6.4** in op factoren die Partijen mogelijk disciplineren in hun gedrag. **Paragraaf 7.6.5** behandelt de tweezijdige effecten van de concentratie. Tot slot volgt de beoordeling van de ACM (**paragraaf 7.6.6**).

### 7.6.1 Marktaandelen van Partijen

214. Marktaandelen bieden bruikbare, eerste aanwijzingen voor de marktstructuur en voor het belang van zowel de fuserende partijen als hun concurrenten voor de mededinging.<sup>268</sup>
215. **Tabel 3** geeft de marktaandelen weer op de nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie in het jaar 2021.

**Tabel 3** Marktaandelen in Nederland in 2021 op basis van advertentie-inkomsten in EUR 1.000. Bron: Partijen<sup>269</sup>

Marktpartij	Televisie advertenties	
	(in € 1.000)	(in %)
RTL	[vertrouwelijk]	[30-40]%
Talpa	[vertrouwelijk]	[20-30]%
<b>Partijen gezamenlijk</b>	<b>[vertrouwelijk]</b>	<b>[60-70]%</b>
RTL opbrengsten voor derde zenders <sup>270</sup>	[vertrouwelijk]	[10-20]%
Talpa opbrengsten voor derde zenders <sup>271</sup>	[vertrouwelijk]	[0-5]%
<b>Partijen gezamenlijk inclusief opbrengsten derde zenders</b>	<b>[vertrouwelijk]</b>	<b>[70-80]%</b>
Ster	[vertrouwelijk]	[20-30]%
Overig (ORN <sup>272</sup> )	[vertrouwelijk]	[0-5]%
Totaal	[vertrouwelijk]	100,0%

216. Het marktaandeel van Partijen bedraagt in 2021 **[70-80]**% (wanneer ook rekening wordt gehouden met de opbrengsten voor derden) en **[60-70]**% (wanneer uitsluitend rekening wordt gehouden met

<sup>268</sup> Richtsnoeren horizontale fusies, punt 14.

<sup>269</sup> Aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, "Recente ontwikkelingen na de Melding op het gebied van kijkgedrag en advertentie", nr. 4.

<sup>270</sup> RTL (Ad Alliance) verkoopt advertentieruimte voor Discovery Benelux, Walt Disney Company, DPG Media, Viacom en VodafoneZiggo (Ziggo Sport). Het verkoopnetwerk omvat dan ook onder meer de volgende zenders: RTL XL, RTL 4, RTL 5, RTL 7, RTL 8, ESPN, Ziggo Sport, Eurosport 1, Comedy Central, 24 Kitchen, Discovery, TLC, MTV, Fox, National Geographic en E! Pop Culture.

<sup>271</sup> Talpa verkoopt advertentie zendtijd voor haar eigen zenders en voor de zender BBC First.

<sup>272</sup> Verkooporganisatie voor 13 regionale publieke omroepen.

de inkomsten van Partijen<sup>273</sup>). Zeer grote marktaandelen - 50% of meer - kunnen op zichzelf voldoende bewijs vormen voor het bestaan van een machtspositie op de markt.<sup>274</sup> Het betreft een voorgenomen concentratie met een substantiële delta van **[20-30]%** dan wel **[20-30]%**.

217. De positie van Partijen op een kijkersmarkt is ook relevant: het belang van de zenders voor consumenten bepaalt mede het belang van de zenders voor adverteerders. De adverteerder wil tenslotte kijkers bereiken. Partijen behalen op de **kijkersmarkt** in het jaar 2021 een gezamenlijk marktaandeel van **40,5%**, gerekend over alle doelgroepen. De zenders van RTL Nederland behaalden een marktaandeel van **24,6%** en de Talpa-zenders **15,9%**. De publieke omroepen behaalden in 2021 over de gehele dag gezamenlijk een gemiddeld marktaandeel van 36,3%. In de avonduren (18:00- 24:00 uur) behaalden de publieke omroepen een marktaandeel van 38,0%, de zenders van RTL Nederland 29,2% en de Talpa TV zenders 18,2%.<sup>275</sup> Het verschil in marktdelen bij Partijen en de NPO van kijktijd versus advertentie-inkomsten kan mogelijk (mede) verklaard worden door het feit dat vanwege de toepasselijke regelgeving bij de NPO minder advertentieruimte beschikbaar is voor adverteren (circa 6 à 7 minuten per uur in tegenstelling tot de circa 12 minuten per uur voor commerciële omroepen).
218. Als gevolg van de concentratie ontstaat een aanbieder met een zeer hoog marktaandeel, waarbij als enige aanbieder van formaat de Ster overblijft met een marktaandeel van **[20-30]%**. Verder zijn nog twee kleine aanbieders actief: ORN dat voor de regionale publieke omroepen de advertentie zendtijd verkoopt, en Bionic Media, een *saleshouse* dat voor een aantal thematische zenders de zendtijd verkoopt.

## 7.6.2 Concurrentie op de markt

### 7.6.2.1 Standpunt Partijen

219. In de meldingsfase hebben Partijen betoogd dat hun marktaandelen niet representatief zijn voor hun daadwerkelijke marktpositie. Er blijft volgens Partijen voldoende concurrentie over na de voorgenomen concentratie. Hierbij wijzen ze onder meer op de sterke disciplinerende die ze ondervinden vanuit hun grote concurrent Ster/NPO en van buiten de markt – meer specifiek vanuit aanbieders van *online* videoadvertenties.<sup>276</sup>
220. Ter onderbouwing van hun standpunt hebben Partijen toegelicht dat sprake is van concurrentie om het budgetaandeel van adverteerders, zowel binnen één en hetzelfde mediakanal als verspreid over verschillende mediakanalen. Anders gezegd; in geval van te hoge GRP-prijzen van bijvoorbeeld Ad Alliance, stappen adverteerders over naar andere aanbieders van (video)advertentieruimte. Dat kan betekenen dat ze helemaal niet meer bij Ad Alliance adverteren, maar het kan ook betekenen dat ze een deel van hun mediabudget verschuiven naar andere aanbieders. Zo contracteren adverteerders niet exclusief met Talpa Media Solutions, Ad Alliance of Ster (NPO), maar verspreiden zij hun budgetten over deze drie spelers en verschillende aanbieders van *online* videoadvertentieruimte, maar ook andere *online* advertentieruimte, alsook radio en print advertentieruimte.<sup>277</sup>
221. Bovendien geldt voor zowel Ad Alliance als Talpa dat volume *commitments* ten aanzien van de af te nemen advertentieruimte een centrale rol spelen in de onderhandelingen met mediabureaus/

<sup>273</sup> Conform de contractuele afspraken met de betreffende derden, ontvangt RTL Nederland een beperkt deel van de opbrengsten die Ad Alliance met de verkopen voor derden genereert: Melding, randnummer 198. Of de omzet voor derde zenders daadwerkelijk aan RTL en Talpa moet worden toegerekend, laat de ACM in het midden omdat het voor de materiële beoordeling niet uitmaakt. In de sector geldt dat de aanbieders van advertentieruimte, afhankelijk van de gemaakte afspraken, doorgaans zelf de reclame-uitzendingen inrichten met als doel het afgesproken bereik te behalen. Adverteerders betalen extra toeslagen als zij hun reclame uiting op een bepaalde zender of tijdstip uitgezonden willen hebben. Zo is **[vertrouwelijk]** duurder dan andere zenders bij Ad Alliance, en is de GRP prijs overdag goedkoper dan tijdens *prime time* avonduren. Zie Melding, rnr. 253 tot en met 265.

<sup>274</sup> [Richtsnoeren horizontale fusies](#), punt 17.

<sup>275</sup> Stichting Kijkonderzoek, [Jaarrapport 2021](#), 18 januari 2022, p. 6 en p. 7.

<sup>276</sup> Melding, rnr. 285 en 286.

<sup>277</sup> Melding, rnr. 264.

adverteerders. Afhankelijk van de omvang van dergelijke *commitments* kan door mediabureaus/ adverteerders een gunstigere netto GRP-basisprijs worden onderhandeld, aldus Partijen.<sup>278</sup>

222. In de vergunningsfase hebben Partijen betoogd dat de onderlinge (prijs)concurrentie tussen RTL en Talpa zeer beperkt is.<sup>279</sup>
223. Ten eerste wordt volgens Partijen een groot deel van de televisieadvertenties ingekocht in de vorm van meer-partijen deals met zowel Ad Alliance als Talpa Media Solutions (al dan niet naast Ster). In geval van meer-partijen deals concurreren Partijen slechts in beperkte mate met elkaar; de keuze van de adverteerder gaat niet uit naar Ad Alliance of Talpa Media Solutions, maar naar de zenders van beide Partijen – omdat deze adverteerders beide Partijen nodig hebben voor hun bereikdoelstellingen.<sup>280</sup> Het aanbod van Partijen is hier dus niet substitueerbaar voor adverteerders, maar juist aanvullend.<sup>281</sup>
224. Ten tweede betekent het gegeven dat Partijen nagenoeg volledig uitverkocht zijn, dat zij slechts beperkt met elkaar concurreren om budgetaandeel van de adverteerder. Door de schaarste in de markt in combinatie met wettelijke reclamebeperkingen hebben Partijen weinig tot geen mogelijkheid of prikkel met elkaar op prijs te concurreren om zodoende meer volume naar zich toe te trekken.<sup>282</sup> Dit heeft zich erin vertaald dat Ad Alliance bij haar prijszetting [**vertrouwelijk**] van Talpa Media Solutions (of Ster). Datzelfde geldt voor Talpa Media Solutions ten aanzien van Ad Alliance (of Ster).<sup>283</sup>
225. Tot slot betogen Partijen dat zonder de voorgenomen concentratie de schaarste en bijbehorende prijsinflatie zullen gaan toenemen. Zonder de concentratie zouden Partijen minder goed in staat zijn om te investeren in kwaliteitscontent. Dat zal betekenen dat de daling van de lineaire kijktijd zich zal voortzetten, waardoor het bereik voor adverteerders afneemt.
226. Een lagere kijkdichtheid zorgt volgens Partijen voor een opwaartse prijsdruk. Dit wordt deels gedreven door de noodzaak om bij continu dalende GRP-volumes de prijs per GRP te verhogen om zo de *content* kosten te blijven dekken. De opwaartse prijsdruk wordt ook gedreven door de schaarste die ontstaat als gevolg van een daling in kijktijd. Door de prijs per GRP te verhogen, kunnen omroepen vraag en aanbod beter op elkaar laten aansluiten en voorkomen dat ze uitverkocht raken.<sup>284</sup> Deze trend van schaarste en daaruit voortvloeiende prijsstijgingen is volgens Partijen niet houdbaar, omdat GRP's steeds duurder en steeds minder effectief worden. Bij een steeds lagere algehele kijkdichtheid wordt het steeds moeilijker het gewenste bereik in unieke kijkers te behalen. De ingekochte GRP's kunnen veelal nog wel geleverd worden door reclames bijvoorbeeld vaker uit te zenden, maar de kans wordt steeds groter dat de betrokken reclames dezelfde mensen verschillende keren bereiken, in plaats van verschillende mensen binnen de doelgroep.<sup>285</sup>
227. Adverteerders richten zich uiteindelijk op het effectieve bereik van hun advertenties binnen de beoogde doelgroep. Een afnemende effectiviteit gecombineerd met stijgende prijzen zal

<sup>278</sup> Melding, mr. 262.

<sup>279</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, mr. 245 e.v.; en Presentatie Partijen van 4 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/721586, slide 10 en 13.

<sup>280</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, mr. 247 en mr. 249 tot en met 258.

<sup>281</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, mr. 247, 249-258; en Presentatie Partijen van 4 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/721586, slide 13.

<sup>282</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, mr. 248 en 259 e.v.; Presentatie Partijen van 4 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/721586, slide 13.

<sup>283</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, mr. 261.

<sup>284</sup> Reactie Partijen op de PvO – onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718474, mr. 36.

<sup>285</sup> Reactie Partijen op de PvO – onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718474, mr. 46.

adverteerders hun mediabudgetten nog sneller en in nog grotere mate doen verschuiven van lineaire televisie naar andere mediakanalen, met name online.<sup>286</sup>

228. De voorgenomen concentratie is bedoeld om deze ontwikkeling af te remmen. Het is volgens Partijen aannemelijk dat de concentratie zal leiden tot positieve prijseffecten gedreven door een grotere GRP-voorraad als gevolg van beter afgestemde programmering en investeringen in content.<sup>287</sup> Partijen betogen dat als er al een opwaarts prijseffect zou zijn als gevolg van verminderde onderlinge concurrentie op de advertentiemarkt, dit effect in belangrijke mate en mogelijk volledig wordt gecompenseerd door het neerwaartse prijseffect dat volgt uit de toename van de GRP voorraad vanwege een optimalere programmering.<sup>288</sup> Partijen onderbouwen dit standpunt met een zienswijze van Filistrucchi en Klein (zie hierna paragraaf 7.6.3 en 7.6.5).
229. Ondanks de verwachte positieve effecten van de Transactie, is het volgens Partijen niet waarschijnlijk dat zij de huidige marktdynamiek volledig kunnen keren. Hoewel efficiënter programmeren naar verwachting de dalende kijktijd kan afremmen, is het niet waarschijnlijk dat de Transactie ertoe zal leiden dat de lineaire kijktijd weer zal toenemen zodat er een einde aan de schaarste komt. In de *counterfactual* zal er in ieder geval schaarste zijn en daarmee beperkte onderlinge (prijs)concurrentie.<sup>289</sup>

#### 7.6.2.2 Opvattingen marktpartijen

230. Een aantal inkopers van advertentieruimte vindt de voorgenomen concentratie een logische stap en toont begrip. Met het samengaan van RTL en Talpa kan een sterke nationale televisiezender ontstaan die de concurrentie aan kan met grote, digitale, globale spelers.<sup>290</sup>
231. Adverteerders en mediabureaus geven aan dat op dit moment sprake is van schaarste; de vraag naar GRP's is groter dan het aanbod, waardoor de prijzen de laatste jaren zijn gestegen.<sup>291</sup> Ondanks deze schaarste hebben adverteerders en mediabureaus in de huidige situatie op de markt mogelijkheden om te onderhandelen met aanbieders, en doen dat ook. Zij vrezen dat, als gevolg van de concentratie, onderhandelingsruimte verdwijnt waardoor prijzen zullen stijgen.

#### Inkoop van advertentieruimte

232. Adverteerders kopen advertentieruimte in bij televisiezenders en andere typen media zoals radio, *online*, print en Out-of-Home, al dan niet door gebruik te maken van een mediabureau.<sup>292</sup> Een mediabureau fungeert als intermediair die namens een adverteerder advertentieruimte inkoop bij de (*saleskantoren van*) *content* aanbieders, zoals Ad Alliance van RTL en Talpa Media Solutions van Talpa en met hen onderhandelt over in te kopen volumes en prijzen.<sup>293</sup>
233. Uit het marktonderzoek blijkt dat inkopers, adverteerders en mediabureaus, hun voordeel kunnen doen met de huidige aanbodstructuur van de markt. Ondanks dat de markt geconcentreerd is met drie grote aanbieders RTL, Talpa en Ster, kunnen adverteerders kiezen waar zij inkopen dan wel meer of minder van hun budget bij de verschillende aanbieders onderbrengen. Een aantal adverteerders geeft aan dat zij meerdere aanbieders nodig hebben om het beoogde bereik onder

<sup>286</sup> Reactie Partijen op de PvO – onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718474, nr. 47 en 263.

<sup>287</sup> Reactie Partijen op de PvO – onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718474, nr. 264.

<sup>288</sup> Reactie Partijen op de PvO – onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718474, nr. 295.

<sup>289</sup> Reactie Partijen op de PvO – onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718474, nr. 267.

<sup>290</sup> Gespreksverslag van 28 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563613, p. 2; Gespreksverslag van 2 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/563291, p. 2; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 6.

<sup>291</sup> Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 2; Gespreksverslag ACM/UIT/563289, p. 7; Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/575290, p. 3; Gespreksverslag van 28 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563613, p. 2; Gespreksverslag van 2 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/563291, p. 2; Gespreksverslag van 8 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/564058, p. 3; Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 4.

<sup>292</sup> Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563289, p. 3; Gespreksverslag van 28 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563613, p. 3; Gespreksverslag van 1 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/564055, p. 2.

<sup>293</sup> Gezamenlijk kopen de mediabureaus ongeveer 80% van de TV advertentieruimte in voor hun adverteerders, Zienswijze bvA van 25 oktober 2021 met kenmerk ACM/IN/653887, p. 11. Zie ook bijvoorbeeld Gespreksverslag van 11 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/565744, p. 3.

kijkers te kunnen behalen.<sup>294</sup> Zij kopen daarom bij twee of drie aanbieders in, de zogenoemde meer-partijen deals. Volgens een mediabureau zijn tenminste twee commerciële aanbieders nodig 'om het spel te spelen'.<sup>295</sup> Voor de adverteerders die aangeven dat zij alle drie de aanbieders nodig hebben om hun beoogde bereik te behalen, geldt dat een verschuiving van budget tussen de aanbieders mogelijk is.<sup>296</sup> Zo geeft een aantal marktpartijen aan dat zij op dit moment de mogelijkheid heeft om delen van het budget te schuiven tussen Ad Alliance en Talpa om op basis van onderhandelingen te komen tot de gunstigste prijs.<sup>297</sup> Eén adverteerder geeft aan dat de onderhandelingsmacht nu al bij RTL en Talpa ligt.<sup>298</sup>

234. Een mediabureau zegt over de inkoop dat zowel Ad Alliance als Talpa momenteel al van groot belang zijn, maar omdat zij de mogelijkheid heeft om de advertentiebudgetten tussen de twee te schuiven, zij hiermee enige onderhandelingsdruk kan uitoefenen.<sup>299</sup> Marktpartijen hebben de mogelijkheid om RTL en Talpa tegen elkaar uit te spelen in de onderhandelingen om op die manier de prijs te kunnen drukken.<sup>300</sup> Een mediabureau zegt hierover dat tussen Ad Alliance en Talpa sprake is van 'concurrentie om de euro van de adverteerder'.<sup>301</sup> Een andere adverteerder, die niet bij alle aanbieders contracten sluit, maakt op basis van de prijsstelling de keuze om bij RTL, hetzij Talpa of de Ster advertentieruimte in te kopen.<sup>302</sup>
235. Volume is relevant; grotere adverteerders en mediabureaus zijn vanwege de volumes die zij afnemen in staat om kortingen te bedingen.<sup>303</sup> De onderhandelingen tussen adverteerders en aanbieders worden op jaarbasis gevoerd en resulteren in jaarafspraken<sup>304</sup>, waarbij volumes en een aantal tarieven (zoals de basis jaarprijs) worden overeengekomen.<sup>305</sup> De onderhandelingen vinden doorgaans op meerdere niveaus plaats; op het niveau van het mediabureau, op het niveau van de klant (adverteerder) en op het niveau van de campagne.<sup>306</sup> De bvA geeft aan dat het bij de prijsonderhandelingen gebruikelijk is dat zenders meer korting bieden, naarmate het aandeel van het totale budget van de adverteerder (het zogenoemde bestedingsaandeel) bij die zender hoger is: bijvoorbeeld 25% korting bij de inzet van slechts één aanbieder, 15% korting bij de inzet van twee aanbieders, etc.<sup>307</sup> Mediabureaus sluiten met aanbieders de zogenoemde 'bureaucontracten' waarin zij afspraken maken over het totaal aan volumes van adverteerders die zij vertegenwoordigen. Hierover krijgen mediabureaus een percentage korting.<sup>308</sup>

#### Wegvallen van onderhandelingsruimte

236. Door de overname verdwijnt een belangrijke aanbieder van advertentieruimte op televisie. Adverteerders en mediabureaus zien een groot risico dat de concentratie zal leiden tot het verdwijnen van bestaande onderhandelingsruimte en een verslechtering van hun huidige

<sup>294</sup> Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 2; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, rnr 30.

<sup>295</sup> Gespreksverslag van 28 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563613, p. 2.

<sup>296</sup> Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 3.

<sup>297</sup> Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 4; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 3; zie Gespreksverslag van 5 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/563612, p.6, randnummer 27; Gespreksverslag van 10 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/564939; Gespreksverslag van 2 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/563291, p. 2.

<sup>298</sup> Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 5 en 6.

<sup>299</sup> Gespreksverslag van 2 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/563291, p. 2.

<sup>300</sup> Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 4; Gespreksverslag van 5 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/563612, p.6, randnummer 27; Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/564939; Gespreksverslag van 2 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/563291, p. 2.

<sup>301</sup> Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563289, p. 2.

<sup>302</sup> Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 2.

<sup>303</sup> Gespreksverslag van 28 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563613, p. 7; Gespreksverslag van 4 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/564056, p. 2.

<sup>304</sup> Gespreksverslag Meldingsfase met kenmerk ACM/UIT/563612, randnummer 5; Gespreksverslag van 19 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/565744, rnr. 16; Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563289, p. 5 en p. 6.

<sup>305</sup> Zie bijvoorbeeld: Aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, memo Ad Alliance, p. 2; en Bijlage 1, "Ad Alliance TV Spot Ratecard 2022" met kenmerk ACM/IN/699960 – behorende bij aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, memo Ad Alliance;

<sup>306</sup> Gespreksverslag van 2 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/563291, p. 3.

<sup>307</sup> Zienswijze bvA van 25 oktober 2021 met kenmerk ACM/IN/653887, p. 2.

<sup>308</sup> Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563289, p. 5. Het is vaak onduidelijk of, en in hoeverre, de volume kortingen die mediabureaus ontvangen worden doorgegeven aan hun klanten, de adverteerders.

onderhandelingspositie.<sup>309</sup> Hierbij is van belang dat met de Ster niet onderhandeld kan worden over prijzen omdat de Ster vaste tarieven hanteert. Dat maakt het lastig om de Ster en commerciële zenders tegen elkaar uit te spelen.<sup>310</sup>

237. Marktpartijen hebben aangegeven dat als gevolg van de voorgenomen overname één dominante partij zal ontstaan in de markt die zal beschikken over een machtspositie.<sup>311</sup> De bvA geeft aan dat voor adverteerders geen keuzemogelijkheden meer zouden overblijven om hun doelgroepen kosten efficiënt te bereiken.<sup>312</sup> De afhankelijkheid van RTL en Talpa wordt als gevolg van de concentratie groter, en dat geldt volgens de bvA ook voor mediabureaus. Zij onderhandelen tarieven en kortingen op basis van het individuele volume van de specifieke adverteerder. De grootste adverteerder realiseerde een aandeel op basis van bruto bestedingen van 2,2% in 2019, het meest recente representatieve jaar. De inkoopzijde kan daarmee niet opwegen tegen de aanbodzijde, aldus de bvA.<sup>313</sup>

### Stijging van prijzen

238. Vanwege het verdwijnen van een aanbieder van advertentieruimte, en daarmee de vermindering van de keuze voor afnemers en het wegvallen van onderhandelingsruimte, verwacht het merendeel van de adverteerders en mediabureaus dat de voorgenomen concentratie tot gevolg heeft dat prijzen voor adverteerders zullen stijgen en inkomsten van mediabureaus zullen afnemen.<sup>314</sup> Volgens een aantal adverteerders zijn onderhandelingen straks niet meer mogelijk, wat een prijsopdrijvend effect zal hebben.<sup>315</sup>
239. Wanneer deze twee spelers samengaan zouden in de komende 2-3 jaar de prijzen potentieel hard kunnen stijgen, aldus het grootste mediabureau van Nederland.<sup>316</sup> Een ander mediabureau geeft aan te verwachten dat de tarieven voor de Talpa-zenders, die goedkoper zijn dan de RTL-zenders, naar het niveau van de RTL-zenders worden gebracht.<sup>317</sup>
240. Hierbij erkennen adverteerders dat ook zonder de voorgenomen concentratie de prijzen voor televisieadvertenties zullen stijgen door de dalende kijktijd, maar de verwachting is dat door voorgenomen concentratie de prijzen nog sterker zullen stijgen.<sup>318</sup>
241. Een aantal marktpartijen haalt als voorbeeld van een prijsstijging de overname van BrandDeli door RTL aan; per 1 januari 2019 verricht Ad Alliance van RTL de verkoop voor een aantal zenders die eerder door BrandDeli werden vertegenwoordigd.<sup>319</sup> Volgens marktpartijen had deze overname als effect dat prijzen voor adverteerders stegen en inkomsten voor mediabureaus daalden.<sup>320</sup>

<sup>309</sup> Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 3; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, rnr 14; Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 2. Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563289, p. 2; Gespreksverslag van 1 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/564055, p. 2; Gespreksverslag van 4 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/564056, p. 4.

<sup>310</sup> Gespreksverslag van 28 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563613, p. 2.

<sup>311</sup> Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 4; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 5; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 3; Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 2; Gespreksverslag van 1 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/564055, p. 3.

<sup>312</sup> Zienswijze bvA van 25 oktober 2021 met kenmerk ACM/IN/653887, p. 11.

<sup>313</sup> Zienswijze bvA van 25 oktober 2021 met kenmerk ACM/IN/653887, p. 3 en p. 12.

<sup>314</sup> Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 7; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 6; Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 2; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, p. 4; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 3; Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563289, p. 2. Gespreksverslag van 2 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/563291, p. 2; Gespreksverslag van 28 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563613, p. 2.

<sup>315</sup> Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, rnr, 14; Informatie van 12 april 2022 kenmerk ACM/IN/689865, p. 1; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 3.

<sup>316</sup> Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/563613, p. 2.

<sup>317</sup> Gespreksverslag van 11 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/565744, p. 7.

<sup>318</sup> Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 2; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 6; Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563289, p. 2; Gespreksverslag van 11 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/565744, p. 2; Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563613, p. 2.

<sup>319</sup> Nieuwsbericht Adformatie, 'RTL neemt BrandDeli over', 20 december 2018.

<sup>320</sup> Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563289, p. 2. Gespreksverslag van 11 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/565744, p. 7.



Bovendien is door deze overname de markt geconcentreerder geworden waardoor mogelijkheden voor afnemers beperkter zijn geworden.<sup>321</sup>

242. Naast het wegvallen van de onderhandelingsmogelijkheden en de verwachte prijsstijging verwacht een aantal adverteerders dat door de voorgenomen concentratie zenders zullen verdwijnen bij RTL en/of Talpa, vanwege de overlap die er op dit moment bestaat.<sup>322</sup> Zenders die nu met elkaar concurreren om het kijkersaandeel en min of meer vergelijkbare *content* aanbieden, zouden na de overname kunnen worden samengevoegd.<sup>323</sup> Als voorbeeld noemt een adverteerder de overlap tussen de zenders RTL 7 en Veronica en de zenders RTL8 en Net5.<sup>324</sup> Het schrappen van zenders zou enerzijds kunnen leiden tot kwalitatief betere producties maar anderzijds ook tot het verdwijnen van een hoeveelheid televisieadvertentieruimte.<sup>325</sup> Daarmee heeft dit zowel positieve als negatieve gevolgen.
243. Bovenstaand beeld op basis van de gesprekken met marktpartijen wordt ondersteund door vertrouwelijke informatie die adverteerders hebben verstrekt aan de ACM, in het bijzonder in de vorm van voorbeelden van daadwerkelijk uitgevoerde reclamecampagnes. Hieruit blijkt dat adverteerders onderhandelen met RTL en Talpa over de daadwerkelijke prijs die ze moeten betalen.<sup>326</sup>

### 7.6.2.3 Concurrentiedruk vanuit NPO (Ster)

#### Standpunt Partijen

244. Ten aanzien van de beweerde sterke disciplinerende vanuit de NPO, hebben Partijen in de meldingsfase het volgende toegelicht. De NPO is volgens Partijen een volwaardig en aantrekkelijk alternatief voor grote, maar in het bijzonder ook kleine adverteerders dankzij haar lagere tarieven (in vergelijking met de tarieven van Partijen). Partijen verwachten dat de effecten van de graduele afbouw van de advertentietijd van de NPO beperkt zullen zijn, daar ze haar prijsbeleid zal afstemmen op de geleidelijke verminderde GRP-voorraad om zo haar advertentie inkomsten op peil te houden. Partijen verwachten ook geen zeer significante budgetverschuiving, omdat de NPO interessant is en blijft voor veel adverteerders. Partijen wijzen in dit kader op haar goede vertegenwoordiging in met name de hoge welstandsklasse en de mannelijke doelgroep, en op haar *content* zoals Het Journaal en Heel Holland Bakt.<sup>327</sup>
245. In de vergunningsfase hebben Partijen aanvullend benadrukt dat de Ster een volwaardig alternatief is voor adverteerders, en dat haar concurrentiepositie niet beperkt is.<sup>328</sup> Blijkens het marktaandeel van de NPO weet de Ster voldoende kijkers en daarmee GRP's naar zich toe kan trekken – wat mede komt doordat het een groter programmabudget heeft waarmee ze meer kwalitatieve programma's kan uitzenden.<sup>329</sup> De kijkcijfers van de best bekeken programma's van de NPO zijn zelfs hoger dan die van Partijen. Daarmee zijn en blijven de zenders van de NPO het meest interessant voor adverteerders, zelfs wanneer de profielen van RTL en Talpa meer op elkaar zouden lijken dan het profiel van de NPO.<sup>330</sup> Verder benadrukken Partijen dat de effecten van de afbouw van reclamezendtijd door de Ster vooralsnog beperkt zijn.<sup>331</sup>

<sup>321</sup> Gespreksverslag van 1 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/564055, p. 2. Zienswijze bvA van 25 oktober 2021 met kenmerk ACM/IN/653887, p. 2.

<sup>322</sup> Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 3; Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 5. Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, rnr. 14.

<sup>323</sup> Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, rnr. 14.

<sup>324</sup> Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, rnr. 14.

<sup>325</sup> Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 5; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, rnr 14.

<sup>326</sup> Vanwege het (integraal) vertrouwelijke karakter van deze informatie heeft de ACM hiervoor een vertrouwelijke dossiernotitie opgesteld; zie Dossiernotitie reclamecampagnes van 2 maart 2023 met kenmerk ACM/INT/465253.

<sup>327</sup> Melding, rnr. 277 en rnr. 278.

<sup>328</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, rnr. 268.

<sup>329</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, rnr. 269.

<sup>330</sup> Reactie van Partijen op Meldingsbesluit van 30 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/687173, rnr. 12.

<sup>331</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, rnr. 270.

246. Tot slot stellen Partijen dat het kwalitatieve onderzoek van de ACM sterke indicaties bevat dat de Ster een volwaardig alternatief is – ondanks dat dit onderzoek volgens Partijen niet representatief was. Ook uit enkele recente uitspraken van adverteerders/ mediabureaus en recente ontwikkelingen, zoals de gedeeltelijke verschuivingen door adverteerders van mediabudgetten van Ad Alliance naar de Ster, blijkt dat de Ster wel degelijk een sterke concurrentiepositie heeft, aldus Partijen.<sup>332</sup>

#### **Opvattingen marktpartijen**

247. Marktpartijen zien RTL en Talpa als elkaars meest nabije concurrenten op de markt voor verkoop van advertentieruimte op televisie.<sup>333</sup> Hoewel Talpa, Ad Alliance en Ster alle drie een groot aantal kijkers kunnen bereiken, zit er een verschil in de zenderprofielen.<sup>334</sup> Daarbij zijn de zenderprofielen en doelgroepen van RTL en Talpa vergelijkbaar. Het zenderprofiel en de doelgroep van de NPO-zenders wijkt af van die van RTL en Talpa.<sup>335</sup> Marktpartijen geven aan dat door de vergelijkbare doelgroepen de zenders van Partijen voor adverteerders elkaars eerste alternatieven zijn.<sup>336</sup> Volgens een aantal adverteerders is er geen alternatief voor de zenders van RTL en Talpa.<sup>337</sup> Zo wordt adverteren bij de Ster meer als een aanvulling gezien op het adverteren bij RTL of Talpa dan als een alternatief daarvoor. Daarbij wordt genoemd dat de kijkers van de NPO zenders een oudere doelgroep vormen dan de doelgroepen die RTL en Talpa bedienen.<sup>338</sup>
248. In lijn met het bovenstaande bevestigen marktpartijen dat de Ster concurrentie uitoefent op RTL en Talpa, maar dat die concurrentie beperkt is.<sup>339</sup> Een mediabureau geeft aan dat de Ster nodig is om bereik te halen. De NPO, waar Ster de reclamezendtijd voor verkoopt, is zeker een competitieve partij als het gaat om het realiseren van bereik.<sup>340</sup> De concurrentie van de Ster is echter beperkt omdat de NPO-zenders andere doelgroepen bedienen<sup>341</sup>, maar ook omdat de Ster vaste prijzen hanteert waardoor de mogelijkheid tot onderhandelen beperkt is.<sup>342</sup> De Ster bevestigt dat zij in tegenstelling tot RTL en Talpa geen contractonderhandelingen met klanten voert over de prijzen.<sup>343</sup>
249. Ook geeft een aantal marktpartijen aan dat het aanbod van de Ster door wettelijke voorschriften relatief beperkt is, en haar aanbod verder moet afbouwen.<sup>344</sup>

#### **Beoordeling ACM concurrentiedruk van de Ster**

250. Partijen voeren aan de Ster een volwaardige concurrent is en een alternatief voor Partijen vormt.
251. Uit het marktonderzoek blijkt dat adverteerders inkopen bij de Ster omdat de zenders van de NPO goede kijkcijfers halen. Met de inzet van de NPO-zenders kunnen adverteerders hun

<sup>332</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, mr. 269.

<sup>333</sup> Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 2; Gespreksverslag 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 5; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 5; Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 3;

<sup>334</sup> Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 6.

<sup>335</sup> Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563289, p. 2.

<sup>336</sup> Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 2; Gespreksverslag van 20 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576181, p. 2. Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563289, p. 2; Gespreksverslag van 2 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/563291, p. 3; Gespreksverslag van 28 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563613, p. 7.

<sup>337</sup> Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 5; Gespreksverslag van 23 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 2; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 5.

<sup>338</sup> Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 2; Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563289, p. 2; Gespreksverslag van 28 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563613, p. 2, 3; Gespreksverslag van 11 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/565744, p. 2.

<sup>339</sup> Zie bijvoorbeeld Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, mr 17; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, mr 7; Gespreksverslag van 23 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 2.

<sup>340</sup> Gespreksverslag van 28 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563613, p. 2.

<sup>341</sup> Gespreksverslag van 8 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/564058, p. 4.

<sup>342</sup> Zie bijvoorbeeld Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, mr 17; Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, mr 7; Gespreksverslag van 23 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 2; Gespreksverslag van 2 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/563291, p. 2.

<sup>343</sup> Gespreksverslag van 8 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/564058, p. 2.

<sup>344</sup> Gespreksverslag van 13 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577728, p. 5; Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563289, p. 2; Gespreksverslag van 2 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/563291, p. 2.

bereikdoelstellingen halen. Het marktonderzoek laat ook zien dat inkoop bij de STER vaak als aanvulling wordt gebruikt op de inkoop bij RTL en Talpa. Als reden hiervoor wordt gegeven dat de zenders van de NPO een ouder publiek bedienen dan de zenders van Partijen. Informatie verstrekt door Partijen<sup>345</sup> en de jaarrapporten van de SKO<sup>346</sup> bevestigen dit.

252. Hoewel de Ster een alternatief voor Partijen is, is haar aanbod beperkter dan dat van Partijen. Op de NPO-zenders is per uur minder zendtijd beschikbaar voor advertenties. Dagelijks mag dit niet meer dan 15% zijn.<sup>347</sup> In de praktijk betekent dit dat de NPO circa zes à zeven minuten per uur aan reclame mag uitzenden.<sup>348</sup> Ook mag de NPO geen advertentieblokken gedurende programma's uitzenden.<sup>349</sup> Commerciële omroepen mogen maximaal 20% reclame per tijdvak (06:00 – 18:00 uur en 18:00 – 24:00 uur) uitzenden. Zij mogen wel programma's onderbreken voor reclames.<sup>350</sup> In de praktijk betekent dit dat commerciële omroepen circa twaalf minuten per uur aan reclame mogen uitzenden. De andere aanbieders – ORN en Bionic Media – vertegenwoordigen regionale en themazenders met specifieke doelgroepen. Zij vormen daarmee beperkt een alternatief.
253. Verder is van belang dat RTL en Talpa de belangrijkste commerciële aanbieders van advertentieruimte zijn en de mogelijkheid bieden tot onderhandelingen over de netto prijs. De Ster biedt geen mogelijkheid tot onderhandelen. Zij werkt met een vaste tariefkaart met netto prijzen.<sup>351</sup>
254. Gelet op het marktaandeel van de Ster – [20-30]% - ten opzichte van Partijen, haar aanbod en het ontbreken van de mogelijkheid om bij Ster te onderhandelen, concludeert de ACM dat de Ster weliswaar een concurrent is van Partijen, maar dat zij onvoldoende concurrentiedruk op Partijen zal kunnen uitoefenen om Partijen na de transactie te kunnen disciplineren.

#### 7.6.2.4 Beoordeling ACM concurrentie op de markt

255. De voorgenomen concentratie heeft tot gevolg dat de concurrentie tussen de twee grootste commerciële aanbieders zal verdwijnen. Een concentratie kan de daadwerkelijke mededinging op een significante wijze belemmeren doordat belangrijke concurrentiedruk wegvalt. Daarbij is het meest directe effect van een concentratie als concurrentie tussen de fuserende ondernemingen wegvalt.<sup>352</sup> De ACM kan het standpunt van Partijen dat zij niet of nauwelijks met elkaar concurreren, niet volgen.
256. Ten eerste blijkt uit het marktonderzoek dat RTL en Talpa wel degelijk met elkaar concurreren om het budget van de adverteerder. Hoewel sprake is van schaarste – de vraag is groter dan het aanbod – onderhandelen Partijen met afnemers over tarieven en te verstrekken kortingen en bonussen. Partijen lichten in de Melding het inkoopproces toe en bevestigen hierbij dat aanbieders van advertentieruimte 'concurreren om een aandeel in het mediabudget van adverteerders'.<sup>353</sup> Zo onderhandelt Ad Alliance met elke adverteerder een netto basisprijs. In deze onderhandelingen spelen de volume *commitments* ten aanzien van de af te nemen advertentieruimte een centrale rol. Afhankelijk van de omvang van dergelijke *commitments* kan door adverteerders een gunstigere netto GRP-prijs worden onderhandeld. Voor grote adverteerders kan de netto GRP-prijs tot **[vertrouwelijk]** onder het niveau van de gemiddelde GRP-basisprijs liggen. Voor adverteerders zonder *commitment* die voor een losse campagne advertentieruimte inkopen, kan de prijs tot **[vertrouwelijk]** hoger liggen dan de gemiddelde GRP-basisprijs.<sup>354</sup> Ad Alliance zegt over de prijs die een adverteerder per GRP betaalt: "Die verschil per adverteerder en is het resultaat van de

<sup>345</sup> Antwoorden Partijen van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690143, figuur 6 "Profiel tv zenders 2021".

<sup>346</sup> SKO Jaarrapport 2021, p. 36: "Kijkersprofiel naar leeftijd per zendergroep & zender".

<sup>347</sup> [Regels reclame op de publieke omroep | Media en publieke omroep | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>348</sup> Zie bijvoorbeeld: Gespreksverslag van 8 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/564058, p. 2.

<sup>349</sup> [Regels reclame op de publieke omroep | Media en publieke omroep | Rijksoverheid.nl](#). Daarbovenop geldt dat het aanbod van de NPO de komende jaren wordt afgebouwd tot maximaal 5% reclamezendtijd op jaarbasis.

<sup>350</sup> [Regels reclame op de publieke omroep | Media en publieke omroep | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>351</sup> Bericht Ster, 'Tariefinfo en inkoopopties tv', ongedateerd.

<sup>352</sup> Richtsnoeren horizontale fusies, punt 24.

<sup>353</sup> Melding, rnr. 250.

<sup>354</sup> Melding, rnr. 262.

*onderhandeling (basisprijs) en de daadwerkelijke inkoopkeuzes*".<sup>355</sup> Het argument van Partijen dat zij bij hun prijsstelling niet kijken naar de prijzen van andere aanbieders is niet aannemelijk. RTL en Talpa proberen met het verstrekken van kortingen op de basisprijs meer budget van adverteerders naar zich toe te halen. Uit interne documenten van Partijen blijkt dat zij wel degelijk kijken naar hun concurrenten (zie paragraaf 7.3.3).

257. De door Partijen aangevoerde bestaande schaarste en bindende capaciteitsrestricties<sup>356</sup> beletten hen aldus niet om met adverteerders en mediabureaus te onderhandelen over volumes en tarieven. Partijen erkennen in hun reactie op de PvO dat zij onderhandelen met afnemers.<sup>357</sup>
258. Marktpartijen hebben in het onderzoek in onderhavige zaak hun zorgen uitgesproken over het verdwijnen van onderhandelingsruimte. De ACM vindt het aannemelijk dat als gevolg van de voorgenomen concentratie de onderhandelingspositie van adverteerders en mediabureaus aanmerkelijk verslechtert. Na een overname hebben inkopende marktpartijen geen mogelijkheden meer om te kiezen voor enerzijds RTL-zenders of anderzijds Talpa-zenders, of om tussen RTL en Talpa te schuiven met (delen van) hun budget, om op die manier de onderhandelingen en de uitkomsten daarvan te beïnvloeden. Inkopers hebben de zenders van Partijen echter nog wel nodig om hun (bereiks)doelstellingen te behalen. Partijen voeren het argument aan dat adverteerders alle aanbieders nodig hebben om hun bereikdoelstellingen te halen, en om die reden 'meer-partijen deals' sluiten. De zenders van Partijen zouden daarmee complementair aan elkaar zijn waardoor Partijen beperkt met elkaar concurreren. Het marktonderzoek laat echter zien dat de reden voor deze meer-partijen deals een andere is, namelijk dat inkopers op deze manier de voor hen gunstigste prijs kunnen onderhandelen door (te dreigen met) budgetten te schuiven tussen de verschillende aanbieders. Daarmee optimaliseren zij hun prijs, bereik en investeringen.

#### **Prijzen zullen stijgen**

259. De ACM vindt het op basis van het kwalitatieve onderzoek eveneens aannemelijk dat het wegvallen van concurrentie en onderhandelingsruimte tot gevolg heeft dat tarieven voor adverteerders zullen stijgen. Marktpartijen hebben duidelijk aangegeven dat zij verwachten dat de tarieven als gevolg van de concentratie zullen gaan stijgen. Als RTL en Talpa niet meer om het budget van de adverteerder hoeven te concurreren, zullen zij de prikkel hebben om de advertentie-inkomsten te maximaliseren en tarieven voor adverteerders/mediabureaus te verhogen, al dan niet door het schrappen van **[vertrouwelijk]**.
260. De ACM volgt Partijen niet in hun stelling dat verminderde onderlinge concurrentie wordt gecompenseerd door het neerwaartse prijseffect dat volgt uit de toename van de GRP voorraad vanwege een optimalere programmering. Partijen hebben hiervoor geen bewijs aangedragen. Bovendien zijn de beweerde voordelen onduidelijk en onzeker en wegen zij niet op tegen de door de ACM gekwantificeerde nadelen (zie hiervoor ook paragraaf 7.6.5 over tweezijdige effecten).
261. Aanvullend aan het kwalitatieve onderzoek heeft de ACM een kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar mogelijke prijseffecten van de voorgenomen concentratie. De resultaten van dit onderzoek worden in de volgende paragraaf gepresenteerd.

#### **7.6.3 Kwantitatieve analyses**

262. Om te onderzoeken welke gevolgen de transactie mogelijk heeft, hebben zowel Partijen als de ACM een prijseffectenanalyse uitgevoerd. Een analyse van prijseffecten houdt rekening met niet alleen de concurrentie binnen de relevante markt, maar ook met concurrentie van buiten de relevante markt. Zo leidt een fusie tussen twee grote Partijen in een markt mogelijk niet tot hoge

<sup>355</sup> Aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959, **[vertrouwelijk]** van 14 juni 2022, p. 1.

<sup>356</sup> Reactie van Partijen op de PvO – onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, mnr. 37 en mnr. 45.

<sup>357</sup> Reactie van Partijen op de PvO – onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, mnr. 274 tot en met mnr. 282.

prijseffecten als Partijen niet nabije concurrenten zijn en/of als Partijen veel concurrentiedruk ervaren vanuit andere relevante markten.

#### 7.6.3.1 Capaciteitsrestricties

263. Een belangrijk conceptueel punt binnen de prijseffectenanalyse is of er sprake is van (bindende) capaciteitsrestricties. Partijen stellen dat aangezien zowel RTL als Talpa nu al te maken hebben met bindende capaciteitsrestricties, er ook nu al een prijsopdrijvend effect is, waardoor de fusie niet tot een verdere prijsstijging zal leiden.<sup>358</sup> De intuïtie hierachter is dat wanneer fuserende Partijen aan hun volle capaciteit zitten, en daarom prijzen vaststellen op basis van deze capaciteitsrestrictie in plaats van op basis van de concurrentie met elkaar, er nu al beperkte concurrentiedruk is waardoor de fusie geen verandering in prijzen teweeg zal brengen. De capaciteitsrestrictie ontstaat volgens Partijen door de Nederlandse wet die hen verbiedt om, ondanks de grotere vraag, meer advertentiezendtijd te verkopen. Als onderbouwing voor het feit dat Partijen in ieder geval deels 'vol' zitten presenteren zij hoge "sell-out ratios" (tussen 93% en 99%).<sup>359</sup>
264. Dit standpunt is in lijn met de redenering van Filistrucchi en Klein<sup>360</sup> (hierna: **F&K**) die in hun rapport over tweezijdigheid, opgesteld in opdracht van Partijen, stellen dat de maximale capaciteit voor de verkoop van advertentieruimte al is bereikt.
265. De ACM is het niet eens met het standpunt van Partijen over de capaciteitsrestricties. Ten eerste, betwist zij dat de capaciteit niet kan worden uitgebreid. En ten tweede, ziet zij in de markt terug dat er wel degelijk sprake is van concurrentie tussen Partijen (en dus dat capaciteitsrestricties geen of slechts een zeer beperkte rol spelen).
266. Wat betreft het eerste punt erkent de ACM dat de zendtijd van Partijen nagenoeg vol zit. Echter, er zijn mogelijkheden om door middel van de keuze van de uit te zenden *content* het aantal GRP's te beïnvloeden. De capaciteit kan daarmee dus worden uitgebreid.
267. Partijen zeggen met betrekking tot deze beïnvloeding dat er een grote mate van onzekerheid is wat betreft het verband tussen investeringen in *content* en het bereik dat je hiermee creëert. Zo zeggen zij "*het creëren, produceren en programmeren van content is een creatief proces, waarbij – zeker in het geval van nieuwe formats – succes (en dus meer GRP's) nooit is gegarandeerd en op voorhand soms moeilijk is in te schatten*<sup>361</sup>." Wel geeft zij aan de "*totale geschatte GRP-voorraad te optimaliseren. Zo heeft de keuze om RTL Late Night vanaf september ook op zaterdagavond te programmeren een positief effect gehad op de GRP voorraad, al was dit effect beperkt en stond het niet op voorhand vast hoe de kijker hierop zou reageren.*"<sup>362</sup>
268. Volgens de ACM echter, is niet relevant dat er een precieze voorspelbare relatie is tussen investeringen en *content*. Omroepen moeten continu afwegingen maken tussen de kosten van investeringen en de opbrengsten van extra kijkers. Dit kunnen omroepen wellicht niet precies, maar wel goed genoeg dat zij financieel kunnen blijven bestaan en kunnen concurreren. Het is volgens de ACM niet duidelijk waarom deze zelfde inschattingen niet gebruikt zouden kunnen worden om de huidige GRP voorraad te vergroten.
269. Partijen stellen ook "*De ontwikkeling en productie van (nieuwe) programma's vergt enige voorbereidingstijd, doorgaans tenminste enkele maanden.*"<sup>363</sup> Echter, volgens de horizontale richtsnoeren is de relevante tijdsperiode bij vragen over de uitbreidingsmogelijkheden van

<sup>358</sup> Aanvullende informatie van Oxera "RTL/Talpa: *competition assessment*" van 5 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/719714, p. 18 en p. 19.

<sup>359</sup> Aanvullende informatie van Oxera "RTL/Talpa: *competition assessment*" van 5 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/719714, p.13.

<sup>360</sup> Expert opinion van Filistrucchi en Klein in opdracht van Partijen van 1 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/697761.

<sup>361</sup> Antwoorden van Partijen van 30 januari 2023 met kenmerk ACM/IN/704183, p. 3.

<sup>362</sup> Antwoorden van Partijen van 30 januari 2023 met kenmerk ACM/IN/704183, p.3

<sup>363</sup> Antwoorden van Partijen van 30 januari 2023 met kenmerk ACM/IN/704183, p.4

capaciteit dezelfde tijdsperiode die relevant is voor “toetreding”.<sup>364</sup> Dit is volgens de richtsnoeren “binnen 2 jaar”.<sup>365</sup>

270. Als laatste wijst de ACM er op dat Partijen een rapport hebben ingediend van Filistrucchi en Klein, waarin zij als voordeel van de voorgenomen concentratie aangeven dat Partijen beter de programmering met elkaar af kunnen stemmen wat tot een groter aantal GRP's zal leiden.<sup>366</sup> Ook hieruit blijkt dat Partijen het aantal GRP's, door middel van de beïnvloeding van *content*, als variabel zien.
271. Wat betreft het tweede punt volgt de ACM verder ook niet de redenering dat er nu al weinig tot geen concurrentie is tussen Partijen. Zoals hierboven uit paragraaf 7.6.2.4 blijkt kunnen adverteerders en mediabureaus Partijen tegen elkaar uit spelen in de onderhandelingen. Er is dus wel degelijk sprake van concurrentie, waardoor prijseffecten kunnen ontstaan.
272. De ACM ziet het punt van Partijen omtrent de capaciteitsrestricties dus niet als reden om af te wijken van de gebruikelijke economische analyses omtrent het berekenen van prijseffecten. Wel neemt zij in haar analyse mee dat het duurder kan worden om door middel van betere *content* het bereik te vergroten (en dus de capaciteit uit te breiden).

### 7.6.3.2 Prijs-effectenanalyse Partijen

273. Partijen hebben een prijseffectenanalyse van Oxera ingediend. Deze wijst op prijseffecten tussen de 1,2% en 2,3%. Met dergelijke lage prijseffecten kan volgens Partijen de voorgenomen concentratie de concurrentie niet significant belemmeren. Oxera heeft een *Gross Upward Pricing Pressure Index* (GUPPI) en *Indicative Price Rise* (IPR) analyse uitgevoerd om de prijseffecten te berekenen.<sup>367</sup>
274. Een GUPPI analyse geeft een waarde voor de *prikkel* die een fuserende partij heeft om de prijs te verhogen. Voor de fusie wordt een bedrijf ervan weerhouden om haar prijs te veel te verhogen doordat zij hierdoor klanten aan de concurrentie verliest. Na de fusie, echter, is dit verlies kleiner doordat een deel van de vraag naar de fuserende partij trekt (en dus binnen de gezamenlijke onderneming blijft). Een fuserende partij heeft daardoor een prikkel om haar prijs te verhogen.
275. De IPR meet niet alleen de *prikkel*s voor prijsverhoging maar geeft ook een eerste indicatie van het te verwachten *prijseffect*. Daarbij wordt aangenomen dat Partijen slechts een deel van deze prikkels voor prijsverhoging daadwerkelijk doorspelen aan adverteerders (dit wordt *pass-on* genoemd). Verder houdt de IPR rekening met feedback effecten tussen de *fuserende* ondernemingen: als reactie op de prijsverhoging van één van de fuserende partijen heeft de andere fuserende partij ook een prikkel om de prijs te verhogen.
276. Belangrijke *inputs* voor zowel de GUPPI als de IPR zijn de contributiemarge en de verschuivingsratio's<sup>368</sup> tussen zenders. In lijn met haar analyse voor de marktafbakening werkt Oxera met een contributiemarge van **[95-100]**%. Daarnaast worden de resultaten ook met een lagere contributiemarge berekend die rekening houdt met besparingen op *content*kosten, naar het

<sup>364</sup> Horizontale richtsnoeren, voetnoot 45: “Bij het analyseren van de eventuele capaciteitsuitbreiding bij concurrenten houdt de Commissie rekening met soortgelijke factoren als die welke in deel VI over markttoetreding worden beschreven.”

<sup>365</sup> Horizontale richtsnoeren, paragraaf 74.

<sup>366</sup> Expert opinion van Filistrucchi en Klein in opdracht van Partijen van 1 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/697761, p. 11; “As a result, competing channels will tend to diversify content less than channels that are owned by the same media group. The variety of programs broadcasted will thus tend to increase after the merger. As a consequence, some people who do not watch TV without the merger may decide to watch TV after there is a merger, because some content they are interested in is then offered. Therefore, TV viewership will tend to increase.”

<sup>367</sup> Aanvullende informatie van Oxera van 5 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/719714

<sup>368</sup> Een verschuivingsratio wordt afgeleid van en hangt nauw samen met een kruisprijselasticiteit. Een verschuivingsratio van 10% van Ad Alliance naar Talpa geeft aan dat van elke 10 GRP's die Ad Alliance verliest als gevolg van een prijsverhoging, 1 GRP naar Talpa toe gaat. Zoals in paragraaf 7.4.3 is uitgelegd kan een kruisprijselasticiteit, en de aan de hand ervan berekende verschuivingsratio, worden berekend via verschillende modellen, zoals bijv. het MCDEV model, het NL model of het MNL model.

standpunt van de ACM. De andere input, de verschuivingsratio, kwantificeert hoe groot het deel is van de door een prijsverhoging verloren vraag dat bij een andere omroep/zender terecht komt. Oxera gebruikt hiervoor de resultaten uit haar MDCEV model met data uit haar tweede experimentele onderzoek, waarbij respondenten een extra budget moeten verdelen tussen twee televisieomroepen, twee digitale video aanbieders en twee niet-video digitale mediakanalen.

277. De lage verschuivingsratio's tussen Partijen ([**vertrouwelijk**]% van Ad Alliance naar Talpa en [**vertrouwelijk**]% van Talpa naar Ad Alliance) wijzen volgens Partijen erop dat er weinig concurrentie is tussen Partijen, waardoor de prijseffecten ook laag zijn: 1,2%. Oxera berekent de te verwachten prijseffecten ook met de verschuivingsratio's uit een eerdere versie van het MNL model van de ACM<sup>369</sup> ([**vertrouwelijk**]% van Ad Alliance naar Talpa en [**vertrouwelijk**]% van Talpa naar Ad Alliance). Ook hiermee concludeert Oxera dat de prijseffecten naar verwachting laag zullen zijn: 2,4%-3,3%. Oxera erkent hierbij dat de prijseffecten gebaseerd op de IPR analyse eerder een onderschatting zijn van de te verwachten prijseffecten.<sup>370</sup>
278. **Tabel 4** geeft een overzicht van de te verwachten prijseffecten gebaseerd op de IPR analyse van Oxera onder verschillende specificaties. Oxera beschouwt de specificatie die op het MDCEV model is gebaseerd en zonder *content* besparingen als hoofdspecificatie (vetgedrukt in **Tabel 4**). Volgens Partijen zijn de prijseffecten bij alle specificaties zodanig laag dat de voorgenomen concentratie de mededinging niet zou kunnen belemmeren.

**Tabel 4** Prijseffectenanalyse van Oxera

Bron verschuivingsratio's	MDCEV model	Logit model
Geen content besparingen	<b>1,2%</b>	2,4% - 3,3%
Met content besparingen	0,7%	1,4% - 2,0%

### 7.6.3.3 Prijseffectenanalyse ACM

279. De ACM heeft een fusiesimulatie uitgevoerd om de verwachte prijseffecten van de voorgenomen concentratie in kaart te brengen. Het idee van een fusiesimulatie is om een marktmodel te construeren dat goed aansluit bij de werkelijke marktsituatie vóór de voorgenomen concentratie en vervolgens dit model te gebruiken om een voorspelling te doen van de prijseffecten. Dit soort analyses wordt vaker gebruikt in concentratiezaken.<sup>371</sup>
280. Voor het beoordelen van de gevolgen van de transactie is het van belang om de substitutie tussen de ondernemingen realistisch in kaart te brengen. Als uit de data blijkt dat adverteerders nu nog relatief veel volume van RTL naar Talpa (of vice versa) verplaatsen als gevolg van een prijsverhoging, dan impliceert dit een relatief hoge mate van concurrentie tussen de twee. Deze hoge mate van concurrentie zou als gevolg van de fusie wegvallen, waardoor de verwachte prijseffecten van de fusie groot zijn. Stel echter dat adverteerders bij een prijsverhoging van RTL (of van Talpa) vooral volumes naar online zouden verplaatsen, dan impliceert dit relatief weinig concurrentie tussen RTL en Talpa. Als gevolg van de fusie zou er maar weinig concurrentie wegvallen, waardoor de verwachte prijseffecten van de fusie klein zijn.<sup>372</sup>

<sup>369</sup> Oxera maakt hier gebruik van de resultaten van het MNL model van de ACM, zoals deze zijn gepresenteerd in de Punten van Overweging. Na de PvO heeft de ACM hier kleine aanpassingen aan gemaakt. De finale versie van het model is beschreven in de Bijlage bij dit besluit.

<sup>370</sup> Zie de volgende zinnen uit Aanvullende informatie van Oxera van 5 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/719714: "Hence, we consider that the IPT formula will slightly underestimate the price effects of the merger as the different marginal costs function increases the scope for the feedback effect between the Parties (currently at around 0.2%).". p. 20. En ook: "With reference to the discussion on conditions for the closed form IPR formula used here, we note that a number of the underlying conditions are not fully met. As such, we consider that the values presented here are at the low end for the expected price effects of the merger." p. 21.

<sup>371</sup> Zie bijvoorbeeld Miller, N. H., & Sheu, G. (2021), *Quantitative methods for evaluating the unilateral effects of mergers*, Review of Industrial Organization, 58(1), 143-177.

<sup>372</sup> En waardoor er, in ieder geval op het gebied van prijsconcurrentie, geen problemen zouden zijn als gevolg van de fusie.

281. De ACM gebruikt ten behoeve van het bepalen van de prijseffecten als vraagmodel het NL model. Daarnaast wordt er uitgegaan van een standaard prijsconcurrentiemodel met gedifferentieerde goederen.
282. Om uiteindelijk de prijseffecten te kunnen berekenen moet de ACM een bepaalde kostenstructuur veronderstellen. De ACM werkt met twee verschillende versies: i) met constante marginale kosten; en ii) met stijgende marginale kosten. De laatste specificatie houdt er rekening mee dat het steeds duurder wordt om een extra GRP te creëren naarmate er al meer GRP's zijn behaald.
283. **Tabel 5** vat de verwachte prijseffecten samen onder twee verschillende modelspecificaties. Bij NL (conservatief) wordt uitgegaan van de meest gunstige parameters voor Partijen. De prijseffecten zijn in alle gevallen hoger dan die door Partijen zijn ingeschat en variëren van 3,9%-7,0%.

**Tabel 5 Prijseffecten in de fusiesimulatie van de ACM**

	NL (standaard)	NL (conservatief)*
<b>Constance marginale kosten</b>	7,0%	4,7%
<b>Stijgende marginale kosten</b>	5,6%	3,9%

Bron: verkoopdata RTL, Talpa en Ster, kijkdichtheidsdata van SKO en schattingen en berekeningen ACM

284. De ACM acht het NL (standaard) het meest geschikt om de prijseffecten mee te berekenen (verdere onderbouwing volgt in de Bijlage bij dit besluit).

#### 7.6.3.4 Kritiek van Partijen op de fusiesimulatie van de ACM

285. Partijen betwisten de resultaten van de fusiesimulatie van de ACM. De kritiek richt zich grotendeels op het vraagmodel dat wordt gebruikt om de (kruisprijs)elasticiteiten en daarvan afgeleide verschuivingsratio's te schatten. Zoals al bij de productmarktafbakening is besproken vinden Partijen onder andere dat *logit* modellen niet kunnen worden gebruikt om de vraag naar televisieadvertentieruimte te modelleren, dat de substitutie tussen televisie en *online* niet door middel van de *outside option* kan worden vastgesteld en dat de nestingstructuur van het NL model niet gepast is. De ACM is bij de beoordeling van de marktafbakening al op deze kritiek ingegaan, en heeft daar al geconcludeerd dat deze kritiek niet overtuigt. De ACM blijft bij het gebruik van de door haar gekozen modellen.

#### 7.6.3.5 Kritiek van de ACM op de analyse van Partijen

286. Er zijn belangrijke verschillen tussen de fusiesimulatie van de ACM en de prijseffectenanalyse van Oxera, echter, de prijseffecten worden in beide analyses grotendeels bepaald door de berekende kruisprijselasticiteiten van de fuserende Partijen naar elkaar toe, en van de fuserende Partijen naar de overige kanalen. Oxera berekent deze kruisprijselasticiteiten aan de hand van haar MDCEV model, terwijl de ACM deze elasticiteiten berekent aan de hand van haar NL model.
287. De ACM vindt de data gebruikt door Oxera in combinatie met het MDCEV model niet geschikt om - ten behoeve van het berekenen van prijseffecten - uitspraken te doen over het gedrag van adverteerders in de praktijk en daarmee de kruisprijselasticiteiten te bepalen. Deze data is verkregen uit de enquête onder adverteerders waarin zij worden gevraagd om 5% extra ontvangen budget te verdelen. De ACM vindt dat een adverteerder zich anders gedraagt wanneer zij 'extra' budget ontvangt, dan wanneer zij haar budget moet verdelen. Wanneer een adverteerder bijvoorbeeld al veel op televisie adverteert zal zij misschien eerder geneigd zijn om extra budget *online* te besteden. Door deze vraagstelling wordt onterecht sneller geconcludeerd dat *online* een grotere concurrent is van televisie dan een andere aanbieder op televisie, vooral als dergelijke verzadigingseffecten een prominente rol hebben in het gebruikte model. Alle substitutiepatronen in



het MDCEV zijn namelijk vooral gedreven door het verzadigingseffect en niet door substitueerbaarheid van de verschillende producten. Wanneer er bijvoorbeeld een prijsverhoging op de advertentieruimte op de RTL zenders plaatsvindt, maakt het model vooral de afweging of er al veel op televisie wordt geadverteerd (hetgeen *online* een aantrekkelijk substituuut zou maken) en minder de afweging in hoeverre Talpa of *online* een beter substituuut zou zijn. Het MDCEV model van Oxera leidt ook tot lage kruiselingse prijselasticiteit en verschuivingsratio's tussen Partijen, wat niet in lijn is met de bevindingen van het kwalitatieve onderzoek van de ACM.

288. Daarnaast geeft een fusiesimulatie een realistischer beeld van de te verwachten prijseffecten dan een GUPPI/IPR analyse omdat i) een fusiesimulatie ook de reactie van niet-fuserende concurrenten (in dit geval de Ster) mee berekent, ii) de fusiesimulatie expliciet de vraag modelleert, en iii) omdat er geen aparte aannames gemaakt hoeven te worden over *pass-on*<sup>373</sup>. Als gevolg van een prijsstijging van de JV is te verwachten dat adverteerders deels budget van de JV naar de Ster zullen schuiven. De Ster zal als gevolg van deze toenemende vraag ook haar prijzen kunnen verhogen, hetgeen weer leidt tot meer vraag bij de JV. Bij de fusiesimulatie wordt het uiteindelijke prijsevenwicht berekend. In Oxera's IPR analyse worden deze 'feedbackeffecten' deels meegenomen op basis van bepaalde aannames. De IPR analyse leidt hierdoor tot een onderschatting van de te verwachten prijseffecten, hetgeen Oxera ook erkent (zie voetnoot 370).

#### 7.6.3.6 Conclusie kwantitatieve onderzoeken

289. De ACM prefereert om bovengenoemde redenen zowel haar type analyse (fusiesimulatie) als haar berekende (kruis)prijselasticiteit (uit het NL model) die als input dient voor de analyse. Op grond van de analyses die namens Partijen door Oxera zijn uitgevoerd en haar eigen analyses, komt de ACM tot de conclusie dat de voorgenomen concentratie leidt tot significante prijseffecten.

#### 7.6.4 Disciplinerende factoren

290. De ACM heeft onderzocht of sprake is van factoren die Partijen zodanig disciplineren dat de effecten van de transactie beperkt zullen zijn.

##### 7.6.4.1 Concurrentiedruk van buiten de markt Standpunt Partijen

291. In de meldingsfase hebben Partijen betoogd dat ze na de voorgenomen concentratie sterk worden gedisciplineerd vanuit aanbieders van *online* videoadvertenties die concurreren om een aandeel in het (video)advertentiebudget van adverteerders. Ook indien wordt uitgegaan van een aparte markt voor het aanbieden van advertentieruimte op televisie, dient die concurrentiedruk te worden meegewogen. De gezamenlijke marktaandeelen van Partijen kunnen niet worden beoordeeld zonder hiermee rekening te houden.<sup>374</sup> Daarbij zal volgens Partijen de concurrentiedruk vanuit aanbieders van *online*-videoadvertentieruimte op Partijen alleen maar toenemen, gegeven de concurrentiedruk vanuit aanbieders van *online* videoadvertentieruimte, de teruglopende aantallen lineaire televisiekijkers en de toenemende aantallen digitale contentkijkers. Dit zal het marktaandeel op het lineaire televisiesegment verder onder druk zetten, zodat de voorgenomen concentratie ook om die reden niet resulteert in een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging, aldus Partijen.<sup>375</sup> De uitkomsten van de *conjoint* analyse van Oxera bevestigen dat er sterke concurrentiedruk uitgaat van aanbieders van online advertentieruimte.<sup>376</sup>
292. In de vergunningsfase hebben Partijen hun standpunt herhaald dat de ACM rekening moet houden met de disciplinerende werking die uitgaat van het toenemende aanbod aan *online*-advertentiemogelijkheden voor adverteerders, ook indien wordt uitgegaan van een aparte markt

<sup>373</sup> *Pass-on* geeft aan hoeveel van de prikkel om de prijs te verhogen daadwerkelijk tot een prijsverhoging leidt.

<sup>374</sup> Melding, nr. 285.

<sup>375</sup> Melding, nr. 287.

<sup>376</sup> Melding, nr. 290.

voor het aanbieden van advertentieruimte op televisie.<sup>377</sup> Aanvullend hebben Partijen een nadere toelichting gegeven op de sterke concurrentiedruk vanuit aanbieders van *online* videoadvertenties die zij stellen te ondervinden na de voorgenomen concentratie – en die volgens Partijen alleen maar sterker en effectiever zal worden (zie **paragraaf 7.3.1**). Daarnaast wijzen Partijen erop dat de additionele advertentiemogelijkheden (ook op televisie) en de daarmee verbonden additionele concurrentie als gevolg van de groei van AVOD in Nederland niet “onzeker” zijn maar juist zeker, significant en door marktpartijen volledig onderkend.<sup>378</sup> Ze vormen dan ook belangrijke aspecten voor de beoordeling van de mededingingseffecten van deze voorgenomen concentratie – vanuit een prospectief perspectief, aldus Partijen.<sup>379</sup>

### Opvattingen marktpartijen

293. Als het gaat om disciplineren van Partijen door concurrentie van buiten de markt (voor het aanbieden van advertentieruimte op televisie), geeft een mediabureau aan dat op dit moment de tarieven van RTL en Talpa nog niet beïnvloed worden door het aanbod van *online* video. Dat komt volgens deze inkoper door het verschil in de kwaliteit van de *content*, hoewel de kwaliteits*content* bij YouTube wel groeit. Volgens deze inkoper zal op termijn *online* video dezelfde beleving kunnen bieden als televisie, als gevolg waarvan de tarieven van RTL en Talpa beïnvloed zullen worden door *online* video. Dit ziet volgens het mediabureau op de langere termijn van meer dan vijf jaar.<sup>380</sup>

### Beoordeling ACM concurrentie van buiten de markt - marktontwikkelingen

294. Partijen betogen dat zij worden gedisciplineerd door aanbieders van *online* videoadvertenties die concurreren om een aandeel in het advertentiebudget van adverteerders. Volgens Partijen gaan de ontwikkelingen op de markt snel; steeds meer *streaming*diensten worden in Nederland actief en gaan advertentieruimte aanbieden of maken plannen hiervoor. Dit vormt, in combinatie met de dalende kijkcijfers voor lineaire televisie, een belangrijke disciplinerende factor volgens Partijen.
295. De ACM heeft de mogelijke concurrentiedruk van *online* video meegenomen in de kwantitatieve onderzoeken naar de productmarkt en de prijseffecten. Zelfs wanneer hier rekening mee wordt gehouden leidt de fusie tot significante prijsstijgingen, zie hiervoor de paragraaf 7.6.3. In het marktonderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat het *online* adverteren de prijzen van Partijen voor adverteren op televisie op dit moment significant beïnvloedt.
296. Bij het beoordelen van de mededingingsgevolgen van een concentratie wordt de situatie die als gevolg van de concentratie ontstaat, vergeleken met de situatie die zonder de concentratie zou hebben bestaan. In de meeste gevallen is de bestaande mededingingssituatie het meest relevante vergelijkingspunt om de effecten van een concentratie te beoordelen. In bepaalde omstandigheden kan de ACM ook rekening houden met toekomstige ontwikkelingen van de markt die redelijkerwijs te voorspellen zijn, en niet van tijdelijke aard zijn. Daarbij wordt een tijdshorizon van drie tot vijf jaar in acht genomen. Overigens rust op de ACM niet de verplichting om ontwikkelingen mee te nemen die niet redelijkerwijs te voorspellen zijn of die onzeker zijn. De ACM sluit hiermee aan bij de Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies van de Commissie.<sup>381</sup>

<sup>377</sup> Reactie Partijen op Meldingsbesluit van 30 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/687173, rnr. 8 e.v.; Aanvullende informatie Partijen van 14 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/699959; Aanvullende informatie Partijen 30 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/724867; Aanvullende informatie Partijen van 5 augustus 2022 met kenmerk ACM/IN/707753; Presentatie Partijen van 4 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/721586, slide 10 en 12; Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, rnr. 9, rnr. 11 tot en met 31 en rnr. 219 tot en met 244; Reactie Partijen op aanvullend onderzoek van 17 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/730649, p. 1.

<sup>378</sup> Aanvullende informatie Partijen 30 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/724867, p. 1; Reactie Partijen op aanvullend onderzoek van 17 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/730649, p. 2.

<sup>379</sup> Aanvullende informatie Partijen van 5 augustus 2022 met kenmerk ACM/IN/707753, p. 1; Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, rnr. 31 en rnr. 226 tot en met 244; Reactie Partijen op aanvullend onderzoek van 17 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/730649, p. 2.

<sup>380</sup> Gespreksverslag van 28 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563613, p. 7.

<sup>381</sup> De ACM sluit hiermee aan bij de Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies van de Commissie, rnr. 68.

297. Partijen stellen dat de nieuwe advertentiemogelijkheden op *streaming*diensten niet onzeker zijn maar juist zeker, significant en door marktpartijen volledig onderkend. De ACM deelt dit argument van Partijen niet.
298. In dit kader is van belang dat geen enkele *streaming*dienst die actief is in Nederland, of dat mogelijk binnenkort wordt, heeft aangekondigd om – binnen een redelijke termijn - in Nederland advertentiezendtijd te gaan verkopen. Het is echter niet uit te sluiten dat bijvoorbeeld Netflix haar plannen voor *ad supported* abonnementsmodellen uitbreidt naar meerdere landen.<sup>382</sup> Mogelijk volgen andere *streaming*diensten. Dit is echter onzeker en disciplineert Partijen thans niet in hun prijszetting.
299. Het onderzoek van de ACM laat ook zien dat lineaire televisie, ondanks dalende kijkcijfers, de komende jaren relevant blijft. Openbare onderzoeken, marktpartijen en Partijen zelf bevestigen dit.
300. Het onderzoek laat zien dat voor adverteerders het medium lineaire televisie vooral belangrijk is vanwege het (massa)bereik dat tegen een redelijk tarief behaald kan worden. Een eventueel advertentieaanbod van *streaming*diensten zal hier geen alternatief voor zijn. *Streaming*diensten zijn namelijk vergelijkbaar met *online* adverteerders. Uit het marktonderzoek blijkt dat *online* adverteren een (veel) lager bereik heeft dan televisie. Hiermee is het een 'versnipperd' medium en niet effectief om grotere groepen consumenten te bereiken. Om in een campagne een grote groep consumenten te kunnen bereiken, vergelijkbaar aan televisie, moet advertentieruimte worden ingekocht op veel verschillende websites en apps. Dat maakt *online* een duurder medium voor de adverteerder. Voor *streaming*diensten geldt ook dat het bereik lager zal zijn dan dat van lineaire televisie. En een versnippering van het bereik van *streaming*diensten zal alleen maar toenemen naarmate meer *streaming*diensten op de markt actief worden. Een adverteerder bevestigt in het marktonderzoek dat er op dit moment nauwelijks concurrentiedruk uitgaat van het enige bestaande AVOD-model in Nederland (Videoland) vanwege het beperkte bereik en de hogere prijs ten opzichte van het adverteren op televisie.<sup>383</sup>

#### 7.6.4.2 Compenserende afnemersmacht

##### Standpunt Partijen

301. In de meldingsfase hebben Partijen betoogd dat ze compenserende afnemersmacht ervaren vanuit adverteerders en mediabureaus. Het overgrote deel van de televisie advertenties wordt verkocht via tussenkomst van mediabureaus - vooral **[vertrouwelijk]**. Door de kracht van deze vijf mediabureaus is de inkoopkant van de advertentiemarkt sterk geconcentreerd en in staat om voldoende tegenwicht te bieden aan de aanbieders van advertentieruimte, aldus Partijen.<sup>384</sup>
302. In de vergunningsfase hebben Partijen erop gewezen dat mediabureaus een centrale rol innemen bij de inkoop van onderhandelingsruimte en het onderhandelingsproces. Maar liefst 95% van de adverteerders maakt gebruik van mediabureaus. Mediabureaus "stapelen" het inkoopvolume in de onderhandelingen; alle adverteerders die gebruik maken van een mediabureau kunnen dus meeliften op de bureaucontracten die mediabureaus sluiten met aanbieders.<sup>385</sup> Daarnaast adviseren mediabureaus adverteerders over de inzet van verschillende mediakanalen en daarmee de bestedingen in de mediamix en een overstap naar andere mediakanalen beïnvloeden. Het onderzoek van Oxera toont aan dat prijsverhogingen direct zullen leiden tot een dergelijke overstap. Ook eerder met adverteerders op basis van onderhandelingen overeengekomen netto tarieven spelen een belangrijke rol in de onderhandelingen; een significante stijging van de tarieven zonder rationale zal niet zomaar worden geaccepteerd.<sup>386</sup>

<sup>382</sup> Nieuwsbericht Netflix, '[Netflix Starting From \\$6.99 a Month](#)', 13 oktober 2022.

<sup>383</sup> Gespreksverslag van 2 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576603, nr. 9 en nr. 10; Gespreksverslag van 13 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575290, p. 4.

<sup>384</sup> Reactie Partijen op zienswijze bvA van 24 december 2022 met kenmerk ACM/IN/667534, nr. 13.

<sup>385</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, nr. 275 tot en met nr. 278.

<sup>386</sup> Reactie Partijen op Meldingsbesluit van 30 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/687173, nr. 11.

303. Tot slot stellen Partijen dat het onderzoek van de ACM onvoldoende grondslag bevat om te kunnen concluderen dat mediabureaus/ adverteerders onvoldoende afnemersmacht hebben – omdat de ACM onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de onderhandelingspositie van mediabureaus bij het aangaan van deze bureaucontracten en de effecten daarvan op de contracten die mediabureaus aangaan met individuele adverteerders.<sup>387</sup> Desondanks blijkt volgens Partijen ook uit het zaakdossier van de ACM dat onderhandelingen plaatsvinden op basis van marktpositie en volumekortingen, dat de onderhandelingspositie van mediabureaus afhangt van de omvang van de mediabureaus, en dat de basisprijzen kunnen worden beïnvloed door te onderhandelen.<sup>388</sup>

#### **Beoordeling ACM compenserende afnemersmacht**

304. De ACM vindt het niet aannemelijk dat adverteerders of mediabureaus een zodanige inkooppositie innemen dat dit een disciplinerende werking heeft op Partijen.
305. Partijen betogen dat vooral de mediabureaus over een sterke inkooppositie beschikken omdat zij de volumes van adverteerders die zij vertegenwoordigen kunnen bundelen. De bvA spreekt dit tegen en geeft aan dat ook de onderhandelingen van mediabureaus plaatsvinden op het niveau van de adverteerder. Mediabureaus hebben aangegeven *namens de adverteerder* te onderhandelen met exploitanten. De volumes van adverteerders worden wel bij elkaar opgeteld als het gaat om de bonus die mediabureaus jaarlijks ontvangen. De door de ACM bevroegde mediabureaus geven aan te vrezen voor een prijsstijging als gevolg van de concentratie. Alleen het grootste mediabureau laat in het marktonderzoek blijken dat de gevolgen van de concentratie voor haar mogelijk zullen meevallen.<sup>389</sup>
306. Vast staat dat de onderhandelingsruimte die inkopers hebben om RTL en Talpa tegen elkaar uit te spelen, met de voorgenomen concentratie zal verdwijnen. Adverteerders en mediabureaus hebben de zenders van Partijen nodig om effectieve reclamecampagnes te kunnen voeren. Zoals eerder is beschreven in paragraaf 7.3.1 is televisie een heel belangrijk medium in reclamecampagnes. Met het wegvallen van onderhandelingsruimte verslechtert de onderhandelingspositie van inkopers en neemt hun afhankelijkheid van Partijen toe.

#### **7.6.4.3 Potentiële toetreding**

##### **Standpunt Partijen**

307. Partijen hebben in de meldingsfase betoogd dat de toetredingsbarrières/ -kosten voor de oprichting van een lineaire televisiezender sterk samenhangen met de positionering van de nieuwe zender. Deze kosten bestaan volgens Partijen onder meer uit de omroeplicentie en toezichtskosten, *content*, techniek, marketing, SKO-metingen, personeel en *overhead*, en distributie. In het algemeen geldt dat de kosten voor het lanceren van een nieuwe zenders circa anderhalf tot twee miljoen euro per jaar bedragen, maar voor de oprichting van een grote sportzender zal dat meer zijn. Met name wanneer een toetredster reeds beschikt over een gevestigd merk en/ of relevante onderscheidende *content*, zijn die kostenposten geen obstakel.<sup>390</sup>
308. Het aantal nieuwkomers op de Nederlandse televisiemarkt met een lineair model was de afgelopen jaren beperkt; in 2015 zijn de zenders SBS9, RTLZ, Spike en Ziggo Sport gelanceerd, en in 2019 is de 4K-zender Love Nature toegetreden. Volgens Partijen is het aantal nieuwkomers onder meer beperkt vanwege de meer laagdrempelige toetredingsmogelijkheden voor aanbieders van een OTT-model en de stijgende vraag naar *on demand content* door consumenten. Daarnaast maakt ook de dalende lineaire kijktijd het minder aantrekkelijk om een zender op te richten met een lineair model.<sup>391</sup>

<sup>387</sup> Reactie Partijen op PvO - onderdeel advertentiemarkt van 28 september 2022 met kenmerk ACM/IN/718476, nr. 275 tot en met nr. 278.

<sup>388</sup> Presentatie Partijen van 4 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/721586, slide 14;

<sup>389</sup> Gespreksverslag van 28 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563613, p. 3

<sup>390</sup> Antwoorden Partijen van 11 januari 2022 met kenmerk ACM/IN/671281, nr. 24 en nr. 25

<sup>391</sup> Antwoorden Partijen van 11 januari 2022 met kenmerk ACM/IN/671281, nr. 26 tot en met nr. 28.

309. Partijen wijzen erop dat de oprichting van een nieuwe, door het Commissariaat voor de Media erkende omroep een aantrekkelijk alternatief is voor de oprichting van een lineaire televisiezender. In geval van de oprichting van een omroep wordt geen eigen zender verkregen, maar wordt wel rechtstreeks toegang verkregen tot kijkers via de publieke omroep en wordt tevens de mogelijkheid verkregen tot het ontvangen van subsidies. De omroepen ZWART en Ongehoord Nederland zijn voorbeelden van nieuwe omroepen die per 1 januari 2022 zijn toegetreden tot de Nederlandse televisiemarkt (en radiomarkt) met een lineair model.<sup>392</sup>

#### **Opvattingen marktpartijen**

310. In het marktonderzoek zijn aanwijzingen naar voren gekomen dat toetreding tot de Nederlandse televisiemarkt, en daarmee de markt voor verkoop van advertentieruimte, niet waarschijnlijk is.<sup>393</sup> Marktpartijen beamen dat de kijktijd naar lineaire televisie daalt.<sup>394</sup> En hoewel televisie door marktpartijen als relevant wordt beschouwd, is het geen groeimarkt.<sup>395</sup> Volgens een mediabureau is er geen toetreding omdat het een te complexe markt is.<sup>396</sup>
311. Dit is in lijn met de bevindingen uit de meldingsfase waarin al naar voren kwam dat toetreding niet aannemelijk is. Zo is door de bvA naar voren gebracht dat om televisieadvertentieruimte te kunnen aanbieden die aantrekkelijk is voor adverteerders, dat wil zeggen met voldoende kijkers om de door de adverteerder gewenste doelgroep te kunnen bereiken, een televisiezender met een aantrekkelijk programma aanbod nodig is wat een aanmerkelijke toetredingsdrempel vormt. Het toetreden tot de markt vergt dusdanige investeringen dat er weinig geschikte partijen zijn die het aandurven om toe te treden tot de huidige televisiemarkt. Door de bvA wordt dan ook opgemerkt dat Talpa de laatste toetreders is geweest, eind 2004.<sup>397</sup>

#### **Beoordeling ACM potentiële toetreding**

312. De ACM constateert dat geen disciplinerende werking uitgaat van (potentiële) toetreding tot de markt door nieuwe spelers. Uit het marktonderzoek volgt dat het niet aannemelijk is dat nieuwe spelers zullen toetreden tot de traditionele lineaire televisiemarkt. Reeds in het meldingsbesluit is geconcludeerd dat niet aannemelijk is dat in de nabije toekomst (significante) toetreding zal plaatsvinden op de markt voor het aanbieden van advertentieruimte op televisie.<sup>398</sup> De afgelopen jaren heeft geen toetreding tot deze markt plaatsgevonden, en zijn er ook geen signalen van nieuwe spelers die met een algemene televisiezender de markt zouden willen betreden. Naast de significante investeringen die nodig zijn om *content* in te kopen of te produceren voor een televisiezender en het voldoen aan de mediaregelgeving, moet ook een substantiële groep kijkers worden aangetrokken om in voldoende mate interessant te zijn voor adverteerders. Dit acht de ACM onwaarschijnlijk temeer omdat in de huidige markt wordt geconcurrereerd om een teruglopend aantal kijkers.

### **7.6.5 Tweezijdige effecten**

313. In paragraaf 6.1 heeft de ACM beschreven hoe de verschillende schakels in de AV-keten met elkaar verband houden. Zoals beschreven in het Meldingsbesluit, hangt de markt voor verkoop van advertentieruimte samen met de markt voor de distributie van televisiezenders en de *content* markten. Voor de verkoop van advertentieruimte via de lineaire televisiezenders is doorgifte door distributeurs noodzakelijk om het benodigde bereik te behalen waarop een adverteerder inkoop.

<sup>392</sup> Antwoorden Partijen van 11 januari 2022 met kenmerk ACM/IN/671281, nr. 24 en nr. 29.

<sup>393</sup> Gespreksverslag van 20 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576181, p. 4.

<sup>394</sup> Gespreksverslag van 11 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/565744, p. 7; Zienswijze van bvA van 25 oktober 2021 met kenmerk ACM/IN/653887, p. 8.

<sup>395</sup> Gespreksverslag van 11 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/565744, p. 7.

<sup>396</sup> Gespreksverslag van 11 november 2021 met kenmerk ACM/UIT/565744, p. 6.

<sup>397</sup> Zienswijze van bvA van 25 oktober 2021 met kenmerk ACM/IN/653887, p. 11

<sup>398</sup> Meldingsbesluit, nr. 149.

De kwaliteit van de *content* beïnvloedt op zijn beurt weer de kijkcijfers, wat doorwerkt in de advertentie-inkomsten en distributie-inkomsten.

314. De omroepactiviteiten van Partijen kunnen behalve als onderdeel van de AV-keten ook gezien worden als een platform dat actief is op tweezijdige markten.<sup>399</sup> In de literatuur worden mediamarkten in het algemeen beschouwd als tweezijdige of zelfs meerzijdige markten waarbij de verschillende zijden van de markt elkaar beïnvloeden.<sup>400</sup> Een kenmerk van meerzijdige markten is de aanwezigheid van zogenoemde indirecte netwerkeffecten.<sup>401</sup> Indirecte netwerkeffecten ontstaan wanneer een platform meer of minder waarde krijgt voor één van de groepen die daarvan gebruik maken naarmate de groep aan de andere zijde van het platform groter of kleiner is. In het onderhavige geval werkt dit als volgt.
315. Partijen bieden via diverse kanalen, zowel lineair en non-lineair, *content* aan televisiekijkers aan. Het daar kunnen bekijken van *content* is wat televisiekijkers naar deze kanalen trekt. Het is dan ook mogelijk om het aanbieden van *content* te zien als een activiteit die plaatsvindt op een kijkersmarkt. De productie of aankoop van de betreffende *content* wordt grotendeels gefinancierd vanuit advertentie- en distributie-inkomsten. Minder populaire *content* leidt tot minder kijkers, minder advertentie- of distributie-inkomsten en daarmee minder middelen en mogelijkheden om aantrekkelijke *content* aan te schaffen. Daarom kunnen televisiediensten worden beschouwd als een platform dat adverteerders, distributeurs en kijkers met elkaar verbindt.
316. In het Meldingsbesluit hield de ACM nog rekening met de mogelijkheid dat tweezijdige effecten bij deze voorgenomen concentratie als zodanig zouden kunnen leiden tot mededingingsbezwaren, of de mededingingsbezwaren zouden kunnen versterken. Op basis van haar onderzoek in de vergunningsfase concludeert de ACM dat niet kan worden vastgesteld dat dit het geval is. De tweezijdige effecten zijn in deze concentratie, in samenhang met de mededingingseffecten daarvan, niet eenduidig in omvang en richting en derhalve niet in significante mate van invloed voor de beoordeling door de ACM. Hieronder licht de ACM dit nader toe.
317. Partijen hebben ten aanzien van de tweezijdigheid een rapport ingebracht van de economische experts Filistrucchi en Klein (ook wel F&K). F&K stellen in hun rapport<sup>402</sup> dat de concentratie tot een grotere diversiteit in programmering en dus meer kijkers zal leiden. Hun redenering hiervoor is dat wanneer een mediabedrijf concurreert met een ander mediabedrijf beide bedrijven kijkers van elkaar zullen proberen weg te kapen door programma's te tonen die de meeste kijkers aantrekken. Als voorbeeld geven F&K dat twee mediabedrijven beide tegelijkertijd sportprogramma's tonen omdat dit voor elk individueel bedrijf het grootste aantal kijkers trekt. Wanneer de bedrijven fuseren en zij het totaal aantal kijkers proberen te maximaliseren (en niet het aantal kijkers voor elk individueel bedrijf) dan wordt het aantrekkelijker om bijvoorbeeld ook een nieuwsprogramma op één van de zenders te tonen. Het is voor Partijen gunstig om de programmering van de zenders op elkaar af te stemmen en complementair aan elkaar te maken. Deze diversiteit van het *content* aanbod zou leiden tot een groter aantal kijkers, een toename in het aantal GRP's, en door dit toegenomen aanbod lagere prijzen voor adverteerders. Hier bovenop komt volgens F&K nog het voordeel dat door het hogere aantal kijkers sommige investeringen nu wel winstgevend zouden zijn hetgeen zou leiden tot meer investering in content.

<sup>399</sup> Zie bijvoorbeeld *Mergers in Two-Sided Markets – A report to the NMa*, 25 juni 2010; Filistrucchi, L., Geradin, D. A. A. G., van Damme, E. E. C., & Affeldt, P., 'Market definition in two-sided markets: Theory and practice', *Journal of Competition Law and Economics* 2014, 10(2), p. 293-339.

<sup>400</sup> Het ontbreken van een directe transactie tussen de twee zijdes (zoals adverteerders en kijkers) maakt dit volgens de aangehaalde literatuur een zogeheten non-transactie markt, waarbij sprake is van twee afzonderlijke markten die elkaar wederzijds beïnvloeden.

<sup>401</sup> Filistrucchi, L., Geradin, D. A. A. G., & van Damme, E. E. C. (2012), *Identifying Two-Sided Markets*, (TILEC Discussion Paper; Vol. 2012-008), Tilburg, TILEC. Een direct netwerkeffect is aan de orde als het aantal kijkers dat gebruikmaakt van het medium toeneemt waardoor het medium op zichzelf aantrekkelijker wordt. Dat is hier minder van belang.

<sup>402</sup> Expert opinion van Filistrucchi en Klein in opdracht van Partijen van 1 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/697761.

318. In de PvO heeft de ACM opgemerkt dat het rapport van F&K alleen betekenis heeft in de context van een efficiencyverweer dat door Partijen als zodanig niet is gevoerd. Bovendien voldeed het rapport van F&K niet aan de eisen van een efficiencyverweer.
319. In hun reactie op de PvO herhalen Partijen de argumentatie van F&K en stellen zij dat de ACM verplicht zou zijn om de in het F&K rapport veronderstelde prijsmitigerende effecten mee te nemen in haar beoordeling, ongeacht of hier sprake is van een efficiencyverweer. Partijen benadrukken daarbij nogmaals de grenzen aan de advertentieruimte en hoe derhalve de concurrentiedruk tussen Partijen sowieso beperkt zou zijn.
320. Naar aanleiding van deze reactie van Partijen overweegt de ACM het volgende. De argumentatie van Partijen ten aanzien van tweezijdigheid leunt sterk op het door hen ingebrachte rapport van F&K. Dit rapport dat Partijen presenteren als een onderzoek is in feite een opinie gebaseerd op theoretische aannames en beperkte verwijzingen naar Amerikaanse literatuur die niet worden onderbouwd met data of voorbeelden ontleend aan de Nederlandse context. Volgens de logica van F&K leidt mediaconcentratie per definitie tot meer diversiteit voor kijkers en is het ideale model voor een mediemarkt vanuit het perspectief van de consument daarmee in feite een monopolie. Omdat consumenten na concentratie volgens F&K beter worden bediend zou sprake zijn van een prijsmitigerend effect op advertentiepijzen vanwege de relatieve toename van het aantal kijkers.
321. Het mogelijke prijsmitigerende effect dat F&K beschrijven wordt bevestigd door de voor de ACM uitgevoerde evaluatie van het F&K rapport door Dr Joost Poort van het Instituut voor Informatierecht van de UvA.<sup>403</sup> Tegenover de argumentatie van F&K staan echter de mededingingseffecten van de concentratie, die door het wegvallen van concurrentiedruk negatief kunnen zijn, met prijsopdrijving in advertentiemarkten tot gevolg. Ook hierop wordt gewezen door Dr Poort.<sup>404</sup> Deze mededingingseffecten staan centraal in het beoordelingskader van de ACM en in de analyse die de ACM uitvoert.
322. Ook volgens F&K concurreren Partijen voor de concentratie met elkaar om dezelfde groep kijkers met hetzelfde type aanbod. Aangezien het type aanbod dezelfde is, moeten Partijen in de kwaliteit van het aanbod met elkaar concurreren. Als Partijen na de concentratie op verschillende groep kijkers focussen en daardoor verschillende type programma's uitzenden, dan vervalt automatisch een deel van de prikkel om content van goede kwaliteit uit te zenden. Het totale effect op het aantal kijkers is derhalve onzeker: meer variatie in het type programma's kan inderdaad aantrekkelijk zijn voor kijkers maar als de kwaliteit van de programma's terugloopt vanwege het wegvallen van concurrentie tussen Partijen, dan kunnen kijkers afhaken.
323. Tegenover de onzekere positieve effecten staan de negatieve effecten van de concentratie die uit de kwantitatieve analyse van de ACM in paragraaf 7.4.3 blijken: het wegvallen van concurrentie tussen Partijen, met een bijbehorende prijsverhoging van 3,9%-7,0%. Deze negatieve effecten volgen uit het analyseren van marktdata en zijn robuust over de verschillende modelspecificaties. Aangezien het totale effect van de met elkaar afgestemde programmering en de verminderde prikkel om de kwaliteit van de *content* hoog te houden (door het wegvallen van de belangrijkste concurrent) onduidelijk is zowel qua omvang als richting, ziet de ACM geen reden om af te wijken van de prijseffecten uit het kwantitatieve analyse. Ook in de door Partijen ingediende prijseffectenanalyse van Oxera wordt geen rekening gehouden met de door F&K besproken potentiële prijsmitigerende effecten van de voorgenomen concentratie.

<sup>403</sup> Dr Poort wijst erop dat dit wordt bevestigd door een eerdere studie voor de NMa, waarvan Filistrucchi de hoofdauteur is. Daarin wordt gesteld: *"in the absence of efficiency gains, a merger in a two-sided market might still lead to an increase in prices though less than in a single-sided market"* (Mergers in Two-Sided Markets – A report to the NMA, 2010, m. 162).

<sup>404</sup> ACM/IN/702926: Bevindingen stukken over tweezijdige markten inzake fusie RTL/Talpa (ACM/22/17900), Dr Joost Poort, 7 juli 2022. Dr Poort concludeert: *"De concentratie zou (...) kunnen resulteren in het schrappen van programma's of zenders in plaats van het herpositioneren en (ceteris paribus) in hogere advertentietarieven als gevolg van verminderde concurrentie voor bepaalde adverteerders. Ook de stelling dat de concentratie zal leiden tot meer investeringen in de kwaliteit van de content is in mijn ogen minder overtuigend."*

324. Partijen hebben (evenmin als F&K) geen poging gedaan om de veronderstelde prijsmitigerende effecten en mededingingseffecten tegen elkaar af te wegen of een kader aan te geven dat dit een dergelijke afweging in concrete zin mogelijk maakt. De studie van F&K en de reactie van Partijen op de PvO op dit punt geeft de ACM dan ook geen aanleiding om haar bevindingen op dit punt te herzien. In de eerste plaats levert het rapport van F&K geen concrete gegevens die een beoordeling van de noodzaak van een dergelijke herziening mogelijk maken. In de tweede plaats dateren met name de op modellering gebaseerde bevindingen van de ACM ten aanzien van het prijsopdrijvende effect in belangrijke mate van na het F&K rapport, maar hebben Partijen geen bewijs geleverd dat de beweringen van F&K in dit licht staft.
325. Zoals reeds gesteld in de PvO wordt voor zover Partijen beogen met het F&K rapport een efficiencyverweer te onderbouwen niet aan de voorwaarden voor een efficiencyverweer voldaan. Hiertoe zou door Partijen een beargumenteerde afweging gemaakt moeten worden van de voordelen en de nadelen, en onder meer de noodzakelijkheid tot de gestelde netto voordelen van de mededingingsbeperkingen die de concentratie met zich meebrengt moeten worden beargumenteerd. Daarvan is ook in de reactie van Partijen op de PvO geen sprake.

#### **Conclusie tweezijdige effecten**

326. Concluderend stelt de ACM het volgende vast: (i) er is in de vergunningsfase geen bewijs gevonden dat tweezijdigheid van de markten in dit geval de hierboven vastgestelde mededingingsproblemen ten aanzien van de markt voor televisieadvertenties versterkt; (ii) Partijen hebben gesteld dat tweezijdigheid hier zelfs prijsmitigerend werkt, maar hebben daarbij de mededingingseffecten van de concentratie niet meegenomen, laat staan afgewogen, of zelfs maar aangegeven hoe een dergelijke afweging concreet mogelijk zou zijn; (iii) omdat de beweerde voordelen onduidelijk en onzeker zijn wegen zij niet op tegen de door de ACM gekwantificeerde nadelen.

#### **7.6.6 Conclusie horizontale gevolgen**

327. De ACM komt tot de conclusie dat Partijen als gevolg van de voorgenomen concentratie een zeer sterke gezamenlijke positie verkrijgen op de nationale markt voor het aanbieden en verkopen van advertentieruimte op televisie. De ACM vindt het aannemelijk dat dit leidt tot significant hogere prijzen die adverteerders moeten betalen aan Partijen voor advertentieruimte op televisie. Het aantal grote aanbieders wordt door de concentratie gereduceerd van drie naar twee (Partijen gezamenlijk en Ster), met daarnaast slechts een aantal kleinere spelers. De concurrentiedruk vanuit Ster is beperkt. Toetreding is niet aannemelijk en adverteerders beschikken niet over compenserende afnemermacht. Actuele concurrenten, potentiële concurrenten en afnemers zijn na de concentratie dus niet in staat om Partijen in voldoende mate te disciplineren.
328. Ontwikkelingen in de mediasector zoals de grote toename van het aanbod van videocontent via *apps*, internet en *streaming*diensten en de daarmee gepaard gaande mogelijkheden voor *online* adverteren, disciplineren Partijen onvoldoende in hun prijszetting.
329. De hogere prijzen die adverteerders moeten betalen, kunnen leiden tot hogere prijzen voor consumenten.
330. Op basis van het voorgaande komt de ACM tot de conclusie dat, als gevolg van de concentratie, de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd.



## 7.7 Conglomeraat gevolgen

331. De ACM signaleerde in het Meldingsbesluit het risico, uitgaande van een nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie, dat Partijen hun sterke positie op die markt zouden kunnen overhevelen naar aanpalende advertentiemarkten, waaronder radio of *online*.
332. Zoals vastgesteld in de paragraaf 7.5 concludeert de ACM in dit besluit dat sprake is van een relevante markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie die nationaal van omvang is. In lijn met deze conclusie heeft de ACM daarom in de vergunningsfase ook verder onderzoek verricht naar eventuele negatieve effecten als gevolg van conglomeraat schadetheorieën.<sup>405</sup> Deze paragraaf bevat een nadere beoordeling van deze conglomeraat gevolgen op basis van het onderzoek van de ACM in de vergunningsfase.
333. De opzet van deze paragraaf is als volgt:
- Allereerst wordt ingegaan op schadetheorieën waarbij Partijen hun sterke positie op de nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie kunnen overhevelen naar de relevante markt(en) voor de verkoop van advertentieruimte op radio (**paragraaf 7.7.1**);
  - Daarna wordt ingegaan op schadetheorieën waarbij Partijen hun sterke positie op de nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie kunnen overhevelen naar de relevante markt(en) voor de verkoop van *online* advertentieruimte (**paragraaf 7.7.2**);
  - Tot slot volgt de conclusie (**paragraaf 7.7.3**) waarin de ACM vaststelt dat conglomeraat gevolgen niet aannemelijk zijn.

### 7.7.1 Overhevelen marktmacht televisie naar radio

#### 7.7.1.1 Opvattingen marktpartijen

334. DPG heeft in haar zienswijze in deze zaak gewezen op het bestaan van risico's van een conglomeraatstrategie van Partijen voor de positie van haar dochteronderneming Qmusic.<sup>406</sup> In de visie van DPG zouden Partijen de mogelijkheid en de prikkel hebben om op de nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie concessies aan adverteerders te doen teneinde hun positie op de relevante markt(en) voor de verkoop van advertentieruimte op radio verder uit te bouwen ten koste van Qmusic. DPG wijst hierbij op het feit dat het adverteerdersaandeel van Qmusic ook voorafgaand aan de voorgenomen concentratie al achterblijft bij haar aandeel op de luistermarkt. Hieruit blijkt volgens DPG ook nu al de dominantie van OMS, dochteronderneming van Talpa. Deze ontwikkeling zou nog worden versterkt als ten gevolge van de voorgenomen concentratie het hefboomeffect vanuit de nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie verder zou toenemen door het samenvoegen van de televisiezenders van RTL en Talpa. Tenslotte is DPG van mening dat de fusieonderneming marktmacht op de nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie zou kunnen overhevelen naar (*online*) video, *branded content*, en mediapartners.<sup>407</sup>
335. DPG heeft haar zienswijze aangevuld met een economische rapportage geschreven door Radicand Economics en e-Conomics<sup>408</sup> (hierna: **Radicand rapport**) waarin twee mogelijke schadetheorieën worden beschreven. Ten eerste zouden Partijen door een strategie van 'uitputting' de relevante markt(en) voor de verkoop van advertentieruimte op radio kunnen afschermen.<sup>409</sup> Daarbij zouden hogere prijzen voor advertentieruimte op televisie het beschikbare budget van adverteerders voor advertentieruimte op radio verlagen. (Hierbij wordt aangenomen dat het budget voor televisie en radio gezamenlijk constant blijft bij prijsveranderingen). Dit zou de al precaire winstmarges van radiostations onder druk zetten en potentiële toetreding tot de relevante markt(en)

<sup>405</sup> Immers, voor het bestaan van conglomeraat effecten als gevolg van een fusie tussen twee ondernemingen met activiteiten op nauw verwante markten, is het bestaan van nauw verwante, doch *aparte* markten, een voorwaarde.

<sup>406</sup> Zienswijze van DPG van 8 november 2021 met kenmerk ACM/IN/657107.

<sup>407</sup> Zienswijze van DPG van 8 november 2021 met kenmerk ACM/IN/657107, mr. 108.

<sup>408</sup> Rapport van Radicand Economics en e-Conomics 'Impact van overname van Talpa door RTL' in opdracht van DPG van 3 december 2021 met kenmerk ACM/IN/670355.

<sup>409</sup> Radicand rapport met kenmerk ACM/IN/670355, par. 4.1.

voor de verkoop van advertentieruimte op radio belemmeren. De verliezen op de eigen radiostations zouden Partijen via kruissubsidiëring kunnen compenseren door de hogere inkomsten bij advertenties op televisie. Een dergelijke uitputtingsstrategie zou tot gevolg hebben dat radiostations als Qmusic op den duur de markt zouden moeten verlaten. Partijen zouden hiervan profiteren door de advertentie-inkomsten van radiostations als Qmusic over te nemen.

336. Ten tweede zouden Partijen via een strategie van koppelverkoop en bundeling de markt kunnen afschermen.<sup>410</sup> RTL/Talpa zou een voorwaardelijk voordeel kunnen geven aan televisieadverteerders, met premium uitzendtijden of lagere prijzen. De aan een voordeel of prijsverlaging gekoppelde voorwaarde is dat adverteerders meer radiobudget bij OMS besteden, en dus minder bij zenders die niet onder OMS vallen. Het Radicand rapport verwijst naar een eerdere analyse van de ACM in het besluit in de zaak Talpa/Sanoma Image<sup>411</sup>, waarbij de ACM concludeerde dat conglomeraat effecten onaannemelijk waren. De situatie zou nu gewijzigd zijn. Het Radicand rapport stelt dat met de beoogde transactie de relevante groep van adverteerders die hun televisieadvertentiebudget bij RTL/Talpa besteden en niet geheel bij OMS van dusdanig grote omvang is dat, in tegenstelling tot Partijen in Sanoma-SBS, een relatief kleine procentuele korting kan volstaan om de groep van radioadverteerders die niet geheel bij OMS adverteert verder naar zich toe te trekken en daarmee de radioadvertentiemarkt af te schermen.<sup>412</sup> In een aanvullend rapport van e-Comomics wordt benadrukt dat beide schadetheorieën in samenhang moeten worden gezien.<sup>413</sup>
337. Het marktonderzoek onder adverteerders geeft geen eenduidig beeld over het risico van de overheveling van marktmacht via koppelverkoop en bundeling van televisie naar radioadvertenties. Enkele adverteerders zien op dit moment al bundeling van beide producten of de mogelijkheid dat Partijen hun aanbod na de voorgenomen overname zullen gaan bundelen.<sup>414</sup> Een andere adverteerder ziet de inkoop van televisie en radio daarentegen als twee gescheiden kanalen, en verwacht niet dat dit zal veranderen als gevolg van de voorgenomen overname.<sup>415</sup>
338. Tot slot geeft een aantal marktpartijen aan dat de concentratie tot gevolg kan hebben dat Partijen een grotere prikkel hebben om adverteerders en mediabureaus te stimuleren om alle mediakanalen in te zetten.<sup>416</sup> Met name zouden Partijen hun machtige posities op lineaire televisie én radio kunnen gebruiken om adverteerders ook naar andere kanalen te trekken, bijvoorbeeld digitaal.<sup>417</sup>

#### 7.7.1.2 Standpunt Partijen

339. Als reactie op het Radicand rapport heeft RBB in opdracht van Partijen ook een rapport opgesteld (hierna: **RBB rapport**<sup>418</sup>). Partijen zetten hierin uiteen waarom de beschreven schadetheorieën onaannemelijk zouden zijn.
340. Met betrekking tot de strategie 'uitputting' richt het RBB rapport zich op twee kritiekpunten. Ten eerste zouden de voorgespiegelde winstgegevens van Qmusic misleidend zijn. Volgens het Radicand rapport zouden de te verwachten stijging in de licentieprijzen in combinatie met het prijsopdrijvende effect van de transactie in de televisiemarkt tot marginalisering van Qmusic leiden. Dit wordt in het Radicand rapport onderbouwd door middel van het financiële resultaat van Qmusic uit 2020. Echter volgens het RBB rapport tonen recente ontwikkelingen aan dat de financiële positie van Qmusic allerminst precair is. Daarnaast wijst het RBB rapport erop dat het financiële

<sup>410</sup> Radicand rapport met kenmerk ACM/IN/670355, par. 4.2.

<sup>411</sup> Besluit van de ACM van 10 juli 2017 in zaak 17.0453.22/Talpa-Sanoma Image.

<sup>412</sup> Radicand rapport met kenmerk ACM/IN/670355, p. 19/20.

<sup>413</sup> Aanvullend rapport DPG van e-Comomics van 30 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/688035.

<sup>414</sup> Gespreksverslag van 12 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575408, p. 3; Gespreksverslag van 20 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577808, p. 7; Gespreksverslag van 11 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/577300, p. 7.

<sup>415</sup> Gespreksverslag van 14 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575477, p. 6.

<sup>416</sup> Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/563289, p. 2.

<sup>417</sup> Gespreksverslag met kenmerk ACM/UIT/563613, p. 3.

<sup>418</sup> RBB Economics, opgesteld in opdracht van Partijen, 31 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/687952.

resultaat van Qmusic uit 2020 slechts één waarneming betreft en dat de winstgegevens sowieso een vertekend beeld schetsen aangezien deze op bruto advertentie-inkomsten zijn gebaseerd.

341. Ten tweede is het RBB rapport kritisch op zekere aannames die worden gemaakt in het Radicand rapport. Zo stelt het RBB rapport dat i) er onvoldoende bewijs is dat de transactie zou leiden tot hogere tarieven voor televisiereclame; ii) het geen gegeven is dat er een vast budget is voor reclame op televisie en radio gezamenlijk; iii) andere mediakanalen onterecht door het Radicand rapport buiten beschouwing worden gelaten; iv) het inkomenseffect geen gegeven is; en v) het niet aannemelijk is dat alle niet-Talpa radiozenders verliesgevend zouden worden.
342. Ook de bundelingsstrategie acht het RBB rapport onaannemelijk. Volgens het RBB rapport is er geen substantiële verandering ten opzichte van de Talpa-Sanoma Image analyse<sup>419</sup> van de ACM (waarin geconcludeerd werd dat conglomeraat effecten onaannemelijk waren) . De kortingen die gegeven zouden moeten worden (en dus de relatieve verliezen die geleden zouden moeten worden) om adverteerders over te halen om budget naar OMS te verschuiven zijn in absolute mate even groot als toen, en is dit de relevante maatstaf bij de beoordeling van de aannemelijkheid van de strategie. Ook zouden er meerdere gebreken zijn in de berekening in het Radicand rapport waaruit blijkt dat de strategie op de langere termijn winstgevend voor Partijen zou zijn.

### 7.7.1.3 Beoordeling ACM

343. Zoals uiteengezet in de Richtsnoeren beoordeling niet-horizontale fusies kunnen conglomerateffecten zich alleen voordoen indien sprake is van twee nauw verwante markten met een (i) mogelijkheid en (ii) prikkel tot bundeling, koppelverkoop of andere marktafschermingspraktijken, ten gevolg waarvan aannemelijk is dat zich een aanzienlijk mededingingsbeperkend (iii) effect in de zin van een prijsstijging of verslechtering van de kwaliteit van het aanbod zal voordoen. In het bijzonder is noodzakelijk dat sprake is van een aanzienlijke mate van marktmacht op een van de betrokken markten, de groep afnemers in beide betrokken markten voor een belangrijk deel hetzelfde is, en dat onafhankelijke aanbieders niet in staat zijn om een effectief concurrerend aanbod tot stand te brengen.<sup>420</sup> Daarnaast kunnen alleen aanzienlijke effecten van bundelingen of koppelverkoop worden verwacht wanneer tenminste een van de producten van de fuserende partijen door veel afnemers als bijzonder belangrijk wordt beschouwd en er weinig geschikte alternatieven zijn voor dat product, bijvoorbeeld als gevolg van productdifferentiatie of capaciteitsproblemen bij concurrenten.<sup>421</sup> Als laatste dient rekening te worden gehouden met compenserende factoren zoals afnemersmacht en eventuele efficiëntieverbeteringen als gevolg van de fusie die potentiële schadelijke mededingingseffecten zouden kunnen compenseren. Hieronder gaat de ACM in op deze verschillende componenten en in het bijzonder op de twee naar voren gebrachte schadetheorieën.
344. Zoals blijkt uit paragraaf 7.6.1, leidt de voorgenomen concentratie tot een zeer hoog marktaandeel van Partijen op de nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie. Het marktaandeel van Partijen bedraagt in 2021 **[70-80]%** (wanneer ook rekening wordt gehouden met de opbrengsten voor derden) dan wel **[60-70]%** (wanneer uitsluitend rekening wordt gehouden met de inkomsten van Partijen). Partijen geven in de Melding verder aan dat **[40-50]%** van de adverteerders advertenties op zowel de televisieadvertentiemarkt als de radioadvertentiemarkt afneemt.<sup>422</sup>
345. Uit gesprekken die de ACM in de meldingsfase en de vergunningsfase heeft gevoerd met mediabureaus en adverteerders blijkt dat zowel televisie- als radioadvertenties door de afnemers als belangrijke producten worden beschouwd. Voor een succesvolle reclamecampagne hebben adverteerders vaak beide mediakanalen nodig omdat voor het voeren van een succesvolle

<sup>419</sup> Besluit van de ACM van 10 juli 2017 in zaak 17.0453.22/*Talpa-Sanoma Image*.

<sup>420</sup> Richtsnoeren beoordeling niet-horizontale fusies, randnummer 99, 100 en 103.

<sup>421</sup> Richtsnoeren beoordeling niet-horizontale fusies, randnummer 99.

<sup>422</sup> Melding, tabel 17.

advertentiecampagne een bereik van 70% bij de desbetreffende doelgroep noodzakelijk is.<sup>423</sup>

Daarbij worden televisieadvertenties over het algemeen gebruikt om bekendheid te creëren en is het radiokanaal een noodzakelijke aanvulling om consumenten daadwerkelijk aan te sporen een product te kopen.<sup>424</sup> Uit deze gesprekken en uit de marktaandeelen komt ook naar voren dat na de voorgenomen concentratie Partijen op de nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie een onontkoombare handelspartner zijn.

346. Daarnaast lijkt er, in tegenstelling tot wat er in de reeds genoemde zaak Talpa/Sanoma Image als drempel werd aangevoerd, bij OMS wel degelijk capaciteit te zijn om een toename in de vraag naar advertentietijd op radio op te vangen. Waar Talpa voor advertentietijd op televisie een bezettingsgraad van nagenoeg 100% realiseert, realiseert het op de radiomarkt namelijk een bezettingsgraad van 80%-85%.<sup>425</sup>
347. Er is daarnaast al langere tijd sprake van een afname in het aantal GRP's op de markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie. Het is niet waarschijnlijk dat mediabureaus en/of adverteerders compenserende marktmacht kunnen uitoefenen. Dit wordt ook bevestigd in het marktonderzoek (zie hiervoor paragraaf 7.6.4). Ook lijkt het gezien de publieke taak van de NPO onwaarschijnlijk dat zelfstandige radiostations een effectief concurrerend aanbod tot stand zouden kunnen brengen door samen te werken met de enige overgebleven televisiezender, de NPO.
348. Gegeven het bovenstaande lijken er inderdaad omstandigheden in de markt te zijn die de *mogelijkheid* tot het uitvoeren van een conglomeraat strategie zouden kunnen vormen.
349. De ACM stelt echter vast dat vooral wat betreft de *prikkel* daartoe een grote mate van onzekerheid bestaat of de baten van een eventuele conglomeraatstrategie zouden opwegen tegen de kosten. Het rekenvoorbeeld in de Annex van het Radicand rapport behorende bij de koppel/bundelingsstrategie toont op zichzelf al aan dat het een risicovolle strategie is om zekere grote winsten uit de televisieadvertenties in de waagschaal te stellen met het oog op een noodzakelijkerwijs onzeker vooruitzicht om dit goed te maken door middel van extra advertentieinkomsten op radio.<sup>426</sup>
350. Onderdeel van de berekening in het Radicand rapport is ook de aanname dat alle niet aan Talpa gelieerde radiostations de markt zouden verlaten. De NPO zou echter gezien haar publieke taak haar activiteiten voort kunnen blijven zetten. Zelfs bij het verdwijnen van de overige commerciële zenders is er daarom ook geen garantie dat alle bestedingen naar OMS zouden gaan. Het te 'winnen' bedrag is dan ook naar alle waarschijnlijkheid kleiner dan de berekening in het Radicand rapport aanneemt. Ook is onvoldoende aangetoond dat alle bestaande radiozenders evenredig geraakt zouden worden door een bundelingsstrategie. Dit laat de optie open dat bijvoorbeeld weliswaar een bepaalde concurrent hinder ondervindt van de bundelingsstrategie, maar andere concurrenten niet of nauwelijks.
351. De bundelingsstrategie zou volgens het Radicand rapport ook gezien kunnen worden in de context van "aanvullend gereedschap voor een extra zetje". De zelfstandige radiozenders zouden al dusdanig verzwakt zijn als gevolg van de stijgende televisieprijzen en het geschetste "inkomenseffect" dat bundeling om die reden effectief zou kunnen zijn. De ACM acht echter enkele belangrijke aannames die ten grondslag liggen aan deze theorie als onrealistisch. Zo hoeven stijgende prijzen en stijgende uitgaven op televisie niet alleen ten koste te gaan van de uitgaven op radioadvertenties. Wanneer een advertentiebudget van een adverteerder gelijk zou blijven is het aannemelijk dat een adverteerder deze hogere uitgaven aan televisie (mede) zou compenseren

<sup>423</sup> Zienswijze van DPG van 8 november 2021 met kenmerk ACM/IN/657107, nr. 107.

<sup>424</sup> Zie Meldingsbesluit, nr. 11-113. Zie ook bijvoorbeeld Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563289, p. 3 en 4; Gespreksverslag van 28 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563613, nr. 21 e.v.

<sup>425</sup> Radicand rapport met kenmerk ACM/IN/670355, p. 18.

<sup>426</sup> Uit het antwoord op vraag 1 in het aanvullende Memo van Radicand (met kenmerk ACM/IN/688035) blijkt onvoldoende dat deze conclusie onjuist is.

door minder uit te geven aan print en/of *online*. Het rapport gaat verder van uit dat er geen substitutie is als gevolg van de prijsstijging op televisie. Ook al is de televisieadvertentiemarkt een aparte relevante markt, het is toch te verwachten dat er enige mate van substitutie weg van televisie op zou treden. Dat er ook enige mate van substitutie is komt immers zowel in het kwalitatieve als in het kwantitatieve onderzoek van de ACM naar voren. Hier wordt echter in de analyse van het Radicand rapport geen rekening mee gehouden.

352. Tot slot overlapt de beoordeling van het effect deels met de beoordeling van de prikkel van een koppelverkoop strategie voor wat betreft de vraag in hoeverre zelfstandige radiostations gemarginaliseerd en zelfs geëlimineerd zouden worden waardoor de JV vervolgens in staat zou om advertentieprijsen voor radio te verhogen. Zoals eerder beschreven, plaatst de ACM vragen bij de stelling dat alle zelfstandige radiozenders zouden verdwijnen bij één of een combinatie van de schadetheorieën van het Radicand rapport. De ACM heeft de financiële positie van zelfstandige radiozenders echter niet verder onderzocht. Dit is voornamelijk omdat de ACM het bestaan van een prikkel tot het uitvoeren van een conglomeraatstrategie al niet aannemelijk vindt. In deze context plaatst de ACM ook de opmerking dat de financiële gegevens van Qmusic die door het Radicand rapport als onderbouwing worden gebruikt maar één datapunt omvatten (dat mogelijk niet representatief is). ACM acht hierdoor ook onvoldoende aangetoond dat de conglomeraatstrategie die het Radicand rapport naar voren brengt tot een mededingingsbeperkend effect zal leiden.
353. Dit alles speelt zich af in een context van grote onzekerheid in het radiolandschap, gegeven de aankomende veilingen van FM-radiofrequenties.<sup>427</sup> Het is dan ook nog maar de vraag in hoeverre OMS haar positie weet te behouden. Talpa zal immers in ieder geval afstand moeten doen van één van haar licenties gegeven het maximum van drie frequenties per organisatie.
354. Tot besluit merkt de ACM op dat zij met de verwerping van bovenstaande schadetheorieën, niet iedere denkbare conglomeraattheorie heeft onderzocht en uitgesloten. Een minder ver gaande schadetheorie waarin bijvoorbeeld niet iedere concurrent verdwijnt maar waar de mededinging wel wordt beperkt lijkt prima facie echter ook niet aannemelijk aangezien er juist een grote overdracht van advertentieinkomsten uit radio naar Partijen toe nodig is om de grote relatieve verliezen van een conglomeraatstrategie te compenseren. Wanneer zij niet de hele radiomarkt voor zich weet te winnen zullen deze winsten lager zijn. Op grond van de horizontale mededingingsbezwaren op de televisieadvertentiemarkt en distributie is besloten om hier in onderhavige zaak ook geen verder onderzoek naar te doen.

### 7.7.2 Overhevelen marktmacht televisie naar *online*

355. Een schadetheorie omtrent het overhevelen van marktmacht van televisie naar *online* is door één afnemer van advertentieruimte ingebracht maar in het geheel niet aangehaald door *online* concurrenten.<sup>428</sup> Daarnaast is van belang in deze context dat het aanbod op de markt voor *online* advertenties nog steeds sterk groeit, terwijl ook het aantal VOD aanbieders als zodanig groeit, zij het niet met een advertentiemodel. Partijen zijn *online* actief met een aantal streamingdiensten (vooral Videoland), websites en veilingssites.<sup>429</sup>
356. Een mogelijke schadetheorie houdt in dat Partijen, na de voorgenomen concentratie, hun sterke positie op de nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie kunnen overhevelen naar de relevante markt(en) voor de verkoop van *online* advertentieruimte – door korting te geven op de prijs van advertentieruimte op televisie in ruil voor het afnemen van *online* advertentieruimte. Dit kan ook een verkapte korting betreffen in de vorm van koppelverkoop.

<sup>427</sup> <https://nos.nl/artikel/2454328-kabinet-maximaal-drie-fm-frequenties-per-commerciele-radio-aanbieder>

<sup>428</sup> Gespreksverslag van 5 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/574831, p. 6.

<sup>429</sup> De *online* activiteiten van RTL omvatten de streamingdiensten Videoland, RTL XL en NLZiet, en de websites RTL NL, Buienradar en Evajinek.nl. De *online* activiteiten van Talpa omvatten de streamingdiensten KIJK en NLZiet en de website Linda.nl. Daarnaast houdt Talpa de *online* veilingen/dealsites: VakantieVeilingen, ActievandeDag en SlaJeSlag. De advertentiecategorieën zijn voornamelijk *online* video en banner.

Partijen zouden hiermee op termijn concurrenten, die een dergelijke bundeling van advertentieruimte op televisie en online-advertentieruimte niet kunnen maken, van de markt(en) voor *online* advertentieruimte kunnen verdringen. Vervolgens kunnen Partijen hun verliezen goedmaken door hun prijzen voor *online* advertentieruimte te verhogen.

357. De ACM heeft in de vergunningsfase geen verdere aanwijzingen gevonden dat een conglomeraat strategie tussen televisie en *online* effectief zou kunnen worden uitgevoerd. Het aanbod van Partijen wat betreft *online* advertentieruimte is relatief klein waardoor ook bij bundeling van advertentieruimte door Partijen meer dan voldoende vraag in de markt overblijft voor concurrenten, vooral van de kant van OTT/VOD aanbieders met een AVOD model (naast Google/YouTube op termijn mogelijk Netflix, en een groot aantal kleinere spelers). Er vindt daarnaast nog steeds toetreding van nieuwe OTT/VOD aanbieders plaats, en de belangstelling voor advertentie gedreven modellen onder OTT/VOD aanbieders neemt toe. Het is dan ook niet aannemelijk dat Partijen de aanbieders van *online* advertentieruimte uit de markt kunnen drukken. Reeds aan de voorwaarde van de mogelijkheid wordt daarmee niet voldaan. De ACM acht het dan ook niet aannemelijk dat Partijen een conglomeraatstrategie op televisieadvertenties en *online* advertentie succesvol zouden kunnen uitvoeren.

### 7.7.3 Conclusie conglomeraat

358. Vanwege het ontbreken van de prikkel tot het uitvoeren van een conglomeraatstrategie ten aanzien van het overhevelen van marktmacht op de nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie naar de markt voor de verkoop van advertentieruimte op radio stelt de ACM vast dat deze schadetheorie ongegrond is, ook al zou de mogelijkheid daartoe bestaan.
359. Vanwege het ontbreken van zelfs de *mogelijkheid* van het overhevelen van marktmacht op de nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie naar de markt voor de verkoop van advertentieruimte *online* verwerpt de ACM ook deze schadetheorie. Het is voor beide conglomeraatstrategieën dan ook niet noodzakelijk om de mogelijke gevolgen daarvan te beoordelen.

## 7.8 Conclusie advertentiemarkt

360. De ACM concludeert dat sprake is van een afzonderlijke nationale markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie waarop Partijen als gevolg van de voorgenomen concentratie een zeer sterke gezamenlijke positie verkrijgen. Hierdoor zal de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze worden belemmerd. De ACM vindt het aannemelijk dat dit leidt tot significant hogere prijzen die adverteerders moeten betalen aan Partijen voor advertentieruimte op televisie. Voor conglomeraat effecten heeft de ACM onvoldoende bevestiging gevonden.

## 8 Beoordeling *wholesale* markt(en) voor doorgifte van televisiezenders

361. Partijen zijn beide actief als aanbieders van televisiezenders op de *wholesale* markt voor doorgifte van televisiezenders en daarbij behorende aanvullende *on-demand* diensten.<sup>430</sup> Deze markt wordt ook wel distributiemarkt genoemd. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de gevolgen van de voorgenomen concentratie op deze distributiemarkt(en) in Nederland.
362. De opzet van dit hoofdstuk is als volgt:

<sup>430</sup> Zie paragraaf 3.3.

- Allereerst wordt de schadetheorie behandeld (**paragraaf 8.1**);
- Daarna wordt ingegaan op de relevante markt (**paragraaf 8.2**);
- Vervolgens wordt ingegaan op de gevolgen van de voorgenomen concentratie (**paragraaf 8.3**);
- Tot slot volgt de conclusie (**paragraaf 8.4**).

## 8.1 Schadetheorie

363. In het Meldingsbesluit signaleerde de ACM mogelijke mededingingsrisico's als gevolg van de voorgenomen concentratie. Zij concludeerde dat de voorgenomen concentratie ertoe zou kunnen leiden dat Partijen een significant sterkere onderhandelingspositie verkrijgen op de markt voor de doorgifte van televisiezenders en daarbij behorende aanvullende *on-demand* diensten. Dit stelt Partijen in staat om i) de doorgiftevergoedingen die distributeurs moeten betalen aan Partijen te verhogen en ii) de doorgifte van aanvullende *on-demand* diensten te beperken.<sup>431</sup>
364. In de vergunningsfase heeft de ACM deze schadetheorie verder onderzocht. Zij concludeert dat de voorgenomen concentratie er toe leidt dat Partijen een significant sterkere onderhandelingspositie verkrijgen op de nationale markt voor doorgifte van televisiezenders met de hierboven genoemde mededingingsproblemen tot gevolg.
365. Hieronder legt de ACM uit hoe zij tot deze conclusie is gekomen.

## 8.2 Relevante markt(en)

366. Partijen bieden beide televisiezenders aan die distributeurs opnemen in hun televisieabbonementen. Het aanbod van RTL bestaat uit vijf televisiezenders en drie themazenders. Talpa exploiteert vier televisiezenders en één themazender. In aanvulling op de televisiezenders bieden Partijen aanvullende diensten zoals uitgesteld kijken. Daarmee overlapt hun aanbod. Op premium betaaltelevisie bestaat geen overlap tussen Partijen.
367. In recente beschikkingen gaat de Commissie uit van afzonderlijke productmarkten voor de *wholesale* doorgifte van televisiezenders voor i) vrij toegankelijke televisie en betaaltelevisie, en ii) premium betaaltelevisie, ieder met hun ondersteunende diensten.<sup>432</sup> De Commissie heeft in het verleden geconcludeerd dat Nederland in essentie een betaaltelevisiemarkt is.<sup>433</sup> De Commissie heeft een nadere segmentering binnen de *wholesale* markt voor doorgifte van televisiezenders op basis van genre of thematische content overwogen, maar een dergelijke segmentering uiteindelijk in het midden gelaten.<sup>434</sup> De ACM heeft de lijn van de Commissie ten aanzien van de afbakening van de *wholesale* markt voor doorgifte van televisiezenders gevolgd.<sup>435</sup>
368. Na aanvullend onderzoek ziet de ACM geen aanleiding om af te wijken van eerdere besluiten of beschikkingen van de Commissie. In Nederland is sprake van een betaaltelevisiemarkt. Met uitzondering van de publieke omroepen zijn televisiezenders enkel via een betaald televisieabbonement beschikbaar. Dit maakt dat een onderscheid tussen vrij toegankelijke televisie en betaaltelevisie in Nederland niet van belang is. Uit het marktonderzoek komen geen

<sup>431</sup> Zie het Meldingsbesluit, nmr 192.

<sup>432</sup> Beschikking van de Commissie van 12 augustus 2020, COMP/M.9802, *Liberty Global / DPG Media / JV*, nmr. 54; Beschikking van de Commissie van 12 november 2019, COMP/M.9064, *Telia Company / Bonnier Broadcasting Holding*, nmr 157.

<sup>433</sup> Beschikking van de Commissie van 30 mei 2018, COMP/M.7000, *Liberty Global / Ziggo*, nmr. 111.

<sup>434</sup> Beschikking van de Commissie van 12 november 2019, COMP/M.9064, *Telia Company / Bonnier Broadcasting Holding*, nmr. 148.

<sup>435</sup> Besluit ACM in handhavingsverzoek van CAIW tegen Eredivisie Media & Marketing C.V. Zaak 16.0708.29 van 27 juni 2017 met kenmerk ACM/DM/2017/203813\_OV, nmr 31 met verwijzing naar het besluit van de ACM in zaak 7500, nmr. 21-23 en de beschikking van de Commissie van 21 december 2011 in zaak COMP/M.6369 – *HBO / Ziggo / HBO Nederland*, nmr. 16.

aanwijzingen dat premium betaaltelevisie zodanige invloed heeft dat zij de materiële beoordeling beïnvloedt.

369. De Commissie heeft in eerdere zaken geconcludeerd dat de *wholesale* markt voor doorgifte van televisiezenders nationaal van aard is, gelet op onder meer het onderhandelen op nationale basis over de doorgifte van de zenders.<sup>436</sup> In een besluit van de ACM op een handhavingsverzoek heeft de ACM tevens geoordeeld dat deze markt nationaal van omvang is.<sup>437</sup> Het marktonderzoek van de ACM voor onderhavig besluit en het standpunt van Partijen<sup>438</sup> geven geen aanleiding om af te wijken van de eerdere besluiten van de ACM en de beschikkingspraktijk van de Commissie.
370. Voor de beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen concentratie gaat de ACM uit van een nationale *wholesale* markt voor doorgifte van televisiezenders, waartoe ook aanvullende diensten behoren.

### 8.3 Gevolgen van de voorgenomen concentratie

371. De ACM signaleerde in het Meldingsbesluit het risico dat Partijen als gevolg van de voorgenomen concentratie in staat zijn om i) de doorgiftevergoedingen te verhogen en ii) de doorgifte van aanvullende *on-demand* diensten te beperken.<sup>439</sup> Zij zouden hiertoe in staat zijn doordat zij een significant sterkere onderhandelingspositie krijgen op de markt voor de doorgifte van televisiezenders en daarbij behorende aanvullende *on-demand* diensten.
372. Deze paragraaf bevat een beoordeling van gevolgen van de voorgenomen concentratie op basis van het onderzoek van de ACM in de vergunningsfase.
373. De opzet van deze paragraaf is als volgt:
- Allereerst wordt ingegaan op het standpunt van Partijen (**paragraaf 8.3.1**);
  - Daarna wordt ingegaan op de opvattingen van marktpartijen (**paragraaf 8.3.2**);
  - Vervolgens volgt de beoordeling van de ACM met bijbehorende conclusie (**paragraaf 8.3.3**).
374. De ACM komt tot de conclusie dat het aannemelijk is dat de voorgenomen concentratie leidt tot hogere doorgiftevergoedingen voor distributeurs.

#### 8.3.1 Standpunt Partijen

375. Partijen stellen zich op het standpunt dat de voorgenomen concentratie geen materiële gevolgen heeft voor de concurrentie op de Nederlandse *wholesale* markt voor doorgifte van televisiezenders en niet zal leiden tot een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging.<sup>440</sup> Zij lichten hun standpunt als volgt toe.
376. Ten eerste stellen Partijen dat hun aanbod complementair is voor distributeurs en zij niet daadwerkelijk met elkaar concurreren op deze markt.<sup>441</sup> Voor distributeurs zijn zij geen substituten voor elkaar, aldus Partijen, waardoor er ook geen concurrentiedruk kan wegvallen als gevolg van de voorgenomen concentratie.<sup>442</sup>

<sup>436</sup> Beschikking van de Commissie van 12 november 2019 in zaak COMP/M.9064, *Telia Company / Bonnier Broadcasting Holding*, nr. 169; Beschikking van de Commissie van 30 mei 2018 in zaak COMP/M.7000, *Liberty Global / Ziggo*, nr. 121; Beschikking van de Commissie van 3 augustus 2016 in zaak COMP/M.7978, *Vodafone / Liberty Global / Dutch JV*, nr. 183.

<sup>437</sup> Besluit van de ACM van 27 juni 2017 in handhavingsverzoek van CAIW tegen Eredivisie Media & Marketing C.V. Zaak 16.0708.29 met kenmerk ACM/DM/2017/203813\_OV, nr. 31.

<sup>438</sup> Melding, nr. 166 en nr. 167.

<sup>439</sup> Meldingsbesluit, nr. 192.

<sup>440</sup> Zie paragraaf 7.2.4.1 van het Meldingsbesluit.

<sup>441</sup> Reactie op Meldingsbesluit van Partijen van 30 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/687173, nr. 18 en nr. 19.

<sup>442</sup> Rapport 'RTL/Talpa – distributievergoedingen' van RBB in opdracht van Partijen van 22 april 2022 met kenmerk ACM/IN/691171, p. 2.



377. Daarnaast stellen Partijen dat zij voor distributeurs zowel voor als na de voorgenomen concentratie onmisbaar zijn voor een commercieel aantrekkelijk televisieaanbod.<sup>443</sup> Alle distributeurs hebben de zenders van beide reeds opgenomen in hun televisiepakket.<sup>444</sup> De mate waarin distributeurs afhankelijk zijn van Partijen zal dan ook niet wezenlijk veranderen, als gevolg waarvan prikkel of mogelijkheid voor Partijen om de doorgiftevergoedingen te verhogen ook ongewijzigd blijft. Partijen hebben door de voorgenomen concentratie gezamenlijk niet méér mogelijkheid om te dreigen met het terugtrekken van hun zenders of van aanvullende *on demand*-diensten dan dat zij voor de voorgenomen concentratie per saldo individueel hebben.<sup>445</sup> Zij merken op dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat méér consumenten opzeggen in geval één of beide zenderpakketten verdwijnen uit het televisieabonnement van een distributeur<sup>446</sup>, voor zover consumenten vanwege overstapdrempels al zouden overstappen.<sup>447</sup> **[vertrouwelijk]**<sup>448</sup>
378. Tegelijkertijd is en blijft sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen distributeurs en Partijen. Partijen zijn immers voor én na de voorgenomen concentratie afhankelijk van distributeurs om consumenten te kunnen bereiken met hun zenders en daarmee met advertenties. Deze wederzijdse afhankelijkheid zorgt er voor dat distributeurs onderhandelingsmacht jegens Partijen hebben.<sup>449</sup> Daarbij merken Partijen op dat distributeurs steeds steviger met Partijen onderhandelen over onder meer de doorgiftetarieven. Dit doen zij als gevolg van de afnemende lineaire kijktijd onder consumenten en de groeiende groep consumenten die geen televisieabonnement afneemt.<sup>450</sup> Daarom zouden distributeurs een lagere distributievergoeding willen betalen.
379. Om hun advertentie-inkomsten op peil te houden, hebben Partijen naar eigen zeggen de prikkel om de dienstverlening richting distributeurs niet te verslechteren ten einde consumenten optimaal te bereiken. Dit ziet zowel op de doorgifte van zenders als het bieden van aanvullende diensten.<sup>451</sup>
380. Partijen stellen dat zij niet de prikkel hebben om de doorgifte van zenders of het aanbod van aanvullende diensten voor een distributeur te staken, als gevolg waarvan de distributeur betreffende zenders niet op kan nemen in haar televisieabonnement en de zenders ook niet kan uitzenden. Richting individuele distributeurs is het dreigen hiermee zowel vóór als ná de voorgenomen concentratie niet aannemelijk omdat het uitvoeren van een dergelijk dreigement niet winstgevend is voor Partijen. Partijen stellen dat televisie-adverteerders worden gedupeerd en mogelijk helemaal niet meer, of in beperkte mate, bij Partijen willen adverteren en in elk geval veel minder wensen te betalen.<sup>452</sup> Daarbij merken ze op dat Partijen door de voorgenomen concentratie gezamenlijk niet méér mogelijkheid hebben om te dreigen met het niet tot overeenstemming komen dan dat zij voor de voorgenomen concentratie per saldo individueel hebben.<sup>453</sup>
381. Aangaande aanvullende diensten merken Partijen op dat het staken van doorgifte omwille van tweede redenen niet winstgevend is voor Partijen. Ten eerste zal het inkomstenverlies als gevolg van het niet verlenen van aanvullende diensten gecompenseerd moeten worden door een groei in hun eigen *retail* OTT-aanbod. Indien dit succesvol is, kan dit leiden tot een aanvullend inkomstenverlies omdat consumenten hun lineaire abonnement opzeggen. Ten tweede zal

<sup>443</sup> Beantwoording door Partijen van 14 april 2022 van aanvullende vragen door de ACM met kenmerk ACM/IN/690143, rnr. 7.

<sup>444</sup> Reactie op Meldingsbesluit van Partijen van 30 mrt 2022 met kenmerk ACM/IN/687173, rnr. 18. Dat is met uitzondering van de zender RTL Z die door enkele kleinere distributeurs niet wordt doorgegeven.

<sup>445</sup> Rapport 'RTL/Talpa – distributievergoedingen' van RBB in opdracht van Partijen van 22 april 2022 met kenmerk ACM/IN/691171, p. 2.

<sup>446</sup> Aanvullend rapport van RBB bij reactie van 16 september 2022 van Partijen op Punten van Overweging met betrekking tot de distributiemarkt(en) met kenmerk ACM/IN/716288, p. 9.

<sup>447</sup> Reactie van Partijen op aanvullend onderzoek door de ACM met kenmerk ACM/IN/730649; Zienswijze Partijen op PvO – distributie met kenmerk ACM/IN/716288.

<sup>448</sup> Reactie van Partijen op Meldingsbesluit van 30 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/687173, rnr 18.

<sup>449</sup> Melding, rnr. 387 en rnr. 388.

<sup>450</sup> Reactie op Meldingsbesluit van Partijen van 30 mrt 2022 met kenmerk ACM/IN/687173, rnr. 20.

<sup>451</sup> Reactie op Meldingsbesluit van Partijen van 30 mrt 2022 met kenmerk ACM/IN/687173, rnr. 21.

<sup>452</sup> Rapport 'RTL/Talpa – distributievergoedingen' van RBB in opdracht van Partijen van 22 april 2022 met kenmerk ACM/IN/691171, p. 6 tot en met p. 8.

<sup>453</sup> Rapport 'RTL/Talpa – distributievergoedingen' van RBB in opdracht van Partijen van 22 april 2022 met kenmerk ACM/IN/691171, p.2.

daarmee het inkomstenverlies als gevolg van teruglopende distributie-inkomsten gecompenseerd moeten worden door een groei in hun eigen *retail* OTT-aanbod.<sup>454</sup> Partijen geven aan dat hun *retail* OTT-aanbod komende jaren geen volwaardig substituut vormt de doorgifte via distributeurs.<sup>455</sup>

### 8.3.2 Opvattingen marktpartijen

382. Distributeurs zijn voor het aanbieden van een televisieabonnement afhankelijk van het aanbod van RTL en Talpa. Dit volgt uit het grote belang van de zendergroepen voor een televisieproduct en het grote belang van een televisieproduct voor het telecomaanbod van distributeurs. Het wegvallen van het aanbod van RTL en/of Talpa wanneer men met Partijen niet tot overeenstemming komt, kan een distributeur grote schade berokkenen. Distributeurs geven aan dat Partijen als gevolg van de voorgenomen concentratie een sterkere onderhandelingspositie verkrijgen waarmee ze de prijs kunnen verhogen dan wel de kwaliteit kunnen verlagen.
383. Een televisieproduct is noodzakelijk voor een commercieel aantrekkelijk aanbod aan de consument.<sup>456</sup> Daarbij wordt het televisieproduct in meer dan 90% van de gevallen gebundeld in een telecomabonnement afgenomen met andere telecomdiensten zoals internettoegang of mobiele diensten.<sup>457</sup> Ook bevat 95% van de telecomabonnementen met meerdere telecomdiensten een televisieproduct.<sup>458</sup> Uit onderzoek van het Commissariaat voor de Media blijkt dan ook dat consumenten bij de keuze van hun televisiepakket de mogelijkheid om alle telecomdiensten bij één aanbieder af te nemen van belang vinden. Ook de prijs blijkt voor consumenten een belangrijke keuzefactor.<sup>459</sup> Ondanks de opkomst van VOD-diensten verwachten distributeurs dat de komende jaren het lineaire televisieproduct zal blijven bestaan, onder meer vanwege sport, nieuws en live uitzendingen.<sup>460</sup>
384. Het zenderaanbod van RTL en van Talpa achten distributeurs van groot belang.<sup>461</sup> Zij lichten toe dat bepaalde televisiezenders, waaronder zenders van RTL en Talpa, van groot belang zijn voor een commercieel aantrekkelijk televisieproduct.<sup>462</sup> Daarbij merken zij op dat zenderaanbieders hun zenders doorgaans alleen gebundeld aanbieden of zodanig aanbieden dat het gunstiger is om het geheel als bundel af te nemen.<sup>463</sup> Het belang van het zenderaanbod van Partijen volgt onder meer uit het hoge kijkersaandeel dat beide zendergroepen hebben en de waardering van de zenders door consumenten.<sup>464</sup> Distributeurs merken op dat Partijen dezelfde kijkersgroep bedienen en vergelijkbare '*general interest*' content aanbieden. Op dit vlak wijkt het aanbod van de NPO af. Ook de publieke taakopvatting van de NPO wijkt af van de commerciële insteek van Partijen. Ondanks dat beide zendergroepen van groot belang zijn voor distributeurs, hechten distributeurs een ander belang aan de RTL-zenders dan aan de Talpa-zenders.<sup>465</sup>
385. Distributeurs en *broadcasters* onderhandelen over de doorgifte van zenders. Daarbij is een mogelijke uitkomst van de onderhandeling dat zij niet tot overeenstemming komen. In dat geval

<sup>454</sup> Rapport 'RTL/Talpa – distributievergoedingen' van RBB in opdracht van Partijen van 22 april 2022 met kenmerk ACM/IN/691171, p. 9 tot en met p. 11.

<sup>455</sup> Reactie van 30 maart 2022 van Partijen op Meldingsbesluit met kenmerk ACM/IN/687173, rnr 20 en rnr 21.

<sup>456</sup> Gespreksverslag van 25 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563282, p. 2.

<sup>457</sup> Telecommonitor ACM, 2022Q2, onderdeel Bundels en onderdeel Televisie.

<sup>458</sup> Idem.

<sup>459</sup> Onderzoeksrapport 'Televisiepakketten en kijkgedrag 2019', Commissariaat voor de Media, 2019. Pagina 21, tabel 2.8.

<sup>460</sup> Zie randnummer 94 en bijbehorende voetnoot 105.

<sup>461</sup> Gespreksverslag van 21 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575791, p. 2. Beantwoording informatieverzoek van 6 april 2022 met kenmerk ACM/IN/688978, p. 1-2. Gespreksverslag van 28 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576478, p. 3.

<sup>462</sup> Gespreksverslag van 3 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576495, p. 2. Beantwoording informatieverzoek van 7 april 2022 met kenmerk ACM/IN/689062, p. 1.

<sup>463</sup> Zie ook het Meldingsbesluit, rnr. 178. Gespreksverslag van 21 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575791, pagina 2. Gespreksverslag van 21 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575793, pagina 2. Gespreksverslag van 03 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576495, pagina 2 en pagina 3.

<sup>464</sup> Gespreksverslag van 21 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575791, p. 3. Gespreksverslag van 28 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576478, p. 2. Gespreksverslag van 3 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576495, p. 3. Gespreksverslag van 26 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576151, p. 2.

<sup>465</sup> Beantwoording informatieverzoek van 6 april 2022 met kenmerk ACM/IN/688978, p. 1 en p. 2. Beantwoording informatieverzoek van 5 april 2022 met kenmerk ACM/IN/689013, p. 1.

<sup>466</sup> Zie randnummer 388.

worden betreffende zenders niet opgenomen in het zenderpakket van de distributeur. De doorgifte van de zenders zal dan niet plaatsvinden of gestaakt worden.

386. Wanneer de doorgifte van de zenders van RTL of Talpa gestaakt wordt dan komt dat volgens het merendeel van de bevroegde distributeurs neer op een verslechtering van het gehele telecomabonnement dat door een consument kan worden afgenomen.<sup>466</sup> Als gevolg van de verslechtering van het telecomabonnement hebben consumenten het recht om met hun gehele telecomabonnement over te stappen naar een concurrent.<sup>467, 468</sup> Voor een distributeur beperkt de schade van een overstap zich daarmee niet tot het televisieproduct. Vier van de zes distributeurs verwachten dat meer consumenten overstappen wanneer de doorgifte van de zenders van RTL en Talpa gestaakt wordt.<sup>469</sup> Uit onderzoek van het Commissariaat voor de Media blijkt dan ook dat voor consumenten de samenstelling van het televisiepakket een belangrijke reden is om over te stappen.<sup>470</sup>
387. Verscheidene distributeurs onderkennen evenwel de wederzijdse afhankelijkheid tussen Partijen en henzelf.<sup>471</sup> Tegelijkertijd geven zij aan dat dit niet neerkomt op een gelijkwaardige onderhandelingspositie tussen distributeur en *broadcaster*.<sup>472</sup> Verschillende distributeurs hebben aangegeven dat Partijen over een sterkere onderhandelingspositie beschikken dan zichzelf.<sup>473</sup>
388. Richting RTL ervaren distributeurs **[vertrouwelijk]** onderhandelingsruimte **[vertrouwelijk]** richting Talpa.<sup>474</sup> Dit verschil komt volgens distributeurs tot uiting in de kijkcijfer aandelen zoals SKO deze inzichtelijk maakt en leidt tot verschillen in de distributievergoedingen zoals RTL en Talpa deze kunnen bedingen.<sup>475</sup> Daarnaast verwacht het merendeel van de distributeurs dat meer consumenten overstappen naar een concurrent, wanneer de zenders van RTL niet langer doorgegeven worden, dan wanneer de zenders van Talpa verdwijnen uit het zenderpakket.<sup>476</sup> Dit maakt dat distributeurs een ander belang hechten aan RTL dan dat ze aan Talpa hechten. Ook stelt Talpa zich in onderhandelingen **[vertrouwelijk]** dan RTL.<sup>477</sup> Daarbij geven verscheidene distributeurs aan vanuit RTL, al dan niet impliciete, dreigingen te ontvangen van niet-doorgifte.<sup>478, 479</sup> Uit het marktonderzoek blijkt dat Talpa dergelijke dreigementen **[vertrouwelijk]** uit.<sup>480</sup>

<sup>466</sup> Gespreksverslag van 21 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575791, p. 2. Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 20 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/723043, p. 6. Beantwoording informatieverzoek van 18 mei 2022 met kenmerk ACM/IN/695070, p. 2. Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 18 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/727374, p. 2.  
<sup>467</sup> Gespreksverslag van 21 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575791, p. 2. Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 20 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/723043, p. 6 en p. 7. Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 17 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/722174, p. 2. Beantwoording informatieverzoek van 18 mei 2022 met kenmerk ACM/IN/695070, p. 2.

<sup>468</sup> Artikel 7.2, lid 1a en 1b Telecommunicatiewet 2022.

<sup>469</sup> Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 20 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/723062, p. 2. Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 20 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/723043, p. 4 en p. 5. Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 17 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/722174, p. 2. Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 18 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/727374, p. 4 en p. 5.

<sup>470</sup> Onderzoeksrapport 'Televisiepakketten en kijkgedrag 2019', Commissariaat voor de Media, 2019. Pagina 22, tabel 2.11.

<sup>471</sup> Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563281, p. 3. Gespreksverslag van 28 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576478, p. 3. Gespreksverslag van 15 juni 2022 met kenmerk ACM/UIT/576776, p. 3.

<sup>472</sup> Gespreksverslag van 21 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575791, p. 2. Gespreksverslag van 28 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576478, p. 3.

<sup>473</sup> Gespreksverslag van 21 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575791, p. 4. Beantwoording aanvullend informatieverzoek op 6 april 2022 met kenmerk ACM/IN/688978, p. 8. Beantwoording aanvullend informatieverzoek op 5 april 2022 met kenmerk ACM/IN/689013, p. 5 en p. 6. Beantwoording aanvullend informatieverzoek op 7 april 2022 met kenmerk ACM/IN/689062, p. 3.

<sup>474</sup> Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 6 april 2022 met kenmerk ACM/IN/688978, p. 6. Gespreksverslag van 28 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576478, p. 5. Gespreksverslag van 3 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576495, p. 3.

<sup>475</sup> Gespreksverslag van 21 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575791, p. 4. Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 6 april 2022 met kenmerk ACM/IN/688978, p. 6. Gespreksverslag van 28 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576478, p. 3.

<sup>476</sup> Beantwoording aanvullende informatieverzoek van 20 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/723062, p. 2. Beantwoording aanvullende informatieverzoek van 25 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/724073, p. 2. Beantwoording aanvullende informatieverzoek van 17 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/722174, p. 2. Beantwoording aanvullende informatieverzoek van 18 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/727374, p. 4.

<sup>477</sup> Beantwoording aanvullend informatieverzoek op 5 april 2022 met kenmerk ACM/IN/689013, p. 5. Gespreksverslag van 3 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576495, p. 2 en p. 3. Gespreksverslag van 26 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576151, p. 3.

<sup>478</sup> Vier marktpartijen geven aan dergelijke signalen te ontvangen. Daarentegen geeft een marktpartij aan niet dergelijke signalen te ontvangen. Gespreksverslag van 21 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575791, p. 4. Gespreksverslag van 21 april

389. Distributeurs verwachten dat Partijen door de voorgenomen concentratie betere commerciële voorwaarden kunnen bedingen die zich uiten in i) een hogere doorgiftevergoeding en ii) de mogelijkheid en prikkel om aan distributeurs en haar klanten belangrijke (non-lineaire) *on-demand* rechten niet langer te distribueren maar voor te behouden aan het eigen OTT-aanbod. De NPO verwacht dat dit er toe zal leiden dat distributeurs steviger met haar zullen onderhandelen om hogere uitgaven voor de RTL en Talpa zenders te kunnen compenseren.<sup>481</sup>
390. Distributeurs geven aan dat hun onderhandelingspositie verslechtert als gevolg van de voorgenomen concentratie. Met name de **[vertrouwelijk]** die zij ervaren in onderhandelingen met Talpa zal **[vertrouwelijk]**.<sup>482</sup> Daarbij merken zij op dat de onzekerheid die zij in de onderhandelingen kunnen benutten ten behoeve van hun eigen onderhandelingspositie zal verdwijnen.<sup>483</sup> Zij verwachten dan ook dat Partijen door de voorgenomen concentratie gezamenlijk een hogere distributievergoeding kunnen bedingen dan dat zij nu individueel kunnen bedingen.<sup>484</sup> Tevens verwachten twee distributeurs dat Partijen na de concentratie een prikkel verkrijgen om de kwaliteit van aanvullende diensten te verlagen, ten gunste van hun eigen *retail* aanbod.<sup>485</sup>

### 8.3.3 Beoordeling ACM

391. Partijen en distributeurs zijn afhankelijk van elkaar. Distributeurs hebben de zenders van Partijen nodig voor het samenstellen van een commercieel aantrekkelijk *retail* televisieaanbod en telecompakket. Partijen hebben distributeurs nodig voor het bereiken van eindgebruikers aan wie ze hun content en verkochte advertenties kunnen tonen. Distributeurs en *broadcasters* onderhandelen dan ook met elkaar over vergoedingen voor de doorgifte van televisiezenders die distributeurs betalen aan *broadcasters*. Dit doen zij periodiek en één-op-één.<sup>486</sup>
392. Ofschoon sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid, zijn de onderhandelingsposities van *broadcasters* en distributeurs niet noodzakelijkerwijs gelijkwaardig. Deze verschillen in onderhandelingsposities tussen *broadcasters* en distributeurs komen tot uiting in de doorgiftevergoedingen. Uit het marktonderzoek blijkt dat het kijkcijferaandeel van een *broadcaster* en het marktaandeel van de distributeur van grote invloed zijn op hun onderhandelingsposities. In algemene zin geldt dat een hoger kijkcijferaandeel zich vertaalt naar een sterkere onderhandelingspositie van de *broadcaster*, wat weer leidt tot een hogere doorgiftevergoeding. Een analyse door de ACM van de doorgiftevergoedingen bevestigt de hiervoor beschreven relatie tussen het kijkcijferaandeel/ het marktaandeel op de *retail* televisiemarkt en de doorgiftevergoeding.<sup>487</sup>
393. De zenderpakketten van RTL en Talpa hebben relatief hoge kijkcijfer aandelen; respectievelijk 24,6% en 15,9% gedurende de dag en in de avonduren 29,2% en 18,2%.<sup>488</sup> Daarmee hebben

---

2022 met kenmerk ACM/UIT/575793, p. 5. Gespreksverslag van 28 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576478, p. 4. Gespreksverslag van 3 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576495, p. 2. Gespreksverslag van 26 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576151, p. 2.

<sup>479</sup> **[vertrouwelijk]** Zie beantwoording door Partijen van 14 april 2022 van aanvullende vragen door de ACM van 18 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/690143, nr. 82.

<sup>480</sup> Een marktpartij geeft aan dergelijke signalen van Talpa te ontvangen. Twee marktpartijen geven aan zulke signalen niet te ontvangen. Gespreksverslag van 21 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575791, p. 4. Gespreksverslag van 3 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576495, p. 2. Gespreksverslag van 26 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576151, p. 2.

<sup>481</sup> Zie paragraaf 7.2.4.2 van het Meldingsbesluit.

<sup>482</sup> Gespreksverslag van 21 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575791, p. 5. Gespreksverslag van 28 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576478, p. 4. Aanvullende informatie van 1 december 2021 met kenmerk ACM/IN/662666, p. 2 en p. 3.

<sup>483</sup> Gespreksverslag van 21 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575791, p. 5. Gespreksverslag van 28 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576478, p. 4.

<sup>484</sup> Gespreksverslag van 21 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/575791, p. 5. Gespreksverslag van 21 oktober 2021 met kenmerk ACM/UIT/563281, p. 4. Gespreksverslag van 28 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576478, p. 4. Gespreksverslag van 3 mei 2022 met kenmerk ACM/UIT/576495, p. 2. Gespreksverslag van 26 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/ 576151, p. 5. Gespreksverslag van 15 juni 2022 met kenmerk ACM/UIT/576776, p. 4.

<sup>485</sup> Gespreksverslag van 28 april 2022 met kenmerk ACM/UIT/576478, p. 5. Gespreksverslag van 15 juni 2022 met kenmerk ACM/UIT/576776, p. 4.

<sup>486</sup> NLconnect onderhandelt namens meerdere kleinere distributeurs met *broadcasters*.

<sup>487</sup> Zie hoofdstuk B.6 van de Bijlage.

<sup>488</sup> Stichting Kijkonderzoek, Jaaroverzicht 2021, 7 januari 2022.

beide een sterke onderhandelingspositie richting distributeurs. Na de voorgenomen concentratie zal hun gezamenlijk kijkcijfertaandeel uitkomen op 40,5% gedurende de dag en 47,4% in de avonduren. Een andere *broadcaster* met een groot bereik is NPO (gehele dag: 36,3%; avond: 38,0%). *Broadcasters* met een kleiner bereik zijn onder meer Paramount, Walt Disney en Discovery. Op basis van omzet schatten Partijen hun gemeenschappelijke marktaandeel in op **[70-80]%**, met een toevoeging van **[10-20]** procentpunt.<sup>489</sup>

### 8.3.3.1 Onderhandelingen door RTL en Talpa

394. De onderhandelingspositie van RTL richting distributeurs is **[vertrouwelijk]** dan de onderhandelingspositie van Talpa, ondanks dat beide van grote waarde zijn voor distributeurs. Hieronder licht de ACM toe hoe zij tot deze conclusie komt.
395. Het verschil in onderhandelingspositie is gebaseerd op het verschil in waardering door de kijker. Dit komt onder meer tot uiting in het kijkcijfertaandeel en de bereidheid om over te stappen naar een andere distributeur als zenders verdwijnen uit het televisieabonnement.<sup>490</sup> Het kijkcijfertaandeel van de zenders van RTL is gezamenlijk groter dan het gezamenlijke kijkcijfertaandeel van de zenders van Talpa. Ook stappen meer consumenten over naar een andere distributeur wanneer de zenders van RTL uit het zenderpakket verdwijnen, dan wanneer de zenders van Talpa uit het pakket verdwijnen.<sup>491</sup>
396. Het verschil in onderhandelingspositie komt tot uiting in de doorgiftevergoedingen en de houding die Partijen aannemen in onderhandelingen. RTL blijkt **[vertrouwelijk]**.<sup>492</sup> Waar distributeurs aangeven dat dit verschil een reflectie is van het **[vertrouwelijk]** kijkcijfertaandeel **[vertrouwelijk]**.<sup>493</sup> In onderhandelingen met distributeurs **[vertrouwelijk]** op het staken van de onderhandelingen, met het risico dat (tijdelijk) zenders niet doorgegeven worden.<sup>494</sup> Tijdens een aantal onderhandelingen zinspelen ook distributeurs met het staken van de doorgifte.<sup>495</sup> Meer dan in de dreigingen **[vertrouwelijk]** bereid te zijn daadwerkelijk de doorgifte te staken.<sup>496</sup>
397. Na de voorgenomen concentratie zullen Partijen hun zenders als één bundel richting distributeurs aanbieden. Dat leidt er toe dat zij gezamenlijk een groter kijkcijfertaandeel verkrijgen. Ook verwachten distributeurs dat meer consumenten bereid zullen zijn over te stappen naar een andere distributeur wanneer de zenders van RTL én Talpa uit het zenderpakket verdwijnen. Dit is het geval wanneer distributeurs en Partijen niet tot overeenstemming komen. Daarmee acht de ACM het aannemelijk dat de voorgenomen concentratie er toe leidt dat zij een sterkere onderhandelingspositie verkrijgen, wat zal leiden tot een hogere doorgiftevergoeding per abonnee. Distributeurs verwachten te moeten onderhandelen met een *broadcaster* die op een gelijke wijze onderhandelt **[vertrouwelijk]** en dat disciplineringsmogelijkheden wegvallen.

### 8.3.3.2 Onderhandelingen tussen distributeurs en broadcasters

398. Om te bepalen hoe de onderhandelingsposities veranderen door de voorgenomen concentratie beschouwt de ACM de onderhandelingen aan de hand van het Nash-onderhandelingsmodel.<sup>497</sup> Dit model verklaart de observaties uit het marktonderzoek, maakt inzichtelijk waarom de

<sup>489</sup> Zie mr. 173 van het Meldingsbesluit.

<sup>490</sup> Waar het kijkersaandeel inzicht geeft in de meerwaarde van een bepaalde zender in het zenderpakket, is het verwachte aantal overstappers een indicatie voor de financiële impact in geval doorgifte gestaakt wordt; hoe meer overstappers, des te meer schade. Hier komt bij dat distributeurs verwachten dat een consument niet alleen overstapt met het televisiepakket, maar met de volledige telecombundel. Zie ook mr. 386.

<sup>491</sup> Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 20 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/723062, p. 3. Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 17 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/722174, p. 2. Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 18 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/72374, p. 4.

<sup>492</sup> Beantwoording door Partijen van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690143, bijlagen 8 en 9.

<sup>493</sup> Beantwoording door Partijen van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690142, mr. 105.

<sup>494</sup> Zie mr. 388.

<sup>495</sup> Beantwoording door Partijen van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690142, mr. 92 tot en met mr. 94.

<sup>496</sup> Dossiënotitie van de ACM met kenmerk ACM/INT/455826, hoofdstuk 2.

<sup>497</sup> Nash Jr, J. F. (1950). The bargaining problem. *Econometrica*, Vol. 18, No. 2, pp. 155-162.

onderhandelingsposities van Partijen en distributeurs veranderen als gevolg van de voorgenomen concentratie en welk effect de concentratie heeft op de doorgiftevergoedingen.

399. Het Nash-onderhandelingsmodel is toepasbaar bij onderhandelingen. Daarbij veronderstelt het model dat beide onderhandelingspartners enige onderhandelingsmacht hebben. Ook gaat het onderhandelingsmodel ervan uit dat beide onderhandelingspartners iets te winnen hebben bij het bereiken van overeenstemming. Anders zouden beide immers niet overgaan tot onderhandeling. Binnen de context van onderhavige markt kunnen zowel de distributeur als de *broadcaster* extra winst realiseren in geval van een overeenkomst ten opzichte van de situatie zonder overeenkomst. De laatste situatie is de zogenaamde *outside option*. Voor het model is het relevant dat de *outside option* een mogelijke uitkomst is van de onderhandeling. Het is daarbij niet relevant of de *outside option* zich in de praktijk daadwerkelijk voordoet of voor heeft gedaan.
400. De distributievergoeding is het resultaat van een succesvolle onderhandeling. Deze vergoeding volgt op hoofdlijnen uit het verschil in het *surplus* dat de distributeur en de *broadcaster* ieder realiseren met de overeenkomst. De distributievergoeding is daarmee een middel om het surplus van beide deelnemers te verdelen. Het *surplus* is daarbij het verschil in winst van de overeenkomst ten opzichte van de *outside option*. Hieruit volgt dat de onderhandelingspartij met het grootste *surplus* eerder bereid zal zijn toe te geven aan de wensen van diens opponent. Zodoende betaalt een distributeur een distributievergoeding aan de *broadcaster*, wanneer de distributeur meer te winnen heeft bij de doorgifte van betreffende zenders.
401. Wanneer de voorgenomen concentratie er toe leidt dat de distributeur bij het staken van de doorgifte meer heeft te verliezen dan de *broadcaster*, dan verslechtert de relatieve onderhandelingspositie van de distributeur. Dit heeft als gevolg dat de distributievergoeding die een distributeur aan een *broadcaster* betaalt toeneemt. Wanneer de voorgenomen concentratie er daarentegen toe leidt dat de *broadcaster* meer heeft te verliezen dan de distributeur, dan verslechtert de relatieve onderhandelingspositie van de *broadcaster*. Dit heeft als gevolg dat de distributievergoeding afneemt.
402. In onderhavige zaak is het voordeel dat distributeurs en *broadcasters* ontlenen aan een succesvolle onderhandeling niet afhankelijk van de voorgenomen concentratie; zowel vóór als na de voorgenomen concentratie komt deze neer op de doorgifte van de zenders van RTL en Talpa. De *outside option* verandert echter wel als gevolg van de voorgenomen concentratie. Vóór de voorgenomen concentratie komt deze neer op het (tijdelijk) niet doorgeven van de zenders van RTL óf Talpa, terwijl deze na de concentratie neerkomt op het (tijdelijk) niet doorgeven van de zenders van RTL én Talpa. Partijen zijn immers voornemens hun zenders enkel als één pakket aan te bieden.<sup>498</sup> **Tabel 6** geeft dit schematisch weer. Omdat Partijen en distributeurs één-op-één met elkaar onderhandelen, wordt de doorgifte van andere televisiezenders niet beïnvloed door de onderhandelingen. Zodoende geldt in het scenario vóór de voorgenomen concentratie dat de doorgifte van de zenders van RTL een gegeven is tijdens de onderhandelingen met Talpa, en vice versa. Ook geldt dat de doorgifte van zenders via andere distributeurs zowel voor als na de voorgenomen concentratie gegeven is.

**Tabel 6** Mogelijke uitkomsten van onderhandeling.

	<i>Vóór de voorgenomen concentratie:</i>		<i>Na de voorgenomen concentratie:</i>
	<i>Onderhandeling met RTL</i>	<i>Onderhandeling met Talpa</i>	<i>Onderhandeling met Partijen gezamenlijk</i>
<i>Wel overeenstemming met distributeur</i>	De zenders van RTL worden doorgegeven.	De zenders van Talpa worden doorgegeven.	De zenders van Partijen worden doorgegeven.

<sup>498</sup> Antwoorden van Partijen op aanvullende vragen door de ACM van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690142, rnr. 72.

Geen overeenstemming  
met distributeur (de  
outside option)

De zenders van  
RTL worden niet  
doorgegeven.

De zenders van  
Talpa worden niet  
doorgegeven.

De zenders van Partijen  
worden niet doorgegeven.

403. De constatering dat enkel de uitkomst van de *outside option* verandert als gevolg van de voorgenomen concentratie, betekent dat de verandering van de *outside option* bepalend is voor de verandering van de onderhandelingsposities. Met het veranderen van de *outside option*, verandert ook het *surplus*. Wanneer het *surplus* van een onderhandelingspartij meer verandert dan dat van de ander, leidt dat tot een verandering van de relatieve onderhandelingsposities en tot een andere doorgiftevergoeding.

### 8.3.3.3 Effect van voorgenomen concentratie op de onderhandelingsposities

404. Zoals vastgesteld kan in onderhavige zaak een verandering van de *outside option* leiden tot een verandering in de onderhandelingsposities van Partijen en distributeurs. In dit onderdeel zet de ACM uiteen hoe de voorgenomen concentratie de *outside option* voor beide zal veranderen. De ACM concludeert dat de *outside option* voor een distributeur meer zal verslechteren dan voor Partijen. Daarmee zal de onderhandelingspositie van Partijen als gevolg van de voorgenomen concentratie verbeteren.
405. Voordat de ACM ingaat op de impact van de voorgenomen concentratie op de *outside option*, merkt zij op dat het (tijdelijk) niet doorgeven van de zenders van RTL en/ of Talpa zich niet eerder heeft voorgedaan.<sup>499</sup> De ACM heeft dan ook niet de beschikking over historische data in dit kader. Zodoende baseert zij haar oordeel op inschattingen. Daarvoor heeft ze distributeurs gevraagd de financiële impact van de *outside option* kwantitatief in te schatten. Vier van de zes bevroegde distributeurs geven aan niet in staat te zijn om deze inschatting te maken, omdat zo'n situatie zich nog niet heeft voorgedaan.
406. Voor twee distributeurs heeft de ACM wel een inschatting ontvangen. Voor hen heeft de ACM zo'n kwantitatieve analyse kunnen uitvoeren – daarbij ook gebruik makend van de inschatting van Partijen van de financiële impact op hen van zo'n situatie.<sup>500</sup> Hieruit volgt dat het aannemelijk is dat de betreffende distributeurs meer te verliezen hebben dan Partijen als gevolg van de voorgenomen concentratie - en daarmee dat de relatieve onderhandelingspositie van die distributeur verslechtert als gevolg van de voorgenomen concentratie.<sup>501</sup>
407. Daarnaast kan de ACM, mede met behulp van de informatie verstrekt door distributeurs en Partijen, inschatten of in algemene zin geldt dat een *broadcaster* dan wel een distributeur meer te verliezen heeft als gevolg van de voorgenomen concentratie. Deze inschatting wordt hierna behandeld.
408. Hierboven licht de ACM toe dat de voorgenomen concentratie de *outside option* voor distributeurs en Partijen verandert. Deze werd vóór de voorgenomen concentratie bepaald door het (tijdelijk) niet doorgeven van de zenders van RTL óf Talpa, terwijl deze na de concentratie wordt bepaald door het (tijdelijk) niet doorgeven van de zenders van RTL én Talpa.
409. Voor Partijen als *broadcaster* geldt dat haar *outside option*, als gevolg van de voorgenomen concentratie, verslechtert door het mislopen van méér advertentie-inkomsten.<sup>502,503</sup> Adverteerders kunnen namelijk afzien van het inkopen van televisieadvertentieruimte op een groter aantal

<sup>499</sup> Antwoorden van Partijen van 14 april 2022 van aanvullende vragen door de ACM met kenmerk ACM/IN/690142, rnr. 89 en rnr. 90; Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 17 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/722174, p. 1; Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 18 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/727374, p. 5.

<sup>500</sup> Antwoorden van Partijen van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690143, bijlage 17; Antwoorden van Partijen van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690142, rnr. 82.

<sup>501</sup> Dossiernote van de ACM met kenmerk ACM/INT/455826, hoofdstuk 3.

<sup>502</sup> Antwoorden van Partijen van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690142, rnr. 75.

<sup>503</sup> De distributievergoeding is een middel om het verschil in *surplus* te vereffenen en daarmee geen relevante parameter bij een veranderende *outside option*.

zenders die (tijdelijk) niet wordt doorgegeven, vanwege het afgenomen GRP-bereik. Voor reeds ingekochte advertentieruimte zullen adverteerders compensatie verlangen. Volgens Partijen is dit zelfs een zeker en direct gevolg.<sup>504</sup>

410. De ACM vindt het aannemelijk dat de impact op de advertentie-inkomsten beperkter en van kortere duur zal zijn na voltrekking van de voorgenomen concentratie, dan de situatie vóór de concentratie. Ten eerste zullen relatief minder adverteerders afzien van het inkopen van televisie-advertentieruimte. Zij hebben immers minder alternatieven na de voorgenomen concentratie en kunnen via andere distributeurs alsnog profiteren van het grote bereik van Partijen. Daarbij blijft televisie heel belangrijk zo niet onmisbaar in de advertentiecampaagne van adverteerders.<sup>505</sup> Ten tweede zullen adverteerders die wel afzien van het inkopen van televisie-advertentieruimte na de voorgenomen concentratie sneller terugkeren wanneer de doorgifte hervat wordt. Eveneens omwille van het grote bereik van Partijen en de beperkte alternatieven. Het standpunt van Partijen dat adverteerders mogelijk niet of met lagere budgetten terugkeren bij Partijen, overtuigt dan ook niet. Daarnaast vindt de ACM het, op grond van dezelfde argumenten, aannemelijk dat Partijen als gevolg van de voorgenomen concentratie beter in staat zijn om de impact op de advertentie-inkomsten te mitigeren door hogere prijzen te vragen voor advertentieruimte op televisie.
411. Concluderend verslechtert voor Partijen de *outside option* doordat méér advertentie-inkomsten wegvallen wanneer de doorgifte van de zenders van RTL én Talpa (tijdelijk) gestaakt wordt. Het betreffen advertentie-inkomsten die RTL óf Talpa vóór de voorgenomen concentratie niet realiseerde, maar ná de voorgenomen concentratie wel doordat zij als één entiteit opereren. Na hervatting van de doorgifte zullen ook de advertentie-inkomsten hervatten.
412. Voor de distributeur geldt dat haar *outside option*, als gevolg van de voorgenomen concentratie, verslechtert door het mislopen van méér *retail* inkomsten. De ACM vindt het aannemelijk dat significant meer consumenten zullen besluiten om niet langer een televisiepakket af te nemen bij de distributeur – of zelfs besluiten om niet langer het gehele telecompakket af te nemen bij de distributeur – wanneer een veelbekeken zendergroep verdwijnt uit haar *retail* aanbod. Ten eerste verwachten vier van de zes bevraagde distributeurs dat meer consumenten met hun televisieabonnement willen overstappen naar een andere distributeur wanneer de zenders van RTL én Talpa wegvallen, dan wanneer de zenders van RTL óf Talpa wegvallen.<sup>506</sup> Daarbij wijzen distributeurs op het grote belang dat consumenten hechten aan de zenders van zowel RTL als Talpa, wat blijkt uit de hoge kijkcijfer aandelen en de hoge consumentenwaardering.<sup>507</sup> Een distributeur vult aan dat consumenten eerder zullen overstappen wanneer de zenders van RTL én Talpa wegvallen.<sup>508</sup> RTL en Talpa hebben vergelijkbare zenderprofielen<sup>509</sup> en als gevolg van de concentratie vervalt de mogelijkheid voor consumenten om naar RTL te gaan kijken wanneer Talpa wegvalt (en andersom).<sup>510</sup> Ten tweede geldt onafhankelijk van de voorgenomen concentratie dat i) de consument het recht heeft om haar gehele telecomabonnement te beëindigen bij een verslechtering van het aanbod, zoals het wegvallen van televisiezenders<sup>511</sup> en ii) de distributeur in zo'n geval de wettelijke verplichting heeft om de consument te wijzen op haar overstaprecht<sup>512</sup> en iii) meer dan 90% van de televisieabonnementen wordt verkocht als onderdeel van een groter

<sup>504</sup> Reactie van Partijen op Punten van Overweging van 16 september 2022 met kenmerk ACM/IN/716288, nr. 10.

<sup>505</sup> Zie nr. 306.

<sup>506</sup> Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 20 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/723062, p. 3. Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 20 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/723043, p. 5. Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 17 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/722174, p. 2. Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 18 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/72374, p. 4 en p. 5.

<sup>507</sup> Zie ook nr. 384.

<sup>508</sup> Beantwoording aanvullend informatieverzoek van 20 oktober 2022 met kenmerk ACM/IN/723043, p. 5.

<sup>509</sup> Antwoorden van Partijen van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690142, nr. 31 en Antwoorden van Partijen van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690143, bijlage 6. Zie ook nr. 247.

<sup>510</sup> Vanwege de vergelijkbare zenderprofielen en de hoge waardering voor de zenders acht de ACM het aannemelijk dat er overlap is tussen de groep consumenten die overstapt wanneer de zenders van RTL niet langer doorgegeven worden en de groep consumenten die overstapt wanneer de zenders van Talpa niet langer doorgegeven worden. Uit het marktonderzoek volgt evenwel dat de groep consumenten die overstapt wanneer de zenders van beide wegvallen groter is.

<sup>511</sup> Artikel 7.2, lid 1a Telecommunicatiewet 2022.

<sup>512</sup> Artikel 7.2, lid 1b Telecommunicatiewet 2022.



telecompakket.<sup>513</sup> Gelet op voorgaande overtuigt het argument van Partijen, dat consumenten niet zullen overstappen vanwege overstapdrempels, niet.

413. De ACM ziet verder geen aanleiding om te vermoeden dat de impact op de *retail* inkomsten door de voorgenomen concentratie beperkter en/ of van kortere duur zal zijn dan voor de voorgenomen concentratie. Ongewijzigd blijft dat een consument die is overgestapt naar een concurrent, op voorhand geen aanleiding heeft om terug te keren wanneer de doorgifte weer wordt hervat.<sup>514</sup>
414. Concluderend verslechtert voor een distributeur de *outside option* doordat méér *retail* inkomsten wegvallen wanneer de doorgifte van de zenders van RTL én Talpa (tijdelijk) gestaakt wordt. Het betreffen *retail* inkomsten uit telecomabonnementen van consumenten die niet overstappen wanneer RTL of Talpa niet doorgegeven wordt, maar wel overstappen wanneer beide niet doorgegeven worden. Daar komt bij dat na hervatting van de doorgifte de *retail* inkomsten niet direct zullen herstellen naar het oorspronkelijke niveau.
415. De ACM heeft op basis van de gegevens die zij in haar onderzoek heeft verkregen een inschatting kunnen maken van de advertentie-inkomsten van Partijen ten opzichte van de *retail* inkomsten van distributeurs. Hieruit blijkt dat distributeurs<sup>515</sup> gemiddeld zeventien keer meer inkomsten mislopen dan Partijen, indien alle *retail* klanten zouden overstappen.<sup>516</sup> Dat betekent dat distributeurs meer inkomsten mislopen dan Partijen wanneer meer dan één op de zeventien *retail* klanten extra overstapt, omdat niet één, maar beide zendergroepen uit het zenderpakket verdwijnen. Dit komt overeen met circa 6% van het aantal klanten. Evenwel verwachten verschillende distributeurs een toename van het aantal overstappende klanten dat aanzienlijk groter is dan zes procentpunt.<sup>517</sup> Daarmee is de inkomstenderving voor distributeurs groter dan voor Partijen. Het bovenstaande is een indicatie dat de *outside option* voor een distributeur méér zal verslechteren dan de *outside option* voor Partijen.
416. De ACM acht het, gelet op het bovenstaande, aannemelijk dat de *outside option* van een distributeur als gevolg van de voorgenomen concentratie méér zal verslechteren dan de *outside option* voor Partijen. Daarmee zal de voorgenomen concentratie leiden tot een verslechterde onderhandelingspositie voor een distributeur. Op basis hiervan acht de ACM het aannemelijk dat de voorgenomen concentratie zal leiden tot een stijging van de distributievergoedingen voor distributeurs.

## 8.4 Conclusie

417. De ACM acht het aannemelijk dat de voorgenomen concentratie leidt tot een significante beperking van de daadwerkelijke mededinging op de nationale *wholesale* markt voor doorgifte van televisiezenders. Uit het onderzoek volgt dat Partijen na de voorgenomen concentratie een hoog gemeenschappelijk kijkcijfertaandeel van 40,5% tot 47,4% verkrijgen en een sterkere onderhandelingspositie jegens distributeurs. Als gevolg van de sterkere onderhandelingspositie kunnen Partijen hogere doorgiftevergoedingen bedingen of de kwaliteit van hun diensten verslechteren. De ACM komt tot deze conclusie op basis van inschattingen van marktpartijen, de positieve relatie tussen kijkersaandeel en doorgiftevergoeding en een analyse aan de hand van

<sup>513</sup> Telecommonitor ACM, 2022Q2, onderdeel Bundels en onderdeel Televisie.

<sup>514</sup> Indien een consument overgaat tot het sluiten van een contract van één jaar of langer, dan zal deze in geval van een kortdurende staking van doorgifte zijn contract bij de nieuwe aanbieder moeten afkopen voor de resterende termijn van het contract.

<sup>515</sup> Uit gegevens van Partijen en informatie van distributeurs volgt dat de *retail* inkomsten uit abonnementen van distributeurs gemiddeld 65 keer groter zijn dan de distributievergoedingen van RTL en Talpa. Dossiernotitie van de ACM met kenmerk ACM/INT/455826, paragraaf 4.3.

<sup>516</sup> Uit gegevens van Partijen volgt dat zij ongeveer [vertrouwelijk] keer meer omzet genereren uit advertentie-inkomsten dan uit distributie-inkomsten. Antwoorden van Partijen van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690142, bijlage 9 en bijlage 17. Dossiernotitie van de ACM met kenmerk ACM/INT/455826, paragraaf 4.2.

<sup>517</sup> Zes procentpunt is afgeleid van de genoemde zeventien keer zo veel misgelopen inkomsten;  $1/17 \approx 6\%$ .

een onderhandelingsmodel. Zo zijn onder meer de gevolgen van het niet tot overeenstemming te komen over het doorgeven van zenders schadelijker voor een distributeur dan voor Partijen.

418. De hogere prijzen die distributeurs moeten betalen, kunnen leiden tot hogere prijzen voor consumenten.

## 9 Beoordeling contentmarkt(en)

419. Partijen zijn allebei actief op de *contentmarkt*; zowel aan de aanbodzijde (productie) als producent en verkoper van *content*, als aan de vraagzijde (inkoop) als *broadcasters*.<sup>518</sup> In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de voorgenomen concentratie op de *contentmarkt(en)* in Nederland.

420. De opzet van dit hoofdstuk is als volgt:

- Allereerst wordt ingegaan op de context van de **(paragraaf 9.1)**;
- Daarna worden de schadetheorieën behandeld **(paragraaf 9.2)**;
- Daarna wordt ingegaan op de relevante markten **(paragraaf 9.3)**;
- Tot slot wordt ingegaan op de gevolgen van de voorgenomen concentratie **(paragraaf 9.4)**.

### 9.1 Context van de markt

421. Zoals beschreven in paragraaf 6.1 kopen *broadcasters*, OTT-aanbieders en VOD-aanbieders *content* in bij producenten. De inkoop gebeurt op verschillende manieren. Vaak worden hiervoor *pitches* georganiseerd, waarvoor door de inkopers een aantal producenten wordt uitgenodigd. Hier kunnen zowel de 'eigen' producenten als externe producenten bij zitten. Het komt ook voor dat producenten zelf over een *format* (een uitgewerkt idee) of productie beschikken, die zij aanbieden aan potentiële afnemers. De inkoop kan gaan om (i) (exploitatie)rechten op een *format*, of (ii) een gehele productie.
422. Inkoper en producent onderhandelen vervolgens over o.a. prijs, voorfinanciering en het gebruik van de rechten. De mogelijkheid om over (een deel van) de rechten te beschikken is belangrijk voor de doorverkoop en exploitatie van het *format* of de productie in kwestie. Voor een aantal producenten is dit een belangrijk verdienmodel of zijn het aanvullende inkomsten.
423. In Nederland is een beperkt aantal grote producenten actief, zoals Banijay (voorheen EndemolShine) en ITV Studios. Daarnaast is er een groep middelgrote producenten en vervolgens een groter aantal (tientallen) kleinere producenten die zich doorgaans richten op een bepaald segment.
424. RTL en Talpa zijn verreweg de belangrijkste commerciële *broadcasters* in Nederland. Zij hebben sterk vergelijkbare zenderprofielen met ieder een hoofdzender voor een breed publiek, respectievelijk RTL4 en SBS6, en zenders die bijvoorbeeld op een brede doelgroep van mannen dan wel vrouwen gericht zijn.<sup>519</sup> Vanwege dit parallelle aanbod zijn zij elkaars naaste concurrenten. Op hun hoofdzenders bieden zij hun meest populaire *content* aan, in het bijzonder entertainment in de vorm van live shows (waaronder veel Grootschalige Nederlandstalige Producties, ook wel *Shiny Floor Entertainment* genoemd), sport en nieuws.<sup>520</sup>
425. RTL en Talpa hebben aangegeven dat zij gezien de afname van lineaire televisiekijktijd zullen moeten blijven investeren in aantrekkelijke *content*, in het bijzonder grootschalige

<sup>518</sup> Zie Tabel 1 in paragraaf 3.3.

<sup>519</sup> Zie Melding, bijlage 5 *Signing Protocol, Schedule 9 Channel Profiles*.

<sup>520</sup> Zo werden de 10 best bekeken RTL programma's in 2020 zonder uitzondering uitgezonden op RTL4. Melding, figuur 18. Van de 10 best bekeken Talpa programma's in 2020 werden er negen uitgezonden op SBS6. Melding, figuur 19.

televisieprogramma's die doorgaans op *primetime* tijdslots live worden bekeken. Dit omdat dergelijke televisieprogramma's een groot aantal kijkers trekken en zorgen voor het behoud van kijkers op lineaire televisie en daarmee van advertentie-inkomsten.<sup>521</sup> Partijen stellen onder meer vanwege de concurrentie vanuit OTT/VOD en *Big Tech*<sup>522</sup> sterke prikkels te hebben om concurrerend producties te leveren en in te kopen.<sup>523</sup> Daarbij zou geen wezenlijk onderscheid bestaan tussen *scripted* en *non-scripted content*.

426. Partijen claimen daarnaast dat Fremantle op afstand staat en als derde partij moet gelden.<sup>524</sup> Zij stellen dat *captive (in-house)* producties niet tot de markt behoren. De meeste programma's die *in-house* worden geproduceerd, zijn volgens Partijen immers beperkt tot *captive* gebruik, zodat zij niet aan derden worden aangeboden, en zodoende niet behoren tot dezelfde markt. De *in-house* producties die ook aan derden (kunnen) worden aangeboden, kunnen worden meegenomen in de relevante markt.
427. De NPO heeft een wettelijke mediaopdracht die in de Mediawet 2008 is omschreven en waarvoor de NPO en de omroepen (taakomroepen en omroepverenigingen) samen verantwoordelijk zijn. Het media-aanbod van de NPO moet toegankelijk zijn voor iedereen, pluriform zijn en onafhankelijk van politiek of commercie tot stand komen, van hoge kwaliteit en betrouwbaar zijn. Hoofdzender NPO1 is bedoeld om een breed publiek samen te brengen terwijl NPO2 georiënteerd is op verdieping – kunst en cultuur – en NPO3 op jongeren.<sup>525</sup> De NPO programmeert met als doel de onafhankelijke uitvoering van haar publieke taakopdracht.<sup>526</sup>
428. De NPO concurreert met RTL en Talpa op het gebied van films en series (*scripted content*), en heeft een sterke positie op het terrein van sport. Ten aanzien van *non-scripted content*, in het bijzonder entertainment en Grootschalige Nederlandstalige Producties, is het minder duidelijk in hoeverre de NPO sterk met RTL en Talpa concurreert.<sup>527</sup> Volgens de branchevereniging van producenten, de NCP, concurreren RTL en SBS op dit type programma's het hardste met elkaar omdat zij hierin zijn gespecialiseerd en valt er juist minder concurrentie van de NPO te duchten. De NCP wijst erop dat amusement geen kerntaak is van de NPO.<sup>528</sup> ITV Studios, een producent, ziet Partijen en de NPO als vergelijkbaar behalve voor grote talentenshows.<sup>529</sup> Volgens Partijen bestaat er geen echt commerciële *content* en concurreert de NPO over de volle breedte met Partijen, inclusief op grootschalige studioproducties.<sup>530</sup>
429. De NPO stelt dat zij vanwege haar publieke taak als dienst van algemeen economisch belang (DAEB) in ieder geval wordt beperkt in haar concurrentiekracht, onder meer omdat de publieke middelen waaruit zij kan putten niet zullen toenemen en omdat door ingrijpen van de wetgever haar reclamemogelijkheden worden beperkt.<sup>531</sup>
430. Er zijn steeds meer OTT/VOD aanbieders op de Nederlandse markt actief waaronder Netflix, Disney+, Amazon, HBO Max, Prime, VIMN en Viaplay. Deze bieden vooral films en series (*scripted content*) aan, maar ook steeds meer documentaires en in sommige gevallen sport (zoals Viaplay met Formule 1). Volgens de NCP nemen de OTT/VOD aanbieders vrijwel geen producties af van

<sup>521</sup> Melding, rnr. 344 – 345.

<sup>522</sup> De grote internationale internetondernemingen zoals Google en Facebook.

<sup>523</sup> Antwoorden van Partijen van 18 november 2021 met kenmerk ACM/IN/659716, rnr. 66 en 71; antwoorden Partijen van 18 november 2021 met kenmerk ACM/IN/659716, Bijlage 15, RTL document, [vertrouwelijk] van 15 oktober 2020, p. 4 en 5.

<sup>524</sup> Vergunningsaanvraag, rnr. 43.

<sup>525</sup> Bericht van NPO, '[Het publieke bestel](#)', ongedateerd.

<sup>526</sup> Antwoorden van 28 juli 2022 met kenmerk ACM/IN/707875, antwoord op vraag 4.

<sup>527</sup> Zienswijze van NCP van 19 november 2021 met kenmerk ACM/IN/659722, rnr. 32 en rnr. 54.

<sup>528</sup> Zienswijze van NCP van 19 november 2021 met kenmerk ACM/IN/659722, rnr. 35.

<sup>529</sup> Antwoorden van 8 april 2022 met kenmerk ACM/IN/689251, antwoord op vraag 18e.

<sup>530</sup> Reactie van Partijen op zienswijze van 24 december 2021 met kenmerk ACM/IN/667534, rnr. 10. Partijen wijzen daarnaast specifiek op de NPO programma's Heel Holland Bakt en Boer Zoekt Vrouw als voorbeelden van *non-scripted* entertainmentprogramma's. Reactie van Partijen op zienswijze van 16 december 2021 met kenmerk ACM/IN/665702, rnr. 21. Beide worden afgenomen van Fremantle.

<sup>531</sup> Zienswijze van NPO van 17 november 2021 met kenmerk ACM/IN/660688, slide 4 en p. 3.

Nederlandse producenten en zijn zij op zoek naar een heel ander type *content* dan de televisieomroepen.<sup>532</sup> Wetgeving is in de maak op gebied van de inkoop van *content*.<sup>533</sup>

431. Volgens Partijen bestaat de *rationale* voor de transactie eruit dat zij *online* concurrentie van bovengenoemde OTT/VOD aanbieders op kijkersmarkten, en van Technologieplatforms als Google en Facebook op advertentiemarkten het hoofd willen kunnen bieden.<sup>534</sup> Daartoe zouden Partijen ervoor willen zorgen dat hun budget voor het inkopen en (daarmee) het aanbieden van (lokale) kwalitatief aantrekkelijke *content* op peil blijft en waar mogelijk aanzienlijk toeneemt.<sup>535</sup> Zo zouden Partijen duurzaam de concurrentie kunnen aangaan met de genoemde de grote, veelal internationaal opererende, aanbieders.<sup>536</sup>
432. Partijen zijn van plan om na de concentratie de verschillende zenderprofielen op elkaar aan te passen.<sup>537</sup> In plaats van concurrerende programmering uit te zenden zullen zij ernaar streven om vooral complementaire programmering uit te zenden. Er zouden volgens Partijen vooralsnog geen concrete plannen zijn om bepaalde zenders helemaal te schappen.<sup>538</sup> Ten aanzien van investeringen in *content* zou enerzijds zoals al genoemd de ratio van de concentratie bestaan uit het vergroten van de mogelijkheden om in toonaangevende *content* te investeren en zich zo te onderscheiden en zou sprake zijn van nieuwe investeringen op basis van synergie;<sup>539</sup> anderzijds blijkt uit de antwoorden van Partijen en interne documenten dat besluitvorming hierover nog moet plaatsvinden terwijl forse besparingen op de inkoop van *content* worden beoogd.<sup>540</sup>
433. Op basis van de *Content Agreement* die zal worden aangegaan tussen Partijen zullen Talpa Concepts en TEP *content* voor de JV produceren.<sup>541</sup> Talpa Concepts zal **[vertrouwelijk]**. Voorts heeft Talpa Holding op basis van de *Content Agreement* het recht om **[vertrouwelijk]**.<sup>542</sup> Daarnaast heeft Talpa Holding het recht **[vertrouwelijk]**.<sup>543</sup> Partijen beweren niet over informatie te beschikken over **[vertrouwelijk]** met de *Content Agreement*.<sup>544</sup>

## 9.2 Schadetheorieën

434. In het Meldingsbesluit signaleerde de ACM mogelijke mededingingsrisico's als gevolg van de voorgenomen overname. In de vergunningsfase heeft de ACM de volgende schadetheorieën onderzocht.

### Economische machtspositie op productie van *content*

<sup>532</sup> Zienswijze van NCP van 19 november 2021 met kenmerk ACM/IN/659722, rnr. 32 en 42.

<sup>533</sup> Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het invoeren van een investeringsverplichting ten behoeve van Nederlands cultureel audiovisueel product, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 36 176, nr. 2, 18 juni 2022.

<sup>534</sup> Melding, rnr. 2 tot en met rnr. 5.

<sup>535</sup> Melding, rnr. 6.

<sup>536</sup> Antwoorden Partijen van 15 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/683966, rnr. 3.

<sup>537</sup> Antwoorden Partijen van 18 november 2021 met kenmerk ACM/IN/659716, bijlage 6, zendervoorstel juni 2021.

<sup>538</sup> Antwoorden van Partijen van 18 november 2021 met kenmerk ACM/IN/659716 RTL/Talpa, rnr. 59.

<sup>539</sup> Antwoorden van Partijen van 12 juli 2022 met kenmerk ACM/IN/703991, rnr. 16 – 19; Antwoorden van Partijen van 16 december 2022 met kenmerk ACM/IN/735558, rnr. 12 tot en met rnr. 14 onder verwijzing naar bijlagen 2 en 3.

<sup>540</sup> Partijen hebben *content synergies* geïdentificeerd en opgenomen als doelstelling in Annex 1 van *Schedule 16* (**[vertrouwelijk]** *Budget*) van de *Shareholders Agreement* (Melding, bijlage 5), een rapport door 3Rivers aan Partijen van 7 juni 2021 (zie ook antwoorden Partijen van 18 november 2021 met kenmerk ACM/IN/659716, bijlage 1). Hoewel deze *synergies* door de antwoorden Partijen van 18 november 2021 met kenmerk ACM/IN/659716, rnr 4, worden omschreven als inschattingen van 3Rivers die niet de finale positie of plannen van Partijen weergeven, wordt het budget van **[vertrouwelijk]** gekoppeld aan het behalen van deze doelstellingen door *Schedule 16* van de *Shareholders Agreement*. De door 3Rivers geïdentificeerde *synergies* op *content* (slide 25, *cost synergies*) zijn: **[vertrouwelijk]**

<sup>541</sup> Zoals aangegeven in voetnoot 17, vallen de productiehuisen Talpa Concepts en TEP buiten de op te richten JV.

<sup>542</sup> Antwoorden van Partijen van 16 december 2022 met kenmerk ACM/IN/735558, rnr. 3 tot en met rnr. 5. Partijen hebben aangegeven dat moet worden gerekend met **[vertrouwelijk]**. Hiermee zal gerekend over een periode van **[vertrouwelijk]** sprake zijn van afname van **[vertrouwelijk]** top prime time slots op een totaal van **[vertrouwelijk]** van dergelijke slots op RTL4.

<sup>543</sup> Melding, rnr 22.

<sup>544</sup> **[vertrouwelijk]** Zie: Antwoorden van Partijen van 12 juli 2022 met kenmerk ACM/IN/703991, rnr. 20.

435. Na de concentratie beschikken Partijen over een sterke positie op de markt voor de productie van *content*. Meer in het bijzonder is het aannemelijk dat Partijen een sterke positie verkrijgen op de mogelijke markt voor de productie van *non-scripted content*. Partijen zijn met dit genre grote aanbieders en nabije concurrenten. De sterke positie van Partijen kan leiden tot prijsverhoging of kwaliteitsverlaging voor afnemers. Daarbij zou naast prijs en kwaliteit ook de keuzemogelijkheid van consumenten in het geding kunnen zijn.

#### **Bronafscherming**

436. Partijen zullen na de concentratie geen of minder *content* producties leveren (of tegen minder gunstige voorwaarden) aan concurrenten van de JV op de inkoopmarkt, bijvoorbeeld de NPO.

#### **Gecoördineerde effecten**

437. Op dit moment zijn de productiebedrijven van RTL Group en Talpa Holding nabije concurrenten van elkaar. Zij richten zich in hoofdzaak op vergelijkbare *content*, met name entertainment, dat wordt afgenomen door een specifieke groep afnemers. Als gevolg van de oprichting van de JV, waarin Talpa Holding een belang van 30% zal verkrijgen, en de zeggenschap in [vertrouwelijk], kunnen RTL Group en Talpa Holding hun marktgedrag gaan coördineren. Ten eerste wisselen RTL Group en Talpa Holding in hun hoedanigheid van moeders informatie uit over de zenderprofielen en daarbij behorende typen *content* die door de JV zal worden ingekocht dan wel *in-house* geproduceerd. RTL Group en Talpa Holding hebben hierdoor na de concentratie een verminderde prikkel om concurrerende *content* te ontwikkelen of produceren en vervolgens te verkopen aan concurrenten van de JV. Ten tweede kunnen RTL Group en Talpa Holding bij de ontwikkeling, productie en verkoop van *content* hun gedrag afstemmen als het gaat om type *content* en afnemers.

#### **Significante belemmering van de mededinging door versterking positie inkoop van content**

438. In het Meldingsbesluit signaleerde de ACM het risico dat, afhankelijk van de mogelijke afbakening van de productmarkt, als gevolg van de voorgenomen concentratie de inkooppositie van Partijen verder kan worden versterkt.<sup>545</sup> Producenten kunnen door de concentratie in hun onderhandelingspositie worden geraakt. Zowel voor wat betreft de prijs als andere voorwaarden. Daarnaast is het aannemelijk dat het wegvallen van concurrentie op de inkoopmarkt gevolgen kan hebben voor de investeringen die producenten doen in de ontwikkeling van nieuwe *content* en daarmee uiteindelijk de kwaliteit van de *content* en de keuzemogelijkheden van consumenten.

#### **Klantafscherming**

439. Na de concentratie koopt de JV mogelijk geen (of minder) *content* meer aan bij derden, maar laat dit produceren door de eigen productiehuizen. Dit leidt ertoe dat onafhankelijke producenten niet langer effectief kunnen concurreren, omdat zij de vereiste schaal, expertise en *trackrecord* gaan missen.

#### **Content achter de betaalmuur**

440. Deze strategie wordt mogelijk voor de JV omdat RTL en Talpa niet meer concurreren op de beschikbaarheid van hun beste *content*. De prikkel zou zijn een betere positie in te nemen op VOD/*streaming*, waar de toekomst ligt, en om de concurrentie met de (vooral) Amerikaanse *streaming*partijen aan te gaan. Het effect zou zijn dat er een groep consumenten die de overgang naar *streamers* niet kan betalen achterblijft met verschaalde tweederangs *content*. Dit zou kunnen leiden tot verschraving van het aanbod via het pakket, en dus vermindering van de keuzevrijheid. Bovendien zou deze strategie voor een andere groep consumenten, die de *content* van Partijen willen blijven kijken en daarvoor een abonnement op de *streaming*dienst van de JV moeten nemen, leiden tot kostenverhoging.

---

<sup>545</sup> Meldingsbesluit, nr. 250.

### Pluraliteit/pluriformiteit

441. Er zijn verschillende mogelijke risico's van de voorgenomen concentratie op de pluraliteit/pluriformiteit in termen van het nieuwsaanbod/de opinievorming, mogelijke verschraving van het aanbod/vermindering van de keuzevrijheid, en de effectiviteit van het mediatoezicht.

### Conclusies

442. Ten aanzien van de schadetheorie over een mogelijke significante belemmering van de mededinging door de versterking van de positie op de inkoop van *content* (in het bijzonder ten aanzien van Grootschalige Nederlandstalige Producties), trekt de ACM in dit besluit geen conclusie. De overige schadetheorieën ten aanzien van *content* acht de ACM op dit moment niet aannemelijk. Onderstaand wordt een en ander nader toegelicht.

## 9.3 Relevante markt(en)

443. In de vergunningsfase is informatie opgevraagd bij Partijen, bij de NPO en bij verschillende aanbieders van *streaming*diensten die in Nederland op de markt actief zijn. Verder is informatie opgevraagd bij de branchevereniging van *content*producenten (de NCP) en bij een aantal *content*producenten. Ook is onder producenten – leden van de NCP - een schriftelijke enquête uitgevoerd.<sup>546</sup> Deze producenten variëren sterk in omvang en oriëntatie/specialisatie.
444. Daarnaast hebben de muziekcomponisten zich gemeld met klachten over een zeer ongelijke onderhandelingspositie die na de concentratie nog verder zal verslechteren.<sup>547</sup>

### 9.3.1 Standpunt Partijen

445. Partijen menen dat de relevante markten de markten voor de productie en distributie in opdracht van lineaire en non-lineaire AV/TV-*content* omvatten, en de markten voor de licentieverlening en inkoop van lineaire en non-lineaire AV/TV-*content*. Daarbij zijn zij van mening dat geen nader onderscheid gemaakt moet worden naargelang het financiële model van de zender, de aard van de zender (lineair of non-lineair), het type/genre *content* en het *exhibition window*.<sup>548</sup>
446. Partijen stellen voorts dat het onderscheid tussen *scripted* en *non-scripted content* niet relevant is omdat zowel vanuit de aanbod en de vraagzijde alle vormen van *content* in feite substitueerbaar zouden zijn.<sup>549</sup> Daarnaast stellen Partijen dat het niet goed mogelijk is om een markt of marktsegment voor Grootschalige Nederlandstalige Producties af te bakenen.<sup>550</sup>

### 9.3.2 Opvattingen marktpartijen

#### Producenten

447. De meeste producenten ondersteunen het onderscheid tussen (i) *scripted*, en (ii) *non-scripted content*,<sup>551</sup> en het bestaan van een apart marktsegment voor Grootschalige Nederlandstalige Producties.<sup>552</sup> Producenten vinden bovendien in het algemeen dat RTL en Talpa nabije concurrenten van elkaar zijn.<sup>553</sup>

<sup>546</sup> Resultaten enquête ACM onder producenten van 8 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/697823.

<sup>547</sup> Zienswijze van BCMM van 16 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/683978.

<sup>548</sup> Melding, nmr. 140.

<sup>549</sup> Reactie van Partijen op meldingsbesluit met kenmerk ACM/IN/687173, mrs 26-28 Reactie van Partijen op de punten van overweging ten aanzien van content, met kenmerk ACM/IN/717004, mrs. 21, 64 e.v.

<sup>550</sup> Reactie van Partijen op de punten van overweging ten aanzien van content, met kenmerk ACM/IN/717004, nmr. 97 e.v.

<sup>551</sup> Antwoorden van 8 april 2022 met kenmerk ACM/IN/689251, antwoord op vraag 11; Antwoorden van 25 april 2022 met kenmerk ACM/IN/691816, antwoord op vraag 11; Gesprek van 15 april 2022 verslag met kenmerk ACM/UIT/575631, antwoord op vraag 11.

<sup>552</sup> Antwoorden van 25 april 2022 met kenmerk ACM/IN/691816, antwoord op vraag 5; Gesprek van 15 april 2022 verslag met kenmerk ACM/UIT/575631, antwoord op vraag 2.

<sup>553</sup> Zienswijze van NCP van 19 november 2021 met kenmerk ACM/IN/659722, nmr. 70; Antwoorden van 20 april met kenmerk ACM/IN/690955, antwoord op vraag 21c.

448. Er zijn verschillende vaardigheden en benodigdheden (*inputs*) voor *scripted* en *non-scripted content*.<sup>554</sup> Producenten geven aan dat switchen tussen *scripted* en *non-scripted* in het algemeen mogelijk is, maar dat het vanwege schaarste aan bepaalde *inputs* bij *scripted content* lastiger toe te treden is dan bij *non-scripted content*. Een beperkt aantal producenten levert Grootschalige Nederlandstalige Producties.<sup>555</sup> Verschillende producenten claimen dat toetreding naar het Grootschalige Nederlandstalige Producties marktsegment moeilijk is omdat het grote investeringen vereist die niet alle marktpartijen in staat zijn om te doen/durven te doen (onder meer complexiteit en ervaring spelen ook een rol).<sup>556</sup> Sommige producenten zeggen dat ze geen kans krijgen om bij de exploitanten dit soort producties te *pitchen*.
449. Producenten geven aan dat er wel een groeiende vraag is naar produceren voor OTT/VOD-aanbieders maar dat dit inhoudelijk minder interessant voor hen is, en vooralsnog vooral *scripted content* betreft.<sup>557</sup> Het werkelijke volume van dergelijke kansen is beperkt. Bovendien zijn de voorwaarden van de VOD-aanbieders minder aantrekkelijk en moeten producenten doorgaans hun intellectuele eigendomsrechten afstaan.<sup>558</sup>
450. Een aantal producenten geeft aan dat de *in-house* producties van RTL en Talpa tot de markt behoren en dat ze volledig met de productiemaatschappijen van RTL en Talpa concurreren.<sup>559</sup>

#### NPO

451. Volgens de NPO zijn RTL en Talpa elkaars meest nabije concurrenten. Zij onderschrijft het onderscheid tussen *scripted* en *non-scripted*, en het bestaan van het marktsegment Grootschalige Nederlandstalige Producties.<sup>560</sup> De NPO vindt dat een partij die actief is in het produceren van *non-scripted content* niet eenvoudig – op korte termijn en tegen geringe kosten – kan overstappen naar *scripted* en andersom.<sup>561</sup>

#### OTT/VOD aanbieders/inkopers van content

452. Deze partijen tonen geringe belangstelling voor de voorgenomen concentratie. Volgens hen concurreren alle vormen van *content* en alle aanbieders onderling en er is volop groei en mede daarom toetreding in de markt.<sup>562</sup>

### 9.3.3 Beoordeling ACM

453. Eerdere besluiten en beschikkingen van de ACM en de Europese Commissie maken een onderscheid tussen inkoop en productie van *content*,<sup>563</sup> en onderscheiden *scripted* en *non-scripted content*,<sup>564</sup> waarbij de mogelijkheid werd opengelaten dat bij *non-scripted content* sprake is van een segment Grootschalige Nederlandstalige Producties (*Shiny Floor Entertainment*).<sup>565</sup> Het marktonderzoek in de vergunningsfase geeft geen aanleiding om af te wijken van de bestaande

<sup>554</sup> Antwoorden van 25 april 2022 met kenmerk ACM/IN/691816, antwoord op vraag 12 en vraag 14; Antwoorden van 8 april 2022 met kenmerk ACM/IN/689251, antwoord op vraag 12 en vraag 14.

<sup>555</sup> Antwoorden van 8 april 2022 met kenmerk ACM/IN/689251, antwoord op vraag 7; Antwoorden van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690125, antwoord op vraag 7; Antwoorden van 4 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690955, antwoord op vraag 8; Gesprek van 15 april 2023 verslag met kenmerk ACM/UIT/575631, antwoord op vraag 2.

<sup>556</sup> Antwoorden van 25 april 2022 met kenmerk ACM/IN/691816, antwoord vraag 5; Antwoorden 8 april met kenmerk ACM/IN/689251, antwoord op vraag 6; Gesprek van 15 april 2022 verslag met kenmerk ACM/UIT/575631, antwoord op vraag 2.

<sup>557</sup> Antwoorden van 25 april 2022 met kenmerk ACM/IN/691816, antwoord op vraag 18b.

<sup>558</sup> Antwoorden van 3 juli 2022 met kenmerk ACM/IN/702823.

<sup>559</sup> Zie bijvoorbeeld Gesprek van 15 april 2022 verslag van 8 juli 2022 met kenmerk ACM/UIT/575631, antwoord op vraag 11.

<sup>560</sup> Antwoorden van 3 december 2021 met kenmerk ACM/IN/663086, p. 4; Antwoorden van 20 december 2021 met kenmerk ACM/IN/666047, p. 3 en p. 5.

<sup>561</sup> Antwoorden van 20 december 2021 met kenmerk ACM/IN/666047, p. 3 en p. 5.

<sup>562</sup> Antwoorden van 20 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690962; Antwoorden van 25 april 2022 met kenmerk ACM/IN/691503; Antwoorden van 20 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690951; Antwoorden 11 april 2022 met kenmerk ACM/IN/689491.<sup>562</sup>

Antwoorden van 20 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690962; Antwoorden van 25 april 2022 met kenmerk ACM/IN/691503; Antwoorden van 20 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690951; Antwoorden van 11 april 2022 met kenmerk ACM/IN/689491.

<sup>563</sup> Zaak M.9676 – LOV GROUP / BANIJAY / ESG, 30 juni 2020, nr. 22 en 32; Zaak COMP/M.9064 – Telia Company / Bonnier Broadcasting Holding, 12 november 2019, nr. 114.

<sup>564</sup> Zaak M.9676 - LOV GROU P / BANIJAY / ESG, 30 juni 2020, nr. 50 e.v.

<sup>565</sup> Zaak 7185/Sanoma – SBS, 22 juli 2011, nr. 53-55; Zaak 17.0453.22/Talpa Holding N.V. – Sanoma Image B.V., 10 juli 2017, nr. 63.

praktijk ten aanzien van het onderscheid tussen *scripted* en *non-scripted content*. De ACM gaat zodoende onderstaand in op de markt voor *non-scripted content*, en het marktsegment Grootschalige Nederlandstalige Producties dat daar een onderdeel van is.

454. Ten aanzien van Grootschalige Nederlandstalige Producties heeft het marktonderzoek uitgewezen dat dit een vorm van *non-scripted content* is met grote spel- en entertainmentshow op basis van studio-opnames die zich naar aard van productie (onder andere op kosten) en van programmering onderscheidt van andere *non-scripted content*. Er is sprake van specifieke eisen die aan dergelijke producties worden gesteld die slechts door enkele grotere producenten kunnen worden vervuld. De programma's worden gebruikt om *top prime slots* te vullen op de belangrijkste zenders van Partijen.
455. De NPO en zeker de OTT/VOD aanbieders nemen in aanmerkelijk mindere mate tot geen Grootschalige Nederlandstalige Producties in hun programmering op. De ACM bakent geen aparte markt af voor Grootschalige Nederlandstalige Producties omdat zij daarvoor onvoldoende aanwijzingen ziet. Zij behandelt dit als een marktsegment dat binnen de markt voor *non-scripted content* extra aandacht verdient vanwege de bijzondere (inkoop)positie van Partijen op dit segment. Zie hieronder paragraaf 9.4.2.
456. Partijen hebben een relatief hoog marktaandeel op de inkoop van *non-scripted content*, vooral bij Grootschalige Nederlandstalige Producties, maar niet op productie. TEP, het productiebedrijf van Talpa, staat nog in de kinderschoenen en Fremantle is de op twee na grootste producent van een groep van vijf koplopers.
457. De ACM heeft Partijen enkele keren gevraagd om plannen van de JV op het gebied van *content*(aanbod), **[vertrouwelijk]**. Uit interne documenten blijkt dat na de concentratie **[vertrouwelijk]**.<sup>566</sup> In hun antwoorden hebben Partijen aangegeven dat de programmering complementair zal zijn.<sup>567</sup> Ook blijkt uit interne documenten dat de concentratie als *efficiency* zal opleveren dat **[vertrouwelijk]** zullen worden gemaakt.<sup>568</sup>

### 9.3.3.1 Vraagsubstitutie

458. De vraagsubstitutie voor *non-scripted content*, Grootschalige Nederlandstalige Producties daarbij inbegrepen, is grotendeels beperkt tot de vraag naar *scripted content* van OTT/VOD aanbieders. Deze partijen hebben namelijk maar weinig vraag naar *non-scripted content*, en nagenoeg geen vraag naar Grootschalige Nederlandstalige Producties. Zelfs collectief is de vraag van OTT/VOD aanbieders naar *non-scripted content* op dit moment nog maar van beperkte omvang (als geheel tussen 5% en 10% van de totale markt).<sup>569</sup>
459. OTT/VOD aanbieders krijgen mogelijk binnenkort op grond van nieuwe Nederlandse regelgeving een nieuwe minimum afnameverplichting van Nederlandstalige *content*. Veel hierover is nog onduidelijk, waaronder de vraag of het zou leiden tot meer afname van *non-scripted content*.<sup>570</sup>
460. De NPO is geen alternatief voor *non-scripted*, in het bijzonder voor wat betreft Grootschalige Nederlandstalige Producties. Dit is omdat zij dit type *content* in mindere mate afneemt aangezien entertainment niet tot haar taakomschrijving behoort. Daarom is er voor *non-scripted content*, met name Grootschalige Nederlandstalige Producties, geen sprake van significante vraagsubstitutie.

<sup>566</sup> Antwoorden van Partijen van 18 november 2021 met kenmerk ACM/IN/659716 van 18 november 2021, bijlage 6, zendervoorstel juni 2021.

<sup>567</sup> Antwoorden van Partijen van 12 juli 2022 met kenmerk ACM/IN/703991, nr. 18.

<sup>568</sup> Antwoorden van Partijen van 18 november 2021 met kenmerk ACM/IN/659716, bijlage 1, 3Rivers Project Palm Final Report, slides 19, 25-27, 32; bijlage 2, RTL Nederland synergy assessment 22 oktober 2020, slides 8, 12, 14-16.

<sup>569</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernote met kenmerk ACM/INT/455200.

<sup>570</sup> Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het invoeren van een investeringsverplichting ten behoeve van Nederlands cultureel audiovisueel product, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 36 176, nr. 2, 18 juni 2022.



### 9.3.3.2 *In-house* producties

461. De ACM rekent *captive/in-house* producties van en door RTL en Talpa tot de markt voor (zowel productie als) inkoop. De Europese Commissie heeft tot dusver in het midden gelaten of dergelijke producties moeten worden meegerekend.<sup>571</sup>
462. Partijen stellen zich op het standpunt dat *captive/in-house* producties niet tot de relevante markt moeten worden gerekend. Zij stellen dat de meeste programma's die *in-house* worden geproduceerd immers beperkt zijn tot *captive* gebruik, en dus niet aan derden worden aangeboden. De *in-house* producties die ook aan derden (kunnen) worden aangeboden, kunnen volgens Partijen wel worden meegenomen in de relevante markt.<sup>572</sup>
463. De ACM is van oordeel dat, vanuit de vraagzijde bezien, *in-house* producties en externe producties substituten zijn. Zoals inkopende *broadcasters* kunnen wisselen tussen producenten op basis van bijvoorbeeld formats en kosten, kunnen zij ook wisselen tussen verbonden producenten en externe producenten. Dit geldt zowel voor in opdracht gemaakte *content* als voor *content* die wordt geproduceerd met ingehuurde productiediensten. Het in bezit hebben van *format*rechten, en het eerst uitsluitend voor eigen gebruik laten produceren, doet niet af aan de mogelijkheid dat (rechten op) dergelijke producties op termijn beschikbaar komen op de markt.
464. Het standpunt van de ACM sluit aan bij de stelling van Partijen (inclusief Fremantle) dat Fremantle Nederland als producent en RTL als inkopende partij op een zakelijke wijze met elkaar omgaan en *at arms length* afspraken maken.<sup>573</sup> Ook sluit dit aan bij de stelling van Partijen dat zij *content* juist bij verschillende producenten inkopen, om zodoende voldoende diversiteit in het *content* aanbod te bewerkstelligen.<sup>574</sup>

### 9.3.3.3 Aanbodsubstitutie

465. Voor wat betreft aanbodsubstitutie is het van belang of aanbieders van *non-scripted content* op andere vormen van *content* kunnen overschakelen en dit op korte termijn zonder aanzienlijke bijkomende kosten of risico's op de markt kunnen brengen.<sup>575</sup> Zoals eerder opgemerkt blijkt uit het onderzoek dat aanbodsubstitutie tussen *non-scripted* en *scripted content* in beginsel wel mogelijk is, maar dat er belemmeringen zijn voor het overstappen tussen *non-scripted* en *scripted content*. In het bijzonder is het lastig om van *non-scripted* naar *scripted* te gaan vanwege een gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel en gespecialiseerd talent, zoals auteurs/schrijvers. Toetreding met nieuwe producties is per definitie lastig omdat er bij *broadcasters* vooral behoefte is aan producties die zich in de praktijk al bewezen hebben – zogenaamde *proven formats*. Producenten kunnen wel toetreden op basis van *proven formats* voor zover deze beschikbaar zijn. Met name voor kleinere marktpartijen kan het in dit verband moeilijk zijn om *prime time slots* te krijgen die noodzakelijk zijn om ervaring op te doen en een *trackrecord* op te bouwen. Financiering kan een belemmering zijn als geen sprake is van voorfinanciering door *broadcasters*.
466. Voor wat betreft Grootschalige Nederlandstalige Producties geldt dat met name een beperkt aantal grote producenten deze aanbiedt. Dergelijke producties hebben een grote schaal wat betreft bemensing en de benodigde investeringen. Het is als zodanig lastiger om tot dit segment toe te treden. Het is dan ook lastiger om hiertoe vanuit *scripted* toe te treden dan tot *non-scripted* in het algemeen. Omdat de groei in de inkoopmarkten vooral bij de OTT-/VOD-aanbieders zit, en deze

<sup>571</sup> De Europese Commissie heeft in haar marktonderzoek in de zaak M.9676 - *LOV GROUP / BANIJAY / ESG* aandacht besteedt aan *in-house* producties. Hieruit blijkt onder meer dat de beschikbaarheid van IP-rechten geen doorslaggevende factor is om al dan niet *in-house* te produceren. Verder blijkt hieruit dat respondenten aangeven verschil in kosten te ervaren tussen *in-house* producties en externe producties. De Europese Commissie laat uiteindelijk in het midden of *in-house* producties wel of niet mee moeten worden gerekend (punt 62 van beschikking van 30 juni 2020 M.9676 - *LOV GROUP / BANIJAY / ESG*).

<sup>572</sup> Antwoorden van Partijen van 15 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/683969, rnr. 4 e.v.

<sup>573</sup> Melding, rnr. 357 en rnr. 358; Antwoorden van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690125, pagina 2 en 3.

<sup>574</sup> Melding, rnr. 357-358; Antwoorden van 14 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690125, pagina 2 en 3.

<sup>575</sup> Reactie Partijen op het Meldingsbesluit van 30 maart met kenmerk ACM/IN/687173, rnr. 41 en rnr. 43.

<sup>575</sup> [Richtsnoeren relevante markt](#), punt 20.

(zoals blijkt uit het onderstaande onderdeel vraagsubstitutie) nauwelijks vraag hebben naar *non-scripted*, is het voor aanbieders van Grootstalige Nederlandstalige Producties ook moeilijk om uit te wijken naar andere vormen van *non-scripted*, ook al zijn de technische en financiële barrières hiervoor relatief gering.

467. Partijen bevestigen dat het ook voor henzelf lastig is om bestaande productiecapaciteit uit te breiden.<sup>576</sup>

### 9.3.4 Conclusie relevante productmarkten

468. Op grond van het voorgaande concludeert de ACM dat sprake is van afzonderlijke markten voor de productie respectievelijk inkoop van *scripted* content en van *non-scripted* content, inbegrepen een marktsegment van Grootstalige Nederlandstalige Producties. Dit is in lijn met de eerdere beschikkingspraktijk van de ACM en de Europese Commissie.<sup>577</sup> De ACM ziet geen aanleiding om hiervan af te wijken.

### 9.3.5 Relevante geografische markt

469. In eerdere besluiten van de ACM<sup>578</sup> en beschikkingen van de Europese Commissie<sup>579</sup> is de markt voor de productie en inkoop van audiovisuele *content* afgebakend als nationaal of breder, dat wil zeggen een bepaald taalgebied. Ten aanzien van de inkoop/licentiëring van uitzendrechten voor *content* heeft de Commissie overwogen dat deze markt een nationale reikwijdte heeft of een breder taalkundig homogeen gebied omvat.<sup>580</sup>
470. Uit het marktonderzoek van de ACM in deze zaak zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen die duiden op een bredere dan nationale omvang voor de markten voor productie en inkoop van *scripted content* respectievelijk *non-scripted content*, inclusief het marktsegment Grootstalige Nederlandstalige Producties. De marktpartijen die de ACM benaderd heeft in haar marktonderzoek bevestigen dit.
471. Daarom gaat de ACM in deze zaak uit van markten voor de productie en voor de inkoop van *scripted* respectievelijk *non-scripted content*, inclusief het marktsegment Grootstalige Nederlandstalige Producties, die nationaal van omvang zijn.

## 9.4 Gevolgen van de voorgenomen concentratie

### 9.4.1 Productie van *content*

#### 9.4.1.1 Marktposities productie

472. Partijen zijn actief als producenten en inkopers van *scripted* en van *non-scripted content*, inclusief Grootstalige Nederlandstalige Producties. De ACM heeft hierover cijfers verzameld. Voor wat betreft productie en inkoop van *scripted content* en sport zijn de posities van Partijen beperkt.<sup>581</sup> Daarom is hier geen nader onderzoek naar gedaan.

#### Totale markt voor de productie van audiovisuele producties

473. Op basis van informatie van Partijen en marktpartijen hadden Partijen in 2021 een ingeschatte gezamenlijke positie van [20-30]%. Daarvan is [10-20]% toe te schrijven aan RTL en [5-10]% aan Talpa.<sup>582</sup> De NPO heeft op deze totale markt een ingeschatte positie van [40-50]%.<sup>583</sup>

<sup>576</sup> Antwoorden van Partijen van 16 december 2022 met kenmerk ACM/IN/735558, rnr. 22 e.v.

<sup>577</sup> Zaak M.9676 - LOV GROUP / BANIJAY / ESG, 30 juni 2020, rnr. 50 e.v.; Zaak 7185/Sanoma – SBS, 22 juli 2011, rnr. 53-55; Zaak 17.0453.22/Talpa Holding N.V. – Sanoma Image B.V., 10 juli 2017, rnr. 63.

<sup>578</sup> Zie onder andere het besluit van de ACM d.d. 22 juli 2011 in zaak 7185/Sanoma-SBS, rnr. 62 e.v.

<sup>579</sup> Zie onder andere de beschikking van de Commissie in zaak COMP/M.7194 - LIBERTY GLOBAL/ CORELIO/ W&W/ DE VIJVER MEDIA, mr.70 e.v.

<sup>580</sup> Partijen voeren aan dat uit het feit dat sprake is van uitzending van content op nationale basis mag worden afgeleid dat ook sprake is van nationale *content*markten. Zie: Melding, rnr. 156-157.

<sup>581</sup> Melding, tabel 8, 9 en 10; Antwoorden van 5 juli 2022 met kenmerk ACM/IN/702568, antwoord op vraag 4.

<sup>582</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernote met kenmerk ACM/INT/455200.

#### **Markt voor de productie van *non-scripted content***

474. Op basis van de informatie van Partijen en marktpartijen hadden Partijen in 2021 een ingeschatte gezamenlijke positie op productie van *non-scripted content* van **[40-50]**%. Daarvan is **[20-30]**% toe te schrijven aan RTL en **[10-20]**% aan Talpa.<sup>584</sup> De productie van Talpa is **[vertrouwelijk]**, en de productie van Fremantle voor meer dan **[vertrouwelijk]**.<sup>585</sup>

#### **Productie van Grootschalige Nederlandstalige producties**

475. De ingeschatte gezamenlijke positie van Partijen in 2021 als producenten van Grootschalige Nederlandstalige producties is rond **[5-10]**%. Daarvan is **[5-10]**% toe te schrijven aan RTL, en **[vertrouwelijk]** (via Fremantle),<sup>586</sup> en **[0-5]**% aan Talpa.<sup>587</sup>

#### **9.4.1.2 Economische machtspositie op de productie van *content* en bronafscherming**

476. Uit het onderzoek van de ACM in de vergunningsfase is gebleken dat Partijen geen belangrijke marktpositie innemen op het gebied van productie. Partijen hebben op de totale markt voor de productie van *content* een ingeschat gezamenlijk marktaandeel van **[20-30]**%.<sup>588</sup> Partijen hebben ook geen bijzondere positie op het gebied van de productie van bepaalde typen *content* die zo sterk is dat zij daarvan gebruik kunnen maken om de concurrentie te beperken. Op de mogelijke markt voor *non-scripted* producties hebben Partijen een ingeschat gezamenlijk marktaandeel van **[40-50]**%.<sup>589</sup> Op het marktsegment Grootschalige Nederlandstalige producties hebben Partijen een ingeschat marktaandeel van **[5-10]**%.<sup>590</sup>

477. Daarnaast is de productie van Talpa in zijn **[vertrouwelijk]** en de productie van Fremantle **[vertrouwelijk]**, hetgeen deze marktpositie relativeert. Bovendien is Fremantle slechts een van de vijf grootste producenten en niet de marktleider. Op grond hiervan is het aannemelijk dat voor de meeste producten van Fremantle voldoende alternatieven bestaan.

478. Voor de gevolgen van de voorgenomen concentratie op productiemarkten betekent dit dat de schadetheorieën dat sprake zou zijn van een economische machtspositie op productie, of van bronafscherming, niet aannemelijk zijn vanwege het marktaandeel van Partijen in combinatie met het feit dat er voldoende alternatieven bestaan. Daardoor is het niet aannemelijk dat afnemers op het vlak van productie significante belemmeringen van de concentratie zullen ondervinden.

#### **9.4.1.3 Gecoördineerde effecten**

479. Voorts is de schadetheorie over negatieve effecten door coördinatie niet aannemelijk gezien de te verwachten beperkte gezamenlijke marktpositie van Talpa en de JV als producenten gedurende de periode die relevant is voor deze beoordeling.

### **9.4.2 Inkoop van *content***

#### **9.4.2.1 Marktposities inkoop**

##### **Totale markt voor de inkoop van audiovisuele producties**

480. Op basis van informatie van Partijen en marktpartijen hadden Partijen in 2021 een ingeschatte gezamenlijke positie van **[30-40]**%.<sup>591</sup> Daarvan is **[20-30]**% toe te schrijven aan RTL en **[10-20]**% aan Talpa.<sup>592</sup>

##### **Markt voor de inkoop van *non-scripted content***

<sup>583</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernotitie met kenmerk ACM/INT/455200.

<sup>584</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernotitie met kenmerk ACM/INT/455200.

<sup>585</sup> Vergunningsaanvraag, Bijlage 2.

<sup>586</sup> Vergunningsaanvraag, Bijlage 2.

<sup>587</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernotitie met kenmerk ACM/INT/455200.

<sup>588</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernotitie met kenmerk ACM/INT/455200.

<sup>589</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernotitie met kenmerk ACM/INT/455200.

<sup>590</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernotitie met kenmerk ACM/INT/455200.

<sup>591</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernotitie met kenmerk ACM/INT/455200.

<sup>592</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernotitie met kenmerk ACM/INT/455200.

481. Op basis van de informatie van Partijen en marktpartijen hadden Partijen in 2021 een ingeschatte gezamenlijke positie van **[30-40]**%.<sup>593</sup> Daarvan is **[20-30]**% toe te schrijven aan RTL en **[10-20]**% aan Talpa. De NPO heeft een marktaandeel van meer dan **[50-60]**%.<sup>594</sup>

#### **Inkoop van Grootschalige Nederlandstalige producties**

482. De ACM heeft bij alle inkoopende aanbieders van AV-*content* die in Nederland actief zijn de inkoopcijfers opgevraagd. Slechts een enkele partij gaf aan Grootschalige Nederlandse producties in te kopen.<sup>595</sup> Mogelijk kon een aantal van de bevroegde partijen het segment “Grootschalige Nederlandstalige producties” niet uitsplitsen. Het is echter aannemelijk dat de bevroegde *broadcasters* (zoals Discovery en Disney) en VOD-aanbieders dit segment *content* niet of nauwelijks inkopen omdat zij het doorgaans ook niet aanbieden aan consumenten.
483. De ingeschatte gezamenlijke positie van Partijen in 2021 als inkopers van Grootschalige Nederlandstalige producties is rond **[60-70]**%.<sup>596</sup> Daarvan is **[50-60]**% toe te schrijven aan RTL en **[10-20]**% aan Talpa.<sup>597</sup>

### **9.4.3 Opvattingen marktpartijen**

#### **Producenten van *content***

484. Producenten maken zich zorgen over mogelijk wegvallende inkoop door Partijen. Producenten zijn vooral bang dat (i) hun eigen onderhandelingspositie als verkopers ten opzichte van RTL en Talpa (inkopers) verslechtert als gevolg van de overname,<sup>598 599</sup> en (ii) Partijen na de concentratie minder *content* bij onafhankelijke producenten zullen inkopen – met als gevolg verlies aan omzet.<sup>600</sup>
485. Producenten geven aan het verkrijgen van gunstige *time slots* voor hun producties heel belangrijk te vinden voor een *format* (en daarmee het succes van een producent) maar hierin het algemeen weinig invloed op uit te kunnen oefenen. Zij zijn bang dat na de fusie deze *prime time slots* primair bij de productiemaatschappijen van Partijen terecht komen zodat andere producenten geen *trackrecord* kunnen opbouwen.<sup>601</sup>
486. Daarnaast vrezen producenten dat zij na de fusie nog meer intellectuele eigendomsrechten zullen verliezen aan de nieuwe entiteit.<sup>602</sup> Zij hebben evenwel geen zorgen geuit over een mogelijke verschraving van de kwaliteit van het aanbod van *content* na de fusie.
487. De muziekcomponisten klagen dat ze ook nu al een slechte onderhandelingspositie hebben jegens RTL en Talpa, en vrezen dat dit na de fusie nog erger zal worden.<sup>603</sup>

#### **De NPO**

488. In haar zienswijze klaagt de NPO over bronafscherming (het afschermen van succesvolle *formats*), met voorbeelden van een aantal specifieke programma's.<sup>604</sup> Hierop is in het voorgaande al ingegaan. De NPO verwacht voorts als gevolg van de concentratie verschraving van het aanbod van *content* voor consumenten en een focus op investeren in Videoland.<sup>605</sup>

<sup>593</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernote met kenmerk ACM/INT/455200.

<sup>594</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernote met kenmerk ACM/INT/455200.

<sup>595</sup> Antwoorden 20 december 2021 met kenmerk ACM/IN/666047, antwoorden op vraag 5, 6 en 7.

<sup>596</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernote met kenmerk ACM/INT/455200.

<sup>597</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernote met kenmerk ACM/INT/455200.

<sup>598</sup> Antwoorden van 16 augustus 2022 met kenmerk ACM/IN/712774.

<sup>599</sup> Resultaten enquête ACM onder producenten van 8 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/697823, cel R9 en R13; antwoord aanvullende vragen met kenmerk ACM/IN/702916

<sup>600</sup> Antwoorden van 16 augustus 2022 met kenmerk ACM/IN/712774; Antwoorden van 20 april 2022 kenmerk ACM/IN/690955.

<sup>601</sup> Zienswijze van NCP van 19 november 2021 met kenmerk ACM/IN/659722; Resultaten enquête ACM onder producenten van 8 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/697823.

<sup>602</sup> Zienswijze van NCP van 19 november 2022 met kenmerk ACM/IN/659722; Resultaten enquête ACM onder producenten van 8 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/697823.

<sup>603</sup> Zienswijze van BCMM van 18 maart 2022 met kenmerk ACM/IN/683978.

<sup>604</sup> Zienswijze van NPO van 11 november 2021 met kenmerk ACM/IN/658264, rnr. 70.

<sup>605</sup> Zienswijze van NPO van 11 november 2021 met kenmerk ACM/IN/658264, rnr. 8

#### Commissariaat voor de Media

489. In haar zienswijze wijst het Commissariaat op risico's ten aanzien van de voorgenomen concentratie met betrekking tot het versterken van opiniemacht, tot verschraving van het *content*-aanbod en tot de verzwakking van de positie van niche-zenders, zelfstandige producenten (en adverteerders). Daarnaast wijst het Commissariaat op minder noodzaak voor samenwerking tussen Nederlandse omroepen en een mogelijke verstoring van het gelijke speelveld als RTL en Talpa beide zouden gaan werken op basis van Luxemburgse licenties om zich zo te onttrekken aan het Nederlandse mediatoezicht.<sup>606</sup>

#### 9.4.4 Standpunt Partijen

490. Partijen stellen dat producenten de schadetheorie over inkoop niet onderschrijven en dat geen enkele producent heeft geklaagd over een verlaging van de prijzen ten gevolge van de inkooppositie van Partijen.<sup>607</sup> Verder wijzen Partijen op de beperkte toevoeging door de concentratie omdat Talpa voornamelijk *captive* produceert, waardoor in ieder geval geen concurrentie wegvalt tussen Partijen. Partijen wijzen ook op de positie van de NPO die een groot marktaandeel heeft op de inkoop van *non-scripted content*. Ook claimen Partijen dat er in toenemende mate sprake is van inkoop van *non-scripted content* door OTT/VOD aanbieders. Daarbij wijzen Partijen op de snelle toename van het aantal OTT/VOD aanbieders dat in Nederland actief is en de verwachte groei in hun vraag in de komende drie jaar van 10-15%.<sup>608</sup>
491. Partijen stellen dat sprake is van intensieve concurrentie om de aandacht van de kijker, onder meer door OTT/VOD aanbieders.<sup>609</sup> Door deze concurrentie zullen aanbieders dus ook in hun rol als inkopers van *content* steeds meer gaan concurreren op de parameter *content*. Het versterken van hun positie in die concurrentiestrijd door het inkopen van aantrekkelijke *content* zien Partijen als de ratio achter hun voorgenomen concentratie.<sup>610</sup>

#### 9.4.5 Beoordeling inkoop content

492. Zoals hierboven vermeld, signaleerde de ACM in de meldingsfase mogelijke mededingingsrisico's aan de inkoopzijde. Hier speelde de zorg dat door bundeling van hun televisiezenders Partijen mogelijk als één inkoper van *content* een machtspositie zouden kunnen krijgen. Dit kan leiden tot het afdwingen van lagere prijzen van onafhankelijke producenten van *content* (bijvoorbeeld ITV of Medialane) of de afname van *content* onder ongunstige voorwaarden.
493. Daarnaast signaleerde de ACM bepaalde risico's ten aanzien van het plaatsen van *content* achter de betaalmuur en pluraliteit/pluriformiteit.

##### 9.4.5.1 Schadetheorie inkoop en klantafscherming

494. In dit onderdeel bespreekt de ACM de schadetheorie ten aanzien van inkoop in termen van gevolgen. Gezien het geschatte gezamenlijke marktaandeel van Partijen op inkoop als geheel van **[20-30]%**, en op *non-scripted content* van **[40-50]%**, is niet aannemelijk dat sprake is van een EMP op inkoop, of op inkoop van *non-scripted content*.<sup>611</sup>
495. De ACM heeft onderzoek gedaan naar de mogelijkheid dat in afwezigheid van een EMP sprake is van een significante belemmering van de mededinging op basis van niet-gecoördineerde effecten

<sup>606</sup> Zienswijze van het Commissariaat voor de Media van 26 juli 2022 met kenmerk ACM/IN/706216.

<sup>607</sup> Reactie van Partijen op de punten van overweging ten aanzien van content van 21 september 2022 met kenmerk ACM/IN/717004, nr. 12.

<sup>608</sup> Reactie van Partijen op de punten van overweging ten aanzien van content van 21 september 2022 met kenmerk ACM/IN/717004.

<sup>609</sup> Reactie van Partijen op de punten van overweging ten aanzien van content van 21 september 2022 met kenmerk ACM/IN/717004.

<sup>610</sup> Melding, nr. 2 tot en met nr. 10.

<sup>611</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernote met kenmerk ACM/INT/455200.

door de versterking van de positie van Partijen op de inkoop van *non-scripted content*, in het bijzonder op het marktsegment Grootschalige Nederlandstalige Producties.<sup>612</sup>

496. Voor het marktsegment Grootschalige Nederlandstalige Producties (*Shiny Floor Entertainment*) hebben Partijen een positie van **[60-70]**%.<sup>613</sup> Hier is een kleine groep vooral grotere (internationale) producenten actief. Het onderzoek heeft echter onvoldoende aanknopingspunten opgeleverd om productie van *Shiny Floor Entertainment* als aparte productmarkt te beschouwen (zie paragraaf 9.3).
497. Er zijn zekere belemmeringen voor producenten van *non-scripted* programma's om over te stappen naar *scripted*, in het bijzonder een gebrek aan wat in de mediasector wordt benoemd als (schrijvend) talent. Daarnaast worden OTT/VOD aanbieders bovendien zelfs voor *scripted content* veelal voor producenten niet als aantrekkelijke alternatieven gezien. Dit is omdat de producten die zij vragen als weinig uitdagend en repetitief worden gezien, OTT/VOD aanbieders sterk sturend zijn op de inhoud en producenten dus autonomie moeten inleveren, en producenten bovendien tegen slechtere voorwaarden moeten leveren en vaak al hun rechten moeten afstaan.<sup>614</sup>
498. Tenslotte gaat het om relatief lage volumes.<sup>615</sup> Het volume van de inkoop van OTT/VOD aanbieders waartegen het door Partijen genoemde groeipercentage moet worden afgezet is beperkt, en meer gericht op *scripted* dan op andere *content*. Bovendien is veelal sprake van verticale integratie van OTT/VOD aanbieders met hun eigen productiemaatschappijen. De verplichting tot 'lokale inkoop' van OTT/VOD aanbieders in het aanhangig wetsvoorstel daartoe is beperkt tot 4,5%.<sup>616</sup> Daarbij ligt de omzeldrempel voor de toepassing van deze verplichting op 30 miljoen euro, waardoor maar een beperkt aantal marktpartijen daaraan moet voldoen. Bovendien kan de inkoop gedaan worden bij een eigen producent.
499. Er bestaat voor de inkoop van *non-scripted content* in het algemeen dan ook een oligopolistische markt met drie deelnemers: RTL, Talpa en de NPO. Hier is sprake van een voorgenomen concentratie tussen Partijen als meest nabije concurrenten van drie naar twee spelers zodat vervolgens de NPO de enige overblijvende alternatieve inkoper van enige omvang is. Daarmee neemt ook de concurrentiedruk op de NPO af.
500. Gezien de aard van hun aanbod en publiek zijn RTL en Talpa als enige commerciële omroepen elkaars meest nabije concurrenten die eenzelfde type *content* aan kijkers aanbieden en dus van producenten vragen, ook al maakt Talpa deze producties deels *in-house*. RTL en Talpa hebben vergelijkbare televisiezenderprofielen en bedienen dezelfde doelgroep. Bovendien hebben RTL en Talpa een grotere focus op Grootschalige Nederlandstalige Producties dan de NPO.<sup>617</sup> De NPO staat meer op afstand met een gemaximaliseerd budget, voert op een andere wijze haar onderhandelingen (op basis van een convenant met producenten over inkoopvoorwaarden) en heeft als publieke omroep een andere opdracht, in het bijzonder waar het gaat om entertainment.
501. Daar staat tegenover dat aan de aanbodzijde schaarste heerst, en de vraag, ondanks de genoemde kwalificaties daarvan, nog steeds toeneemt. Er kan dan ook sprake zijn van prijsstijging aan de kant van producenten, met uiteindelijk toetreding van 'talent' en dus op termijn meer mogelijkheden voor producenten zowel als inkopers. Het argument van Partijen dat zij geen baat hebben bij verschraving van *content* in hun strijd om de aandacht van de consument is over de som van alle inkoop als geheel beschouwd aannemelijk. Dit neemt niet weg dat zij op onderdelen juist vanwege hun beoogde complementariteit na de fusie mogelijk minder zullen investeren in bepaalde

<sup>612</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernotitie met kenmerk ACM/INT/455200.

<sup>613</sup> Berekening ACM op basis van cijfers Partijen en marktpartijen. Dossiernotitie met kenmerk ACM/INT/455200.

<sup>614</sup> Resultaten enquête ACM onder producenten van 8 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/697823.

<sup>615</sup> Antwoorden van 25 april 2022 met kenmerk ACM/IN/691816, antwoord op vraag 18b.

<sup>616</sup> Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het invoeren van een investeringsverplichting ten behoeve van Nederlands cultureel audiovisueel product, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 36 176, nr. 2, 18 juni 2022, Artikel. 3.29e lid 2.

<sup>617</sup> Antwoorden van 8 april 2022 met kenmerk ACM/IN/689251; Antwoorden van 20 april 2022 met kenmerk ACM/IN/690955.

soorten *content*, waaronder Grootschalige Nederlandstalige Producties. Bovendien kunnen Partijen na de concentratie door hun marktmacht op de relevante markt voor verkoop van advertentieruimte op televisie winstgevend besparen op de kosten van *content* (zie paragraaf 7.6).

502. Voor de inkoop van Grootschalige Nederlandstalige Producties is in feite sprake van een fusie van twee deelnemers naar één deelnemer in de inkoopmarkt.<sup>618</sup>
503. Daarnaast is er via de *Content Agreement* sprake van **[vertrouwelijk]**.
504. De ACM stelt vast dat dit effect zal hebben op de positie van producenten, in het bijzonder producenten van Grootschalige Nederlandstalige Producties. OTT/VOD aanbieders bieden voorsnog geen Grootschalige Nederlandstalige Producties aan hun kijkers aangezien hun focus ligt op films en series – dus op *scripted content*. De verwachtingen voor de toekomst op dit vlak zijn te onzeker om hieruit af te leiden dat sprake zou zijn van tegendruk ten opzichte van de inkooppositie van Partijen.<sup>619</sup> Ook de NPO is in veel mindere mate actief op het gebied van Grootschalige Nederlandstalige Producties.
505. Aanbodsubstitutie is tot op zekere hoogte mogelijk, maar zal de producenten ook nadelen opleveren gelet op de inkooppositie van OTT/VOD aanbieders op het gebied van *scripted content* en de voorwaarden die deze stellen.
506. De voorgenomen concentratie zal dan ook met name effect hebben op de kleine groep van relatief grote producenten die in Grootschalige Nederlandstalige Producties is gespecialiseerd. Deze producenten zullen binnen dit segment minder uitwijkmogelijkheden hebben dan voorheen. Daar staat tegenover dat zij als grote (veelal internationaal opererende) producenten die ook op *scripted content* actief zijn in een bredere markt waar sprake is van schaarste en een groeiende vraag uiteindelijk in staat moeten worden geacht zich te handhaven.
507. Gelet op de in de voorgaande hoofdstukken beschreven mededingingsbezwaren op het gebied van de verkoop van televisieadvertentieruimte en *wholesale* doorgifte van betaaltelevisiezenders, laat de ACM in het midden of zich daadwerkelijk negatieve niet-gecoördineerde effecten zullen voordoen door de versterking van de positie van Partijen op de inkoop van *non-scripted content*, in het bijzonder op het marktsegment Grootschalige Nederlandstalige Producties.
508. Wat betreft klantafscherming geldt dat de positie van Partijen op productie onvoldoende sterk is om binnen de voor deze beoordeling relevante periode in de eigen vraag te kunnen voorzien, met een marktaandeel op de productie van Grootschalige Nederlandstalige Producties van slechts **[5-10]**%. **[vertrouwelijk]** Derhalve is niet aannemelijk dat Partijen na de voorgenomen concentratie aanleiding hebben om door klantafscherming structureel de eigen vraag te reserveren voor hun eigen producties. Het feit dat zij mogelijk meer incidenteel hun eigen producties zullen bevoordelen en concurrerende producenten zullen benadelen is onvoldoende aanleiding om te concluderen dat sprake zal zijn van klantafscherming.
509. Voor de positie van muziekproducenten stelt de ACM vast dat de voorgenomen concentratie geen aanmerkelijke verslechtering van hun onderhandelingspositie met zich meebrengt omdat reeds op dit moment niet aannemelijk is dat Partijen bij hun inkoop op dit vlak op significante wijze met elkaar concurreren. Daarmee is ook hier geen sprake van een significante belemmering van de mededinging op basis van niet-gecoördineerde effecten door een versterking van de positie van Partijen.

<sup>618</sup> Zienswijze van NCP van 19 november 2021 met kenmerk ACM/IN/659722, nr. 34.

<sup>619</sup> Resultaten enquête ACM onder producenten van 8 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/697823.

#### 9.4.5.2 Schadetheorieën *content* achter betaalmuur en pluraliteit/pluriformiteit

##### *Content achter de betaalmuur*

510. De ACM acht het op basis van de argumenten van Partijen en haar eigen onderzoek niet aannemelijk dat Partijen in staat zijn om hun kijkers te doen overstappen naar Videoland door hun *premium content* achter een betaalmuur te plaatsen.<sup>620</sup> Hierdoor zal het kijken naar deze premium content voor consumenten niet leiden tot een kostenverhoging. Bovendien is een dergelijke strategie voor Partijen te risicovol vanwege het te verwachten negatieve effect daarvan op hun televisieadvertentie-inkomsten. Dat betekent dat de ACM deze schadetheorie niet aannemelijk vindt.

##### *Pluriformiteit/pluraliteit*

511. Ten aanzien van nieuwsaanbod en opinievorming geeft het onderzoek van de voorgenomen concentratie geen aanleiding tot zorgen omdat de doelgroepen van de relevante programma's van Partijen verschillen, zodat mag worden verwacht dat zij naast elkaar gehandhaafd blijven. Daarnaast legt de NPO op dit vlak een bodem in de markt.
512. De synergie respectievelijk overlap tussen het aanbod van Partijen en de wens om besparingen tot stand te brengen na de concentratie zou ten koste kunnen gaan van de diversiteit van hun Nederlandstalige programmering in het algemeen. Dit staat haaks op het standpunt van Partijen dat de voorgenomen concentratie juist tot een verrijking van Nederlandstalige *content* zal leiden om de concurrentie met VOD aanbieders aan te gaan. Ongeacht of dit inderdaad gebeurt is er ten aanzien van de diversiteit ten opzichte van de huidige programmering van Partijen inmiddels feitelijk een zodanige toename in de veelheid van (vooral *scripted*) Nederlandstalig OTT/VOD aanbod dat hiermee de zorgen over deze diversiteit kunnen worden weggenomen.
513. Er is ten aanzien van de keuzevrijheid en/of kwaliteit/toegankelijkheid op het vlak van pluriformiteit dan ook geen aanleiding om de voorgenomen concentratie mededingingsrechtelijk als problematisch te zien. Het Commissariaat voor de Media vindt het belangrijk dat het toezicht dat zij uitoefent zich uitstrekt tot alle aanbieders die in Nederland actief zijn, en signaleerde het risico dat de combinatie RTL/Talpa zal opereren puur op basis van Luxemburgse licenties.<sup>621</sup> Partijen hebben aangegeven dat hier geen plannen voor bestaan.<sup>622</sup> Als dit in de toekomst zou veranderen kan niet worden uitgesloten dat er alsnog problemen ontstaan met betrekking tot keuzevrijheid en /of kwaliteit/toegankelijkheid op het vlak van pluriformiteit.
514. Zoals al opgemerkt is het in feite de NPO die qua nieuwsaanbod en opinievorming, maar ook qua toegankelijkheid van het audiovisuele aanbod in het algemeen, een bodem in de markt legt. Dit geldt ook voor groepen consumenten die financieel niet mee kunnen komen in de VOD trend.

<sup>620</sup> Antwoorden van Partijen van 1 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/697760, rnr. 13.

<sup>621</sup> Zienswijze van het Commissariaat voor de Media van 26 juli 2022 met kenmerk ACM/IN/706216.

<sup>622</sup> Antwoorden van Partijen van 1 juni 2022 met kenmerk ACM/IN/697760, rnr. 1 en rnr. 3.



## 10 Voorstellen voor vergunning onder voorschriften of beperkingen

### 10.1 Procedure

515. Partijen hebben op 6 december 2022<sup>623</sup> en 19 december 2022<sup>624</sup> verbintenissen voorgesteld die zouden kunnen resulteren in beperkingen en/of voorschriften die Partijen bij een vergunningverlening bereid zijn te aanvaarden.
516. Partijen hebben twee verbintenissen, ook wel remedies, voorgesteld. Het eerste remedievoorstel ziet op de markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie en het tweede remedievoorstel ziet op de *wholesale* markt voor doorgifte van televisiezenders.
517. In overleg met Partijen heeft de ACM vanaf 11 januari 2023 marktpartijen gevraagd naar hun visie op de voorgestelde verbintenissen, nadat zij hiervoor een geheimhoudingsverklaring hadden ondertekend. Partijen hebben hiertoe voor een markttest geschikte versies van de voorstellen aangeleverd.<sup>625</sup> Tevens heeft de ACM donderdag 12 januari 2023 gesproken met Mediahuis in haar hoedanigheid als beoogd uitvoerder van de verkoop van advertentieruimte op de Talpa-zenders.<sup>626</sup>
518. Op 26 januari 2022 heeft de ACM Partijen geïnformeerd over haar eigen beoordeling en de reacties van marktpartijen op de voorgestelde verbintenissen.

### 10.2 Verbintenissen televisieadvertenties

519. In dit onderdeel beoordeelt de ACM het verbintenissenvoorstel van Partijen dat ziet op de geconstateerde mededingingsproblemen op de markt voor televisieadvertenties. Daarvoor beschrijft ze eerst het voorstel van Partijen, gevolgd door de uitkomsten van de markttest. Ze sluit af met haar eigen beoordeling.

#### 10.2.1 Voorstel van Partijen

520. Partijen stellen voor de verkoop van advertentieruimte op de Talpa-zenders voor een duur van tien jaar volledig en exclusief onder te brengen bij Mediahuis. Om dit mogelijk te maken zal Mediahuis activa van Talpa overnemen, waaronder de rechten en verplichtingen voortvloeiend uit de contracten met adverteerders en mediabureaus, medewerkers en IT-systemen.<sup>627</sup>
521. Partijen en Mediahuis komen in het voorstel een minimum garantie (hierna: **MG**) overeen. Deze MG houdt in dat Mediahuis ten minste een vooraf vastgesteld bedrag aan opbrengsten aan RTL/Talpa zal moeten betalen. Deze MG wordt bepaald aan de hand van onder meer de beschikbare voorraad GRP's in de markt en bij Partijen, alsmede de advertentie-inkomsten in de markt en bij Partijen. Mediahuis ontvangt een jaarlijkse *sales fee* ter hoogte van een voorafgaand vastgesteld percentage over de gerealiseerde omzet.<sup>628</sup> In het remedievoorstel is een bepaling opgenomen om de kwaliteit van de Talpa-zenders te borgen zodat Mediahuis er zeker van kan zijn dat de Talpa-zenders voldoende GRP's blijven genereren om een volwaardige concurrent op de

<sup>623</sup> Remedievoorstel van Partijen ten aanzien van advertentie van 6 december 2022 met kenmerk ACM/IN/733777.

<sup>624</sup> Remedievoorstel van Partijen ten aanzien van distributie van 19 december met kenmerk ACM/IN/736018.

<sup>625</sup> Mail van 19 december 2022 met kenmerk ACM/IN/736018; mail van 5 januari 2023 met kenmerk ACM/IN/750802.

<sup>626</sup> Gespreksverslag van 12 januari 2023 met kenmerk ACM/UIT/590132, aangevuld door Mediahuis bij mail van 25 januari 2023 met kenmerk ACM/IN/755995

<sup>627</sup> Verbintenissenvoorstel advertenties – versie markttest van 5 januari 2023 met kenmerk ACM/IN/750802, par. 3.1 en 3.2.

<sup>628</sup> Verbintenissenvoorstel advertenties – versie markttest van 5 januari 2023 met kenmerk ACM/IN/750802, par. 3.1 en 3.2.

advertentiemarkt te blijven, aldus Partijen.<sup>629</sup> Op 24 januari 2023 hebben Partijen een aanvullende notitie<sup>630</sup> aan de ACM gestuurd waarin zij aangeven bereid te zijn aanvullende waarborgen op te nemen voor het behoud van de kwaliteit van de Talpa-zenders, zoals voorafgaande goedkeuring van Mediahuis voor wijziging van het zenderprofiel en het overhevelen van programma's van de Talpa- naar RTL-zenders.

522. Volgens Partijen wordt met dit remedievoorstel nagenoeg de gehele overlap van activiteiten tussen Partijen ten aanzien van de verkoop van advertentieruimte op televisie weggenomen. Het marktaandeel van Talpa op de markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie gaat met uitvoering van de remedie onmiddellijk en duurzaam over naar Mediahuis. Mediahuis zal geheel zelfstandig haar eigen prijsbeleid bepalen. Mediahuis is volgens Partijen geschikt omdat zij onafhankelijk en deskundig is, financieel draagkrachtig en een daadwerkelijke concurrent van Partijen op de markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie zal worden.<sup>631</sup> Tot slot is de remedie volgens Partijen uitvoerbaar en controleerbaar.<sup>632</sup>

### 10.2.2 Uitkomsten markttest

523. De ACM heeft de voorgestelde verbintenissen voorgelegd aan de markt. Ze heeft daarvoor een groot aantal marktpartijen benaderd zoals adverteerders en mediabureaus. De meeste benaderde marktpartijen hebben een schriftelijke reactie gegeven.

524. Marktpartijen reageren overwegend negatief op het remedievoorstel. Op drie neutrale reacties en twee gematigd positieve reacties na, geven alle marktpartijen aan dat het remedievoorstel van Partijen het mededingingsprobleem niet zal wegnemen. Op hoofdlijnen zijn de bevindingen van marktpartijen:

- De relatie tussen Partijen en Mediahuis kan voor belangenconflicten zorgen;
- RTL/Talpa blijft het aanbod aan GRP's bepalen op de Talpa-zenders;
- Partijen kunnen aantrekkelijke content overhevelen van Talpa-zenders naar RTL-zenders;
- Partijen houden invloed op de concurrentiepositie van Mediahuis, waardoor Mediahuis (sterk) beperkt wordt in haar mogelijkheden;
- RTL/Talpa is door de MG in staat de tarieven van Mediahuis te beïnvloeden en kan hier haar eigen tarieven op afstemmen;
- Als gevolg van de MG hebben zowel RTL/Talpa als Mediahuis geen prikkel om te concurreren op prijs;
- De MG en *sales fee* werken prijsverhogend;
- De prikkel voor innovatie van *content* valt weg;
- Zorgen ten aanzien controleerbaarheid van de afspraken: complexiteit van de materie, veel niet-transparante afspraken die door Partijen te omzeilen zouden zijn;
- Mediahuis heeft/ krijgt mogelijk niet de benodigde expertise in huis;
- Risico op informatie-uitwisseling en (stilzwijgende) collusie tussen Mediahuis en RTL/Talpa.

525. Een aantal marktpartijen geeft aan dat deze remedie met (flink wat) aanvullende afspraken werkbaar en controleerbaar zou kunnen zijn, waarbij de suggestie van een prijsplafond wordt gedaan.

### 10.2.3 Beoordeling ACM

526. De ACM vindt het remedievoorstel onvoldoende om het geconstateerde mededingingsprobleem op de markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie weg te nemen. De markttest bevestigt het oordeel van de ACM.

<sup>629</sup> Zie mail van Partijen van 19 december 2022 met kenmerk ACM/IN/736018 en Verbintenissenvoorstel advertenties – versie markttest van 5 januari 2023 met kenmerk ACM/IN/750802, par. 3.3.

<sup>630</sup> Mail van Partijen van 24 januari 2023 met kenmerk ACM/IN/744429, Notitie *Borging kwaliteit Talpa zenders na remedie*.

<sup>631</sup> Verbintenissenvoorstel advertenties – versie markttest van 5 januari 2023 met kenmerk ACM/IN/750802, par. 2 sub a.

<sup>632</sup> Verbintenissenvoorstel advertenties – versie markttest van 5 januari 2023 met kenmerk ACM/IN/750802, par. 2 sub b.

527. Het beoordelingskader, neergelegd in de Richtsnoeren Remedies<sup>633</sup>, geeft aan dat een aanvaardbare remedie;
- de constateerde mededingingsproblemen zonder twijfel en volledig wegneemt;
  - niet leidt tot een nieuw mededingingsprobleem;
  - duidelijk en gedetailleerd is en geen ruimte overlaat voor interpretatie;
  - controleerbaar en handhaafbaar is; en
  - geen extra (toezichts)lasten met zich meebrengt.
528. Het remedievoorstel stelt Mediahuis niet in staat om autonoom en onafhankelijk van Partijen te concurreren. Daarmee neemt het voorstel het geconstateerde mededingingsprobleem niet zonder twijfel en volledig weg.
529. Het remedievoorstel van Partijen is een gedragsremedie. Hoewel enige activa zullen worden overgedragen aan Mediahuis, wordt Mediahuis slechts een verkoper van de advertentiezendtijd die bij Partijen blijft. Tussen Partijen en Mediahuis ontstaat een contractuele relatie.
530. De ACM heeft een voorkeur voor structurele remedies. In tegenstelling tot gedragsremedies veranderen structurele remedies de structuur van de markt op een duurzame wijze en behoeven na uitvoering in beginsel geen verder toezicht. Gedragsremedies vergen evenwel een voortdurende regulering van het gedrag van ondernemingen en zullen in de regel extra lasten (bijvoorbeeld toezichtlasten) voor de ACM met zich meebrengen. Juist het toezicht op de naleving van gedragsremedies kan problematisch zijn, omdat gedragsremedies op onderdelen vaak ruimte voor interpretatie openlaten. Hierdoor kunnen ondernemingen de effectiviteit van remedies ondermijnen.<sup>634</sup>
531. Mediahuis zal voor haar concurrentiepositie op de markt afhankelijk zijn van Partijen. Ten eerste dwingen Partijen met de MG bij Mediahuis een minimale omzetgarantie af. Zij hebben zodoende invloed op de door Mediahuis te hanteren tarieven. De MG belet Mediahuis immers om tarieven onder een bepaald niveau te hanteren, tenzij Mediahuis bereid is daar zelf kosten voor te maken. Partijen hebben daarmee kennis van de ondergrens die Mediahuis kan hanteren en kunnen deze kennis inzetten bij hun eigen tariefstelling en onderhandelingen met afnemers van advertentieruimte.
532. De extra schakel die Mediahuis vormt zal logischerwijs leiden tot additionele kosten en daarmee tot hogere tarieven voor afnemers van televisieadvertentieruimte. Partijen kunnen deze kennis inzetten bij onderhandelingen en hebben geen prikkel om onder deze hogere tarieven van Mediahuis advertentieruimte aan te bieden. Daarmee stijgen redelijkerwijs ook de tarieven die Partijen hanteren.
533. Tegelijkertijd behouden Partijen controle over de GRP-voorraad, die bepalend is voor de prijs. Ook daarmee kunnen Partijen de prijs voor advertentieruimte op de Talpa-zenders beïnvloeden.
534. Verder blijft Mediahuis voor de aantrekkelijkheid van de televisieadvertentieruimte die zij verkoopt, afhankelijk van de *content* die Partijen uitzenden op de Talpa-zenders. De waarborgen die Partijen bieden om de kwaliteit van de Talpa-zenders op niveau te houden zijn onvoldoende en voor interpretatie vatbaar, en geven derhalve geen zekerheid dat Mediahuis een volwaardige concurrent van Partijen kan zijn en blijven.
535. Op dit moment zijn *saleshuizen* actief die de verkoop van advertentieruimte voor exploitanten doen, terwijl deze *saleshuizen* geen invloed hebben op de programmering. Ad Alliance van RTL is hier een voorbeeld van. Een belangrijk verschil met andere *saleshuizen* is dat in dit geval de zender-

<sup>633</sup> Richtsnoeren Remedies 2007 van de ACM, [https://www.acm.nl/sites/default/files/old\\_publication/publicaties/11612\\_richtsnoeren-remedies-2007.pdf](https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/11612_richtsnoeren-remedies-2007.pdf).

<sup>634</sup> Richtsnoeren Remedies 2007, rnr. 15.

exploitant niet alleen opdrachtgever van het *sal*eshuis is, maar zelf ook een (grote) concurrent op het gebied van de verkoop van advertentieruimte (Partijen blijven zelf de verkoop doen voor de RTL-zenders), en daarmee andere prikkels heeft dan de 'reguliere' exploitanten die hun verkoop volledig uitbesteden. Dit heeft tot gevolg dat een contractuele relatie tussen Partijen en een derde, Mediahuis, die de verkoop van advertentieruimte voor een aantal van de zenders van Partijen zal verrichten, hoe dan ook risico's kent op het gebied van (i) beïnvloeding van het concurrentiegedrag van Mediahuis, (ii) informatie uitwisseling en (iii) belangenconflicten tussen Partijen en Mediahuis.

536. Partijen behouden op de Talpa-zenders controle over andersoortige vormen van adverteren, terwijl de verkoop hiervan doorgaans gecombineerd gaat met de verkoop van advertentiezendtijd. Dit leidt tot een aanvullende afhankelijkheid tussen Mediahuis en Partijen.
537. Het voorstel is onvoldoende controleerbaar en handhaafbaar voor de ACM als gevolg van de open normen in het voorstel, de complexiteit en de tweezijdigheid van de markt.
538. Tevens is vanwege het niet-structurele karakter van het voorstel op voorhand niet duidelijk of het geconstateerde mededingingsprobleem na het aflopen van de termijn niet alsnog zal optreden.

### 10.3 Verbintenissen doorgifte van televisiezenders

539. In dit onderdeel beoordeelt de ACM het verbintenissen voorstel van Partijen dat ziet op de geconstateerde mededingingsproblemen op de markt voor doorgifte van televisiezenders. Daarvoor beschrijft ze eerst het voorstel van Partijen, gevolgd door de uitkomsten van de markttest. Ze sluit af met haar eigen beoordeling.

#### 10.3.1 Voorstel van Partijen

540. Partijen stellen voor zich er toe te verbinden om voor een duur van vijf jaar met distributeurs op verschillende momenten te onderhandelen over de doorgifte(vergoedingen) van respectievelijk de RTL- en Talpa-zenderpakketten. Partijen zullen hierdoor geen gezamenlijk aanbod kunnen doen voor de doorgifte van de RTL- en Talpa-zenderpakketten. Ook kunnen de onderhandelingen over het ene zenderpakket de onderhandelingen over het andere zenderpakket niet beïnvloeden.<sup>635</sup>
541. Partijen hebben opgemerkt dat met deze voorstellen naar hun oordeel alle mogelijke mededingingsbezwaren worden weggenomen, die zich als gevolg van de voorgenomen concentratie redelijkerwijs kunnen voordoen.

#### 10.3.2 Uitkomsten markttest

542. De ACM heeft de voorgestelde verbintenissen voorgelegd aan de markt. Ze heeft daarvoor een groot aantal marktpartijen benaderd zoals distributeurs en aanbieders van televisiezenders.<sup>636</sup> De meeste benaderde marktpartijen hebben een schriftelijke reactie gegeven.
543. Marktpartijen reageren overwegend negatief op het remedievoorstel. Op twee neutrale reacties na, geven alle marktpartijen aan dat het remedievoorstel van Partijen ontoereikend is om het geconstateerde mededingingsprobleem weg te nemen. Op hoofdlijnen zijn de bevindingen van marktpartijen:
  - Distributeurs zien zich na de voorgenomen concentratie geconfronteerd met een machtsblok waarmee ze moeten onderhandelen. Het remedievoorstel doet hier niet aan af;
  - Het remedievoorstel is niet handhaafbaar of controleerbaar;
  - Partijen kunnen inzichten uit de onderhandelingen voor de ene groep televisiezenders exploiteren in de onderhandeling voor de andere groep televisiezenders;

<sup>635</sup> Remedievoorstel van Partijen ten aanzien van distributie met kenmerk ACM/IN/736018.

<sup>636</sup> Verbintenissen voorstel distributie – versie markttest van 19 december 2022 met kenmerk ACM/IN/736018.

- Voor zover verbintenissen zouden werken, is de voorgestelde termijn te kort.

544. Daarnaast missen marktpartijen in het verbintenissenvoorstel elementen die prijsstijgingen voorkomen. Ook missen zij elementen die distributeurs binnen het aanbod van Partijen keuzevrijheid geven, met bijbehorende lagere doorgiftevergoedingen.

### 10.3.3 Beoordeling ACM remedievoorstel doorgifte van televisiezenders

545. Het remedievoorstel stelt Partijen alsnog in staat om hun onderhandelingspositie te versterken. Daarmee neemt het voorstel het geconstateerde mededingingsprobleem niet zonder twijfel en volledig weg, wat een relevant criterium is zoals aangegeven in randnummer 527.

546. Het remedievoorstel van Partijen is een gedragsremedie, terwijl de ACM een voorkeur heeft voor structurele remedies. Zoals aangegeven in randnummer 530, vergen gedragsremedies extra toezichtlasten en kan het controleren en handhaven van de voorgestelde verbintenissen problematisch zijn. Ten aanzien van het remedievoorstel behouden Partijen zeggenschap over beide zendergroepen, waarmee het voor Partijen mogelijk is de effectiviteit van de verbintenissen te ondermijnen.

547. De ACM is van mening dat het voorstel de *outside option* van Partijen verbetert ten opzichte van de situatie vóór de voorgenomen concentratie. Partijen behouden immers controle over de meest nabije concurrent voor wat betreft televisieadvertenties. Wanneer de doorgifte van enkele zenders gestaakt worden, zullen consumenten overstappen naar de overige zenders van Partijen. Daarmee houden Partijen hun advertentiebereik op peil en verbetert zodoende hun *outside option*. Derhalve neemt het voorstel het geconstateerde mededingingsprobleem niet zonder twijfel en volledig weg.

548. Onder het voorstel verkrijgen en behouden Partijen inzicht in beide onderhandelingen en kunnen deze de facto op elkaar afstemmen. Ook vervallen prikkels in de strijd om de kijker, waardoor concurrentie op het gebied van distributievergoedingen en aanvullende rechten afneemt.

549. De markttest bevestigt de analyse van de ACM dat het voorstel het geconstateerde mededingingsprobleem niet wegneemt. Marktpartijen merken op dat het voorstel netto geen verandering teweeg brengt. Voor zover het voorstel al zou werken merken verschillende marktpartijen op dat de voorgestelde duur onvoldoende is.

## 10.4 Conclusie remedievoorstellen

550. De ACM stelt vast dat de remedievoorstellen onvoldoende zijn om de geconstateerde mededingingsproblemen op de markt voor de verkoop van advertentieruimte op televisie en de *wholesale* markt voor doorgifte van televisiezenders zonder twijfel en volledig weg te nemen.

## 11 Conclusie

551. RTL wil Talpa overnemen. Hiervoor hebben RTL en Talpa een aanvraag voor een vergunning ingediend bij de ACM. De ACM concludeert dat de gemelde operatie binnen de werkingssfeer valt van het concentratietoezicht, dat geregeld is in hoofdstuk 5 van de Mededingingswet.

552. De ACM is van oordeel dat als de voorgenomen concentratie wordt voltrokken de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zal worden belemmerd. Daarom heeft de ACM besloten om geen vergunning te verlenen.

---

553. In 2011 heeft de ACM de overname van SBS door Sanoma goedgekeurd onder voorwaarden.<sup>637</sup> De voorwaarden bij dit besluit uit 2011, waar Talpa Holding zich nog steeds aan dient te houden, blijven in stand.

Den Haag, 3 maart 2023

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

w.g. mr. T.M. Snoep  
bestuursvoorzitter

*Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar de Rechtbank Rotterdam, Sector bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam . Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).*

---

<sup>637</sup> Zie besluit ACM van 22 juli 2011 in zaak 7185/Sanoma – SBS, punt 129. Eén van de voorwaarden is dat Talpa Holding geen belang in RTL mag nemen, zolang zij een belang in SBS heeft.

## Bijlage

## B.1. Inleiding

1. In deze bijlage geeft de ACM een technische beschrijving van de economische analyses uitgevoerd ter onderbouwing van de beoordeling van de voorgenomen concentratie RTL – Talpa. De focus ligt op het presenteren van de gebruikte modellen en de onderliggende aannames. De conclusies en de beoordeling van de concentratie worden in de hoofdtekst van het besluit besproken.
2. De ACM heeft een aantal kwantitatieve analyses uitgevoerd zoals beschreven in hoofdstukken 7 en 8 van het besluit:
  - Een schatting van een (*nested*) *logit* model voor de vraag naar televisie advertenties op basis van volumes en prijzen van televisie-advertenties van Ad Alliance, Talpa en de Ster en online advertentie-prijzen van een marktpartij. Zie paragraaf 7.4.3.2.
  - Een benadering van de kosten die gepaard gaan met het aanbieden van televisie advertenties op basis van gegevens over inkoopkosten van content van Partijen. Zie paragraaf 7.4.2.
  - De uitkomsten van de bovengenoemde analyses worden gebruikt voor een *critical loss analyse* waarmee de markt voor televisie advertenties kan worden afgebakend. Zie paragraaf 7.4.3.2.
  - Een fusiesimulatie aan de hand van het geschatte *nested logit* vraagmodel, het kostenmodel en het Bertrand model van concurrentie om de prijseffecten van de voorgenomen concentratie te schatten. Zie paragraaf 7.6.3.3.
  - Een benadering van de parameters van het speltheoretische onderhandelingsmodel voor de distributiemarkt op basis van gegevens over distributie-vergoedingen van RTL, Talpa, NPO en een aantal andere marktpartijen. Zie paragraaf 8.3.3.

*Toepassing AIDS-model niet mogelijk*

3. Naast de bovengenoemde analyses heeft de ACM geprobeerd om de prijselasticiteit van de vraag naar televisieadvertentieruimte ook op een andere manier te schatten door gebruik te maken van het AIDS-model. Door gebrek aan afdoende bruikbare data is dat niet gelukt.
4. De ACM heeft geprobeerd een dataset te verzamelen van advertentie-uitgaven door het bevragen van een aantal mediabureaus. Op basis van deze gegevens heeft de ACM gepoogd om een vraagmodel te schatten met behulp van het AIDS model<sup>638</sup> dat de ontwikkeling in volumes en prijzen van de meest voorkomende vormen van advertenties (print, out-of-home, radio, televisie en digitaal) kan meenemen. Het bleek echter voor 2 van de 4 mediabureaus niet mogelijk om een dataset aan te leveren die alle kanalen omvat. In één van de wel aangeleverde datasets waren slechts de gegevens van een heel beperkt deel van hun klanten beschikbaar. Dit roept vragen op over de representativiteit van de dataset. Ook blijkt binnen deze dataset het aandeel van advertentiebestedingen erg klein te zijn. De ACM acht de dataset dan ook niet geschikt om betrouwbare conclusies op te kunnen trekken over de substitutiepatronen tussen de verschillende mediakanalen. De resultaten van het AIDS model worden zodoende niet gebruikt in de beoordeling en worden daarom ook niet besproken in deze bijlage.

*Leeswijzer*

5. Dit document is als volgt opgebouwd:
  - Hoofdstuk B.2 bespreekt de schatting van verschillende versies van de vraagmodellen. Deze analyse levert de prijselasticiteiten die als input wordt gebruikt in de *critical loss analyse* en in de fusiesimulatie;
  - Hoofdstuk B.3 bespreekt de schatting van het kostenmodel voor de productie van advertentieruimte ten behoeve van de *critical loss analyse* en fusiesimulatie;
  - Hoofdstuk B.4 bespreekt de *critical loss analyse* voor de afbakening van de advertentiemarkt;
  - Hoofdstuk B.5 bespreekt de fusiesimulatie voor de advertentiemarkt en de te verwachten prijseffecten van de voorgenomen concentratie;
  - Hoofdstuk B.6 bespreekt het onderhandelingsmodel voor de distributiemarkt; en

<sup>638</sup> Zie Deaton, A., & Muellbauer, J. (1980). An almost ideal demand system. *The American Economic Review*, 70(3), 312-326.



- Hoofdstuk B.7 reageert op de kritiekpunten van Partijen die in het besluit niet uitgebreid geadresseerd zijn vanwege de technische aard van de punten.

## B.2. Modellen voor de vraag naar televisie advertenties

### B.2.1 Inleiding

6. Ten behoeve van beantwoording van de vraag of televisie advertenties een markt op zichzelf vormen heeft de ACM een *critical loss analyse* uitgevoerd. Daarvoor dient enerzijds de prijselasticiteit te worden geschat en anderzijds de mogelijke kostenbesparingen. In dit hoofdstuk licht de ACM toe hoe zij de prijselasticiteit heeft geschat. Voor het vaststellen van de prijselasticiteit heeft de ACM met name twee modellen gebruikt: een multinomial logit model en een nested logit model. Deze modellen worden hieronder toegelicht.

### B.2.2 Gebruikte modellen

#### B.2.2.1 Het multinomial logit model

7. Het *multinomial logit vraagmodel* (MNL) is een veel gebruikt empirisch model voor het schatten van de vraag naar heterogene goederen.<sup>639</sup> De hoofdgedachte achter het model is dat elk product een bepaalde hoeveel nut creëert voor de afnemer. Dit nut wordt beïnvloed door de prijzen en productkarakteristieken maar ook door individu-specifieke smaakverschillen. Afnemers kiezen de productvariant die het meeste nut oplevert en daarmee het beste bij hun voorkeuren aansluit. Het optellen van de individuele keuzes over de producten heen, leidt uiteindelijk tot de marktbrede vraag naar de verschillende producten.
8. In de context van TV advertenties veronderstelt het model dat adverteerders uit vier producten kunnen kiezen: een televisieadvertentie van RTL, van Talpa of van de Ster of een *outside option*<sup>640</sup>. Het nut van een bepaalde product  $i$  voor een adverteerder wordt gegeven door

$$U_i = u_i - \alpha p_i + \epsilon_i, (1)$$

waarbij  $u_i$  het basisnut van product  $i$  is,  $p_i$  de prijs van product  $i$  is,  $\alpha$  een parameter is voor prijsgevoeligheid en  $\epsilon_i$  een foutterm die het effect van niet-geobserveerde productkenmerken en smaakverschillen van adverteerders bevat. Volgens het model hangt de vraag naar TV advertentieruimte bij RTL, Talpa en de Ster (of naar de *outside option*) dus af van een basisniveau, de prijs en individuele verschillen.

9. Onder de (standaard) aanname dat  $u_i$  een Gumbel verdeling volgt, wordt de kans dat product  $i$  is gekozen, gegeven door

$$P_i = \frac{\exp(u_i - \alpha p_i)}{\sum_j \exp(u_j - \alpha p_j)}. (2)$$

10. In geaggregeerde toepassingen is de kans  $P_i$  gelijk aan aandeel  $s_i$  dat aangeeft hoe groot het deel is van de totale vraag naar alle producten tezamen wat bij product  $i$  hoort, ofte wel het marktaandeel van product  $i$ . Na het normaliseren van het nutsniveau van de *outside option* naar 0 en enkele berekeningen, leidt (2) tot het volgende:

$$\log(s_i) - \log(s_0) = u_i - \alpha p_i, (3)$$

waarbij  $s_0$  het aandeel van de *outside option* is. Deze formulering laat zien dat de *outside option* als een referentiepunt functioneert: het nut van product  $i$  is eigenlijk het additionele nut ten opzichte van de *outside option*.

<sup>639</sup> Zie bijvoorbeeld Gandhi, A., & Nevo, A. (2021). Empirical models of demand and supply in differentiated products industries. In *Handbook of Industrial Organization*, Vol. 4, No. 1, pp. 63-139. Elsevier; Hoofdstuk 5.4 in Belleflamme, P., & Peitz, M. (2015). *Industrial organization: markets and strategies*. Cambridge University Press, en verdere referenties in dit hoofdstuk van deze bijlage.

<sup>640</sup> Deze *outside option* bevat alle andere advertentiekanaalen en de mogelijkheid van niet adverteren.

11. De schatting van de prijsgevoeligheidsparameter  $\alpha$  kan worden gebruikt om de marktbrede prijselasticiteit te berekenen. De ACM gebruikt de formule afgeleid in Werden en Froeb (1994)<sup>641</sup>:

$$\varepsilon = \alpha \bar{p} s_0, (4)$$

waar  $\alpha$  de geschatte prijscoëfficiënt is in (3),  $\bar{p}$  de gewogen gemiddelde prijs is en  $s_0$  het aandeel van de *outside option* is. Deze prijselasticiteit wordt vervolgens als input gebruikt in de *critical loss analyse* en in de fusiesimulatie.

### B.2.2.2 Het nested logit model

12. Het MNL model heeft als een eigenschap dat elke keuzemogelijkheid in gelijke mate een substituuut is van de andere keuzemogelijkheden. De kernassumptie van het MNL model is namelijk dat het ongeobserveerde nut uit alternatief  $i$  i.i.d. extreme value verdeeld is, waardoor de logit kansen en elasticiteiten gegeven zijn zoals gepresenteerd in sectie B.2.2.1.
13. Om rekening te kunnen houden met dat bepaalde keuzemogelijkheden nauwere substituten zijn dan andere, kan gebruik worden gemaakt van *Generalized Extreme Value* (GEV) modellen waarvan het meest bekende voorbeeld het *nested logit model* (NL) is (zie bijvoorbeeld Train, 2009<sup>642</sup>). Het NL model staat een correlatie toe tussen de  $\epsilon_i$ 's van bepaalde alternatieven. Deze correlatie leidt ertoe dat de betreffende alternatieven nauwere substituten zijn, d.w.z. afnemers stappen in grotere mate over naar alternatieven met gecorreleerde  $\epsilon_i$  dan naar overige alternatieven. Het NL model verdeelt de alternatieven daarbij in groepen, de zogenoemde *nests*.
14. Het nut van een consument uit alternatief  $i$  kan nog steeds geschreven worden als:

$$U_i = u_i - \alpha p_i + \epsilon_i = V_i + \epsilon_i. (5)$$

15. Bij een NL model maken we een andere aanname over de verdeling van het niet-observeerbare deel van het nut ( $\epsilon_i$ ). De alternatieven  $i$  zijn verdeeld over  $K$  *nests*  $B_k$ , waarbij  $k = \{1, \dots, K\}$  en de verdeling van  $\epsilon_i$  wordt gegenereerd door:

$$\exp\left(-\sum_{k=1}^K \left(\sum_{j \in B_k} e^{-\frac{\epsilon_j}{1-\lambda}}\right)^{1-\lambda}\right). (6)$$

16. De parameter  $\lambda$  benadert de mate van correlatie binnen elk nest  $k$  (tussen  $\epsilon_j, j \in B_k$ ), zie McFadden (1978). De ACM volgt de parametrisering van onder andere McFadden (1981), Berry (1994), Verboven (1996) en Cardell (1997)<sup>643</sup> om aan te sluiten bij de literatuur over het schatten van vraag d.m.v. NL modellen. De nesting-parameter wordt gedefinieerd als  $1 - \lambda$  (dus niet als  $\lambda$ , zie onder andere Train, 2009).
17. De kans dat een consument alternatief  $i$  kiest is op basis van de bovenstaande verdeling van  $\epsilon_i$ :

<sup>641</sup> Werden, G. J. en Froeb, L. M. (1994). The Effects of Mergers in Differentiated Products Industries: Logit Demand and Merger Policy. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 10(2), 407-426.

<sup>642</sup> Train, K. E. (2009). *Discrete choice methods with simulation*. Cambridge University Press.

<sup>643</sup> McFadden, D. (1981). Econometric models of probabilistic choice. Structural analysis of discrete data with econometric applications, 198272.

Berry, S. T. (1994). Estimating discrete-choice models of product differentiation. *The RAND Journal of Economics*, 242-262.

Verboven, F. (1996). International price discrimination in the European car market. *The RAND Journal of Economics*, 240-268.

Cardell, N. S. (1997). Variance components structures for the extreme-value and logistic distributions with application to models of heterogeneity. *Econometric Theory*, 13(2), 185-213.

$$P_i = \frac{e^{\frac{V_i}{1-\lambda}} \left( \sum_{j \in B_k} e^{\frac{V_j}{1-\lambda}} \right)^\lambda}{\sum_{l=1}^K \left( \sum_{j \in B_l} e^{\frac{V_j}{1-\lambda}} \right)^{\lambda-1}} \quad (7)$$

Net als bij het MNL model, wordt deze kans beschouwd als het marktaandeel  $s_i$  van product  $i$ .

18. Als  $\lambda = 0$  (geen correlatie binnen een *nest*), dan reduceert het NL tot een MNL. Als  $\lambda \rightarrow 1$  benadert het nested logit het “*elimination by aspects*” model van Tversky (1972)<sup>644</sup>. Alleen waarden van  $\lambda$  tussen 0 en 1 zijn consistent met de nutsmaximalisatie interpretatie van het *nested logit* model voor alle waarden van  $V_i$ .

19. Nests kunnen uit meerdere niveaus bestaan, dat wil zeggen binnen nests kunnen subnests worden gedefinieerd. In het volgende gaat de ACM uit van één set van nests waardoor twee keuzeniveaus ontstaan: i) een keuze voor een nest van alternatieven, en ii) een keuze voor een alternatief binnen het gekozen nest. Deze structuur maakt het mogelijk om het *nested logit* model te zien als een combinatie van twee MNL modellen. Het nut van consument  $n$  uit alternatief  $i$  kan gesplitst worden in het nut van attributen geassocieerd met het nest en de attributen van het alternatief. Dit kan als volgt worden weergegeven:

$$U_i = W_k + Y_i + \epsilon_i, \quad i \in B_k$$

waar  $W_k$  het nut is van de attributen van nest  $B_k$  en  $Y_i$  het nut is van de attributen van alternatief  $i$ .

20. Hieruit volgt dat de kans  $P_i$  gezien kan worden als het product van twee kansen:

$$P_i = P_{i|B_k} P_{B_k}$$

waar  $P_{B_k}$  de kans is dat consument  $n$  een product binnen nest  $B_k$  kiest en  $P_{i|B_k}$  de kans is dat product  $i \in B_k$  wordt gekozen gegeven de keuze voor nest  $B_k$ . De laatste kans is dus conditioneel.

21. De marginale en conditionele kansen, respectievelijk  $P_{B_k}$  en  $P_{i|B_k}$  zijn gespecificeerd als:

$$P_{B_k} = \frac{e^{W_k + (1-\lambda_k)I_k}}{\sum_{l=1}^K e^{W_l + (1-\lambda_l)I_l}}$$

$$P_{i|B_k} = \frac{e^{\frac{Y_i}{1-\lambda_k}}}{\sum_{j \in B_k} e^{\frac{Y_j}{1-\lambda_k}}}$$

waar

$$I_k = \ln \sum_{j \in B_k} e^{\frac{Y_j}{1-\lambda_k}}$$

22. Het *nested logit* kan dus gezien worden als twee MNL modellen: een voor de keuze van een nest en een voor de keuze van een alternatief binnen het gekozen nest. De waarde  $I_k$ , die de twee modellen verbindt, wordt vaak de *inclusive value* genoemd.  $I_k$  is de logaritme van de noemer van de marginale kans  $P_{i|B_k}$  en kan geïnterpreteerd worden als het verwachte nut van de keuze voor een alternatief uit nest  $B_k$ .

23. Het NL model levert andere prijselasticiteiten op dan het MNL model. Ingeval van een *nested logit* model is de eigen elasticiteit van product  $i$  als de prijs  $p_i$  verandert gelijk aan:

$$\varepsilon_{ii} = \left( \frac{1}{1-\lambda} - \frac{\lambda}{1-\lambda} s_{i|B_k} - s_i \right) \alpha p_i, \quad (8)$$

<sup>644</sup> Tversky, A. (1972). Elimination by aspects: A theory of choice. *Psychological review*, 79(4), 281.

waarbij  $s_{i|B_k}$  het aandeel van product  $i$  binnen het nest  $B_k$  is.

24. De kruiselingse elasticiteit naar product  $i$  als de prijs van product  $j$ ,  $p_j$ , verandert is gelijk aan:

$$\varepsilon_{ij} = \begin{cases} -\left(\frac{\lambda}{1-\lambda} s_{j|B_k} + s_j\right) \alpha p_j, & \text{als } i, j \in B_k \\ -\alpha s_j p_j, & \text{als } i \in B_k, j \notin B_k \end{cases}. \quad (9)$$

25. De marktbrede elasticiteit kan berekend worden nog steeds met formule (4). Dat betekent dat de marktbrede elasticiteit niet afhankelijk is van de waarde van de *nesting parameter* maar volledig bepaald wordt door de prijsgevoeligheid, prijzen en de grootte van de *outside option*. De eigen- en kruiselingse prijselasticiteiten in formules (8) en (9) zijn voor de fusiesimulatie relevant.
26. Formule (9) laat zien dat de substitutie tussen producten die bij hetzelfde nest horen hoger is dan tussen producten uit verschillende nests. Het hangt af van de geschatte waarde van de parameter  $\lambda$  hoeveel groter de substitutie is tussen producten uit hetzelfde nest. Dit is een empirische vraag. Het is belangrijk om op te merken dat de ACM deze waarde niet van tevoren bepaalt of beïnvloedt. Als de schatting voor  $\lambda$  niet statistisch significant is, dan kan er worden geconcludeerd dat de nests niet relevant zijn (i.e. substitutie binnen een nest is niet groter dan substitutie tussen nests).
27. De ACM gaat uit van één nest voor TV advertenties bij RTL, Talpa en de Ster en een afzonderlijke nest voor de *outside option*. Deze structuur betekent dat TV advertenties bij de verschillende omroepen beter substituten voor elkaar kunnen zijn dan de *outside option*. Deze keuze is gemotiveerd met de bevindingen van het kwalitatieve onderzoek en zoals uit sectie B.2.5 blijkt, wordt door de data ondersteund.

### B.2.3 Data

28. De ACM heeft bij Partijen en de Ster data opgevraagd over de maandelijkse omzet, prijs, geleverde GRP's en uitgezonden seconden van TV advertenties per doelgroep voor de periode januari 2017 t/m december 2021. Hoewel de dataset op doelgroepsniveau is, zijn de prijs en de GRP omgerekend naar de grootste doelgroep<sup>645</sup> en heeft de ACM de data geaggregeerd over de verschillende doelgroepen.<sup>646</sup> De prijs is genormaliseerd op een spotlengte van 30 seconden en ook bij de GRP's wordt een standaard spotlengte van 30" gehanteerd.<sup>647</sup>
29. Naast de data van Partijen en de Ster gebruikt de ACM ook een dataset over kijkcijfers per zender, ontvangen van de Stichting KijkOnderzoek (SKO). Deze dataset bevat maandelijkse data over kijkdichtheid (KDH), het uitgesteld kijken aandeel en gemiddeld aantal kijkers per zender, voor de periode januari 2016 t/m december 2021. KDH is gedefinieerd als het percentage van de doelgroep (6+ in deze dataset) dat gemiddeld naar de zender keek. KDH wordt per seconde bepaald en gemiddeld over de dag. Er zijn twee versies van de variabelen: de ene gaat over de gehele dag terwijl de andere gefocust op prime time (18:00 t/m 24:00) is. Deze variabelen worden gebruikt om voor het endogeniteitsprobleem te corrigeren. Dit wordt verder toegelicht in sectie B.2.5.
30. Verder gebruikt de ACM in het nested logit model online prijzen van Google als extra controlevariabelen om de robuustheid van de resultaten te checken. Deze dataset betreft

<sup>645</sup> Omrekenen van GRP's betekent het volgende. Voor een reclame die op een bepaalde doelgroep A focus, wordt berekend hoeveel GRP's de reclame oplevert bij de *grootste* doelgroep. Zo worden alle GRP cijfers uitgedrukt in termen van de grootste doelgroep. Deze omrekening wordt door Partijen en de Ster zelf gedaan. De GRP's zijn niet op te tellen over de verschillende doelgroepen (omdat ze over 1% van een bepaalde doelgroep gaan) dus omrekenen naar de grootste groep is noodzakelijk voor het aggregeren van de data.

<sup>646</sup> De ACM wilde oorspronkelijk een model op doelgroepsniveau schatten. Echter merkte zij dat de omroepen iets andere doelgroepsdefinities hanteren. De verschillende doelgroepen zijn niet eenduidig aan elkaar te koppelen en ook zijn er wijzigingen geweest in doelgroepsdefinities in de loop der jaren. Dit maakt een analyse op doelgroepsniveau niet haalbaar en daarom schat de ACM een geaggregeerde versie van het model.

<sup>647</sup> In de oorspronkelijke dataset van RTL worden de GRP cijfers niet genormaliseerd naar 30". Aangezien dit wel het geval is in de data van Talpa en de Ster, heeft de ACM de oorspronkelijke GRP cijfers van RTL genormaliseerd in de omgerekende dataset om een consistente dataset te hebben. De genormaliseerde GRP's worden berekend als omzet gedeeld door prijs voor elke maand. Op deze manier volgen de GRP cijfers dezelfde normalisatie als de prijs.

maandelijkse gemiddelde netto prijzen van verschillende types advertenties op YouTube en Google Search voor de periode januari 2017 t/m december 2021. De dataset is opgebouwd uit data van adverteerders met een facturatieadres in Nederland.

#### B.2.4 Schatting

31. De ACM schat het MNL model in de vorm gegeven door (3). Daarbij wordt  $\log(s_i) - \log(s_0)$  verklaard door de volgende variabelen: prijs, omroep dummies en maandelijkse *fixed effects* (voor elke jaar-maand combinatie) om te controleren voor exogene ontwikkelingen die de marktbrede vraag naar TV-advertenties (en naar de *outside option*) beïnvloeden.

##### B.2.4.1 Correctie voor endogeniteit

32. Er kan sprake zijn van endogeniteit wat er toe leidt dat aan de schattingsresultaten geen conclusies kunnen worden ontleend. De ACM gebruikt instrumentele variabelen om voor de potentiële endogeniteit van prijzen te corrigeren.
33. Er kan sprake zijn van endogeniteit vanwege de volgende twee redenen<sup>648</sup>: Ten eerste omdat de marginale kosten (medebepalend voor de prijs) worden beïnvloed door niet-geobserveerde ontwikkelingen die samenhangen met niet-geobserveerde ontwikkelingen in de vraag naar advertenties. Het is mogelijk dat adverteerders in bepaalde periodes meer bij bepaalde omroepen willen inkopen. Bijvoorbeeld vanwege bepaalde content of andere niet-geobserveerde factoren. Indien deze factoren bekend zijn bij omroepen, zullen deze zich vertalen in de gekozen marge en dus ook de prijs. Dergelijke correlatie in factoren die van invloed zijn op de vraag en prijs zou een endogeniteitsprobleem kunnen veroorzaken. In deze markt is het niet aannemelijk dat de marginale kosten maand tot maand wijzigen. Daardoor is deze eerste reden van endogeniteit (via de marginale kosten) niet relevant op deze markt.
34. Ten tweede, de marge (medebepalend voor de prijs) is beïnvloed door niet-geobserveerde ontwikkelingen die samenhangen met niet-geobserveerde ontwikkelingen in de vraag naar advertenties op televisie. Deze vorm van endogeniteit op basis van marges (in tegenstelling tot marginale kosten) is veel besproken in de economische literatuur<sup>649</sup>.
35. Om te corrigeren voor endogeniteit kan gebruik worden gemaakt van een schatting met instrumentele variabelen. Zogenoemde *markup-shifters*<sup>650</sup> zijn geschikte instrumenten hiervoor. *Markup-shifters* kunnen afgeleid worden uit de eerste-orde voorwaarden van het winstmaximalisatieprobleem van een onderneming. Marges (en prijzen) komen namelijk tot stand in concurrentie met andere ondernemingen op de markt. De concurrentiedruk die uit deze concurrerende producten uitgaat is dan medebepalend voor de winst-maximaliserende marge (en dus ook de prijs). Functies van karakteristieken van concurrerende producten worden gebruikt als instrumenten om de invloed van deze concurrentiedruk te benaderen en zo de endogeniteit op te lossen.<sup>651</sup>
36. Bij de keuze voor instrumenten moet opgelet worden dat de instrumenten sterk zijn. In de econometrische literatuur zijn risico's geïdentificeerd voor een bias door het gebruik van zwakke instrumenten<sup>652</sup>. Andrews en Armstrong (2017) en Angrist en Kolesar (2021)<sup>653</sup> stellen voor om alleen

<sup>648</sup> Factoren die de totale vraag naar tv advertenties beïnvloeden worden al gecorrigeerd door de maandelijkse *fixed effects*.

<sup>649</sup> Zie bijvoorbeeld:

Nevo, A. (2001). Measuring market power in the ready-to-eat cereal industry. *Econometrica*, 69(2), 307-342.

Villas-Boas, S. B. (2007). Vertical relationships between manufacturers and retailers: Inference with limited data. *The Review of Economic Studies*, 74(2), 625-652.

Miller, N. H., & Weinberg, M. C. (2017). Understanding the price effects of the MillerCoors joint venture. *Econometrica*, 85(6), 1763-1791.

<sup>650</sup> Zie bijvoorbeeld Berry (1994).

<sup>651</sup> Zie bijvoorbeeld:

Berry, S. T. (1994). Estimating discrete-choice models of product differentiation. *The RAND Journal of Economics*, 242-262.

Berry, S., Levinsohn, J., & Pakes, A. (1995). Automobile prices in market equilibrium. *Econometrica*, 841-890.

Gandhi, A., & Nevo, A. (2021). Empirical models of demand and supply in differentiated products industries. In *Handbook of Industrial Organization* (Vol. 4, No. 1, pp. 63-139). Elsevier.

<sup>652</sup> Zie bijvoorbeeld de volgende artikelen en de referenties erin:

instrumenten met een te verwachten teken te gebruiken. De vaststelling van het verwachte teken voor instrumenten is in vele situaties denkbaar<sup>654</sup>.

37. De ACM gebruikt de KDH-cijfers van de SKO als een karakteristiek van een product.<sup>655</sup> In het bijzonder gebruikt de ACM de volgende functies van de KDH-cijfers:
- de som van KDH van de concurrerende omroepen in de vorige maand;<sup>656</sup>
  - de som van KDH van de externe zenders (third parties) bij dezelfde sales house in de vorige maand.
38. Naast de bovenstaande instrumenten gebruikt de ACM ook de veranderingen in de totstandkoming van het evenwicht en volgt daarbij Miller en Weinberg (2017) en Porter (1983)<sup>657</sup>. Concreet gebruikt de ACM dummies voor wijziging in prijsbeleid van de Ster vanaf 2018, de overname van BrandDeli door Ad Alliance vanaf 2019 en de opname van zenders van derden in het portfolio van Talpa vanaf 2020. Al deze ontwikkelingen zijn van invloed geweest op de prijszetting van de aanbieders in deze markt vanuit de aanbodzijde van de markt en hebben geen directe invloed op de vraag. Daarom gaat het om valide instrumenten.

#### B.2.4.2 Modelspecificatie

39. Voor het MNL model schat de ACM de volgende regressie:

$$\log(s_i) - \log(s_0) = \alpha_1 p_i + \beta \text{maand dummies} + \gamma \text{omroep dummies} + \varepsilon_i, (10)$$

waar verschillende instrumenten worden gebruikt om de prijsparameter  $\alpha_1$  te schatten.

40. Het NL model wordt geschat in twee stappen gebaseerd op de splitsing van de kansen toegelicht in randnummer 20 van deze bijlage:

$$\log(s_{i|B_k}) - \log(s_{1|B_k}) = \alpha_1(p_i - p_1) + \beta \text{maand dummies} + \gamma \text{omroep dummies} + \varepsilon_i, (11)$$

$$\log(s_{B_k}) - \log(s_0) = \alpha_0 + (1 - \lambda_k)I_k + \delta \text{online prijzen} + \varepsilon_i$$

41. Het model voor de conditionele kansen bevat geen *outside option* omdat deze niet in de nest  $B_k$  hoort. Daarom is een van de omroepen gekozen als referentie alternatief ( $i = 1$ ) in een nest voor identificatie doeleinden van de parameters.
42. Het model voor de keuze van een nest bevat geen maand dummies omdat er maar één nest is en er dus anders geen variatie overblijft. De ACM gebruikt wel de online prijzen van Google om de

---

Andrews, I., & Armstrong, T. B. (2017). Unbiased instrumental variables estimation under known first-stage sign. *Quantitative Economics*, 8(2), 479-503.

Angrist, J., & Kolesár, M. (2021). One instrument to rule them all: The bias and coverage of just-id iv (No. w29417). National Bureau of Economic Research.

Stock, J., & Yogo, M. (2005). Asymptotic distributions of instrumental variables statistics with many instruments. *Identification and inference for econometric models: Essays in honor of Thomas Rothenberg*, 6, 109-120.

<sup>653</sup> Zie voetnoot 649 voor de referenties.

<sup>654</sup> Zie bijvoorbeeld:

Angrist, J. D., & Krueger, A. B. (1991). Does compulsory school attendance affect schooling and earnings?. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 979-1014.

Imbens, G. W., & Angrist, J. D. (1994). Identification and Estimation of Local Average Treatment Effects. *Econometrica*, 62(2), 467-475.

Heckman, J. J., Urzua, S., & Vytlacil, E. (2006). Understanding instrumental variables in models with essential heterogeneity. *The Review of Economics and Statistics*, 88(3), 389-432.

<sup>655</sup> De ACM gebruikt de KDH cijfers die op de hele dag gebaseerd zijn. De resultaten zouden niet wezenlijk veranderen als de cijfers over prime time waren gebruikt aangezien de correlatie tussen de twee versies heel hoog is: ten minste 0,93 bij alle drie de omroepen.

<sup>656</sup> De reden voor het gebruik van KDH-cijfers van de *vorige maand* is dat deze cijfers beschikbaar zijn bij het bepalen van de prijs voor de huidige maand.

<sup>657</sup> Miller, N. H., & Weinberg, M. C. (2017). Understanding the price effects of the MillerCoors joint venture. *Econometrica*, 85(6), 1763-1791.

Porter, R. H. (1983). A study of cartel stability: the Joint Executive Committee, 1880-1886. *The Bell Journal of Economics*, 301-314.

potentiële concurrentiedruk van buiten het nest te benaderen. De ACM merkt op dat de correctie voor de ontwikkelingen in de *outside option* opgevangen door de maand dummies wel doorwerkt door de schatting van de prijsparameter in de eerste stap.

43. Een alternatieve methode is om het model (10) uit te breiden met het conditioneel aandeel  $s_{i|B_k}$  zoals in Verboven (1996). Het conditioneel aandeel  $s_{i|B_k}$  is echter endogeen. De ACM volgt dus Verboven (1996) en gebruikt functies van karakteristieken van concurrerende producten binnen het nest als instrument. Deze tweede methode is bedoeld als een robuustheidscheck om ervoor te zorgen dat de schatting van de nesting parameter niet gedreven wordt door niet-geobserveerde ontwikkelingen in de *outside option*.
44. Door het opnemen van de maand en omroep dummies blijft er alleen variatie over in relatieve prijzen en aandelen om zowel de prijsparameter als de nesting parameter te identificeren. Het blijkt dat door gebruik van dezelfde set instrumenten beide parameters niet tegelijk betrouwbaar kunnen worden geschat. De ACM gebruikt dus de geschatte prijsparameter uit het MNL model om de variatie verklaard door prijsverschillen af te trekken van  $y_i$ . De overgebleven variatie wordt dan gebruikt om de nesting parameter te identificeren.
45. Beide methoden maken gebruik van meerdere vervolgstappen. De resulterende standaardfouten gebaseerd op modellen met geschatte inputs zijn niet geldig omdat er geen rekening wordt gehouden met de onzekerheid rondom de waardes van deze inputs. Daarom maakt de ACM gebruik van bootstrapping om de standaardfouten consistent in te schatten.
46. Zoals in secties B.2.5 en B.5.3 verder toegelicht leveren beide methoden plausibele resultaten.

## B.2.5 Resultaten

47. Voor het bepalen van de resultaten gebruikt de ACM de standaard 2SLS schattingsmethode, waarbij eerst de prijs wordt verklaard door de instrumenten (*first-stage* regressie) en daarna het door de instrumenten verklaarde deel van de prijzen wordt gebruikt in de hoofdregressie.

### B.2.5.1 First-stage regressie

48. In Tabel B1 staan de resultaten van de regressie van de prijs (endogene variabele) op alle exogene variabelen (kolommen (1) en (2)). Onder de tweede schattingsmethode van het *nested logit* model, die als robuustheidsanalyse dient, is ook het aandeel binnen het nest endogeen, zoals hiervoor besproken. De ACM rapporteert ook de resultaten van de regressie van deze variabele op de exogene variabelen in kolommen (3) en (4).
49. De ACM constateert dat alleen de som van kenmerken van concurrerende producten en de dummy voor wijziging in prijsbeleid van de Ster statistisch significant zijn voor de prijs. Deze twee parameters hebben ook het verwachte teken wat een vereiste is om het gebruik van zwakke instrumenten te voorkomen (zie randnummer 36 van deze bijlage). Betere prestatie van concurrenten levert naar verwachting meer concurrentiedruk op en leidt dus tot een lagere prijs. Een negatief teken is daarom logisch. Het prijsbeleid van Ster betrof het stoppen met onderhandelingen en wijziging van de doelgroep definities. Het geschatte teken is in lijn met de openbare observaties in de media<sup>658</sup>. De wijziging is ook duidelijk merkbaar in de prijs- en omzetontwikkeling bij Ster. Naar aanleiding van deze resultaten werkt de ACM verder met deze twee instrumenten met significante parameters met logische teken (kolom (2)) en gebruikt de volledige set instrumenten (kolom (1)) bij wijze van robuustheidscheck. De ACM gaat op een soortgelijke manier om ook met het conditioneel aandeel in het nested logit model. De ACM merkt op dat dit conditioneel aandeel inherent endogeen is in het NL model en een logische teken voor deze exogene variabele daardoor niet te geven is., Hierdoor zijn de instrumenten in kolom (4) puur op basis van de statistische significantie geselecteerd.

<sup>658</sup> Zie bijvoorbeeld: [Commercieel beleid STER 2018 - Zuiver Media](#)

Tabel B1 First-stage resultaten

	Prijs		Conditioneel aandeel	
	(1)	(2)	(3)	(4)
<b>Som KDH concurrenten</b>	-42,547	-30,093	-0,097	-0,099
<b>(t-statistiek)</b>	(3,11)	(3,47)	(2,66)	(2,69)
<b>Som KDH eigen producten</b>	-6,442	-	-0,123	-0,186
<b>(t-statistiek)</b>	(0,28)		(1,77)	(4,45)
<b>Prijsbeleid Ster</b>	190,649	188,544	-0,264	-0,289
<b>(t-statistiek)</b>	(11,54)	(12,86)	(6,74)	(8,18)
<b>Overname BrandDeli</b>	-18,966	-	-0,092	-
<b>(t-statistiek)</b>	(0,73)		(1,10)	
<b>Extra zenders Talpa</b>	14,043	-	-0,069	-
<b>(t-statistiek)</b>	(0,81)		(1,55)	
<b>Omroep FE</b>	JA	JA	JA	JA
<b>Maand FE</b>	JA	JA	JA	JA
<b>Kleibergen-Paap F-statistiek</b>	37,05	97,62	28,69	46,26
<b>#waarnemingen</b>	<b>177</b>	<b>177</b>	<b>177</b>	<b>177</b>

Bron: verkoopdata RTL, Talpa en Ster, kijkdichtheidsdata van SKO en schattingen en berekeningen ACM

### B.2.5.2 MNL model

#### B.2.5.2.1 De outside option

50. Zoals in sectie B.2.2. besproken, hangt de marktbrede elasticiteit niet alleen af van de prijsgevoeligheidsparameter  $\alpha$  maar ook van het aandeel van de *outside option*  $s_0$ , zie formule (4). De ACM legt hieronder uit hoe zij de grootte van de *outside option* heeft bepaald.
51. Televisieadvertenties hebben een aandeel van 20% van alle advertentiebestedingen volgens marktbrede jaarrapporten.<sup>659</sup> Dit betekent dat de *outside option* in het MNL model een aandeel van ongeveer 80% zou moeten hebben. Dit is echter een overschatting. De relevante vraag voor de marktafbakening is namelijk in hoeverre *TV adverteerders* de andere advertentiekanalen als substituuut beschouwen. Daardoor zou ook de *outside option* moeten aansluiten bij de keuzes van TV adverteerders. Marktbrede jaarrapporten worden echter beïnvloed ook door de keuze van adverteerders die TV advertenties niet als optie beschouwen en voornamelijk online adverteren. Als we de bestedingen van deze adverteerders buiten beschouwing laten, dan wordt het marktaandeel van televisieadvertenties groter en het aandeel van de *outside option* lager dan 80%.<sup>660</sup>
52. Het MNL model veronderstelt dat de *outside option* een net zo goed substituuut is voor TV advertentie bij één van de zenders (ook wel omroepen genoemd) als een TV advertentie bij een andere omroep (zie randnummer 12 van deze bijlage). Deze beperking is van invloed op de resultaten en dat wordt verstrekt door een overschatting van de *outside option*. In lijn met de resultaten van het kwalitatieve onderzoek (zie paragraaf 7.3 in het besluit) acht de ACM TV advertenties een nauwere substituuut voor elkaar dan voor de alternatieve vormen van adverteren. Het even zeer meewegen van alle advertenties in het MNL model overschat dus de concurrentiedruk van de *outside option*.

<sup>659</sup> Bron: eigen berekening met data vanuit Screenforce TV Jaarrapport 2021, Digital Advertising Spend 2020 The Netherlands (Deloitte) en Digital advertising spending in the Netherlands from 2012 to 2021 (Statista.com).

<sup>660</sup> Uit de enquête data van Oxera kan worden berekend hoe groot deel van hun budget TV adverteerders aan TV advertenties besteden. Dit percentage is rond 27,9%. Ter vergelijking, het budgetaandeel van TV is 19,3% als we alle respondenten van het Oxera onderzoek beschouwen.



53. De *outside option* moet echter ook de optie bevatten om niet te adverteren. Het aandeel moet dus niet alleen gebaseerd zijn op ingekochte advertenties. Wordt dit niet meegenomen in de data kan dit tot een onderschatting leiden van de concurrentiedruk van de *outside option*. Het is onbekend of en wanneer besloten is door adverteerders om niet te adverteren omdat alleen de uitgaven aan advertenties worden geregistreerd.
54. Naar oordeel van de ACM wegen de twee effecten hierboven tegen elkaar op. De ACM gaat in haar berekeningen met het MNL model veiligheidshalve uit van een marktpotentie van 7 miljoen GRP's wat neerkomt op een aandeel *outside option* van 83% in 2021.
55. Het gebruik van een grote *outside option* is gebruikelijk in de empirische literatuur<sup>661</sup>. Ook specifiek voor het modelleren van de vraag naar TV advertenties gaan academici uit van modellen gebaseerd alleen op gegevens over bestedingen aan TV advertenties<sup>662</sup> met een grote *outside option*.

#### B.2.5.2.2 Schattingsresultaten

56. Tabel B2 vat de resultaten van de schatting van het MNL model samen. Kolommen (2) en (3) horen bij verschillende combinaties van de potentiële instrumenten overeenkomstig met Tabel B1. De ACM beschouwt kolom (3) als de hoofdspecificatie. De prijscoëfficiënt  $\alpha$  in de eerste regel is in absolute waarde hoger dan in kolom (1) geschat met OLS, in lijn met de verwachtingen over de richting van de bias veroorzaakt door endogeniteit. De F-statistieken wijzen erop dat de gebruikte instrumenten sterk genoeg zijn om te corrigeren voor endogeniteit.

**Tabel B2 Schattingsresultaten MNL model**

	(1)	(2)	(3)
<b>Prijsgevoeligheid (x100)</b>	-0,117	-0,146	-0,157
<b>(t-statistiek)</b>	(6,38)	(10,02)	(11,91)
<b>Omroep FE</b>	JA	JA	JA
<b>Maand FE</b>	JA	JA	JA
<b>Schattingsmethode</b>	OLS	2SLS	2SLS
<b>Instrumenten</b>	-	Tabel B1 (1)	Tabel B1 (2)
<b>Kleibergen-Paap F-statistiek</b>	-	37,05	97,62
<b>#waarnemingen</b>	180	177	177
<b>Marktbrede elasticiteit (2021 data, <math>s_0 = 0,83</math>)</b>	-0,61	-0,76	-0,85
<b>Marktbrede elasticiteit (2021 data, <math>s_0 = 0,99</math>)</b>		-0,90	-0,97

Bron: verkoopdata RTL, Talpa en Ster, kijkdichtheidsdata van SKO en schattingen en berekeningen ACM

#### B.2.5.3 NL model

57. In het NL model hieronder wordt het verschil tussen substitutie tussen TV advertenties en andere vormen van adverteren expliciet meegenomen (zie randnummer 13 van deze bijlage). Het argument

<sup>661</sup> Zie bijvoorbeeld Ivaldi, M., & Verboven, F. (2005). Quantifying the effects from horizontal mergers in European competition policy. *International Journal of Industrial Organization*, 23(9-10), 669-691, waarbij een outside option met een marktaandeel van 75% wordt gebruikt.

<sup>662</sup> Ivaldi, M., & Zhang, J. (2021). Simulating media platform mergers. *International Journal of Industrial Organization*, 79, 102729. Ivaldi, M., & Zhang, J. (2022). Platform mergers: Lessons from a case in the digital tv market. *The Journal of Industrial Economics*, 70(3), 591-630.

---

in randnummer 52 van deze bijlage valt daardoor weg en een andere keuze voor de grootte van de *outside option* ligt dus voor de hand. De ACM gaat uit van een heel conservatief scenario met  $s_0 = 0,99$ , hiermee is de totale marktpotentie 100 miljoen GRP's.<sup>663</sup>

58. Tabel B3 vat de resultaten van de schatting van het NL model samen. Kolommen (1) t/m (3) gebruiken alle beschikbare instrumenten voor prijs. Kolommen (4) t/m (6) zijn geschat met gebruik van de selectie van instrumenten die statistisch significant zijn en een logische teken hebben (kolom (2) in Tabel B1).

---

<sup>663</sup> Dit scenario is in het voordeel van Partijen: hoe groter de *outside option*, hoe groter de bijbehorende concurrentiedruk.

Tabel B3 Schattingsresultaten NL model

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<b>Prijsgevoeligheid (x100)</b>	-0,146	-0,146	-0,146	-0,157	-0,157	-0,157
<b>(t-statistiek)</b>	(5,69)	(5,69)	(5,69)	(6,87)	(6,87)	(6,87)
$1 - \lambda_k$	0,706	0,470	0,738	0,707	0,473	0,740
<b>(t-statistiek)</b>	(10,93)	(7,24)	(11,97)	(10,95)	(7,29)	(12,01)
<b>CPM Prijs YouTube video</b>		-0,035			-0,035	
<b>(t-statistiek)</b>		(0,35)			(0,34)	
<b>CPM Prijs YouTube video non-skipable</b>		-0,095			-0,094	
<b>(t-statistiek)</b>		(1,10)			(1,36)	
<b>CPM Prijs YouTube video skipable</b>		0,226	0,250		0,228	0,250
<b>(t-statistiek)</b>		(1,35)	(2,38)		(1,36)	(2,39)
<b>CPM Prijs YouTube in-display video</b>		0,126			0,126	
<b>(t-statistiek)</b>		(1,71)			(1,71)	
<b>CPM Prijs YouTube display</b>		-0,073			-0,074	
<b>(t-statistiek)</b>		(0,50)			(0,51)	
<b>CPC Prijs Google Search</b>		-0,091			-0,090	
<b>(t-statistiek)</b>		(0,44)			(0,44)	
<b>Omroep FE</b>	JA	JA	JA	JA	JA	JA
<b>Maand FE</b>	JA	JA	JA	JA	JA	JA
<b>Instrumenten prijs</b>	Tabel B1 (1)			Tabel B1 (2)		
<b>#waarnemingen</b>	180	180	180	180	180	180
<b>Marktbrede elasticiteit (2021 data, <math>s_0 = 0,99</math>)</b>	-0,90	-0,90	-0,90	-0,97	-0,97	-0,97

Bron: verkoopdata RTL, Talpa en Ster, kijkdichtheidsdata van SKO en schattingen en berekeningen ACM

59. Deze schattingsresultaten worden in de *critical loss* analyse in hoofdstuk B.4 gebruikt. Zoals duidelijk blijkt van de waarden van de marktbrede elasticiteit in Tabellen B2 en B3 en formule (4), is de marktafbakening niet afhankelijk van de waarde van de nesting parameter. Het realistisch inschatten van relatieve concurrentiedruk binnen de nest mogelijk gemaakt door het NL model is wel van belang voor de fusiesimulatie (hoofdstuk B.5) omdat de concurrentiedruk die de individuele ondernemingen ervaren bepalend is voor de prijseffecten.
60. Tabel B4 laat de resultaten zien van de robuustheidschecks met een alternatieve schattingsmethode. De uitkomsten wijken niet materieel af van die in Tabel B3.

Tabel B4 Robuustheidschecks NL model (afgeleid van MNL prijsparameter)

	(1)	(2)	(3)	(4)
Prijsgevoeligheid (x100)	-0,146	-0,146	-0,157	-0,157
(t-statistiek)	(5,69)	(5,69)	(6,87)	(6,87)
Nesting parameter ( $\lambda_k$ )	0,390	0,378	0,343	0,331
(t-statistiek)	(2,65)	(2,47)	(2,48)	(2,24)
Omroep FE	JA	JA	JA	JA
Maand FE	JA	JA	JA	JA
Instrumenten prijs	Tabel B1 (1)		Tabel B1 (2)	
Instrumenten nest	Tabel B1 (3)	Tabel B1 (4)	Tabel B1 (3)	Tabel B1 (4)
#waarnemingen	177	177	177	177
Marktbrede elasticiteit (2021 data, $s_0 = 0,99$ )	-0,90	-0,90	-0,90	-0,97

Bron: verkoopdata RTL, Talpa en Ster, kijkdichtheidsdata van SKO en schattingen en berekeningen ACM

61. De schattingen van alle uitgevoerde specificaties van het *nested logit* vraagmodel wijzen erop dat de substitutie binnen het *nest* bestaande uit TV advertentie aanbieders groter is dan de substitutie tussen TV advertenties en andere vormen van adverteren. Deze uitkomst is robuust ook wanneer prijzen van online advertenties van Google (gebruikt als proxy voor de ontwikkeling in online prijzen) mee worden genomen in het model.

### B.3 Kostenmodel

62. Ten behoeve van de *critical loss analyse* en van de marktafbakening schat de ACM de variabele kosten van het creëren van advertentieruimte.
63. Oxera gaat in haar analyse uit van een contributiemarge van **[95-100]**% die gebaseerd is op de inspanningen om een extra GRP te verkopen. Zoals uitgebreid besproken in het besluit (zie paragraaf 7.4.2), gaat volgens de ACM deze benadering voorbij aan het feit dat de beschikbare GRP's voortvloeien uit het behaalde bereik op de kijkersmarkt. Om kijkers te bereiken en zo advertenties te kunnen aanbieden is kostbare content nodig. Deze kosten dienen meegenomen te worden in de analyse omdat een rationele onderneming de totale winst maximaliseert, niet alleen winst gebaseerd op een gedeelte van opbrengsten en kosten. De ACM betreft zodoende de besparing in contentkosten in de *critical loss analyse* en neemt ingeschatte veranderingen in marginale kosten mee in de fusiesimulatie. In dit hoofdstuk licht de ACM toe hoe de variabele kosten worden geschat.
64. De ACM gaat uit twee versies van het kostenmodel om rekeningen te houden met potentiële praktische beperkingen in het vergroten van bereik:
- Model met constante marginale kosten;
  - Model met stijgende marginale kosten.
65. Zoals hieronder toegelicht leiden beide modellen tot vergelijkbare inschattingen van de variabele kosten.

#### B.3.1 Constante marginale kosten

66. Voor het model met constante marginale kosten is het alleen noodzakelijk om te bepalen welk deel van de contentkosten variabel zijn. Het is denkbaar dat er een bepaald niveau aan contentkosten nodig is om de omroep te laten bestaan. Deze kosten kunnen als vast worden beschouwd. Vervolgens is het aannemelijk dat naarmate het bereik groeit, het steeds moeilijker (en daarom duurder) wordt om een extra GRP te produceren in concurrentie op de kijkersmarkt.

67. Op basis van de jaarlijkse inkoopkosten voor content en het aantal verkochte GRP's komt de ACM tot een inschatting op basis van het verschil tussen RTL en Talpa wat betreft content kosten en het aantal verkochte GRP's. Deze variabele kosten worden vervolgens gebruikt om de mogelijke besparingen als gevolg van de prijsverhoging op de advertentiemarkt te benaderen.
68. De variabele kosten per GRP worden dus berekend als het verschil in totale content kosten in de jaren 2018 t/m 2021<sup>664</sup> tussen RTL en Talpa gedeeld door het verschil in totaal aantal verkochte GRP's in de jaren 2018 t/m 2021<sup>665</sup> tussen RTL en Talpa. In principe worden dus de contentkosten van Talpa als vast beschouwd en de variabele kosten van content worden bepaald door de extra GRP's die RTL in staat is om te verkopen ten opzichte van Talpa met de extra uitgaven aan content. Deze aanname over de omvang vaste kosten acht de ACM conservatief.
69. Om te voorkomen dat de resultaten te sterk beïnvloed worden door *ad hoc* fluctuaties in content kosten en bereik, werkt de ACM met de som van content kosten en aantal verkochte GRP's over vier jaren.
70. De resulterende schatting van de variabele kosten per GRP komt uit op afgerond **[vertrouwelijk]**.

### B.3.2 Stijgende marginale kosten

71. In het model met stijgende marginale kosten wordt het voor de omroepen bij stijgende productie steeds kostbaarder om nieuw bereik te creëren.
72. De ACM gebruikt de gegevens over GRP-productie en contentkosten van Partijen om een simpel kostenmodel te schatten waarin de kosten exponentieel stijgen met aantal GRP's. De logaritme van de contentkosten wordt dus verklaard aan de hand van aantal GRP's:

$$\ln \text{kosten}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{GRP}_t + \varepsilon_i$$

73. Tabel B5 vat de resultaten samen. Ondanks het beperkte aantal waarnemingen is de coëfficiënt van GRP statistisch significant. De marginale contentkosten van RTL en Talpa kunnen worden berekend op basis van de bovenstaande kostenfunctie en de parameterschattingen. Die marginale kosten zijn opgenomen in Tabel B5.

**Tabel B5 Schattingsresultaten kostenmodel**

kostenmodel	
Aantal GRP's (mln)	[vertrouwelijk]
(t-statistiek)	[vertrouwelijk]
Marginale kosten RTL	[vertrouwelijk]
Marginale kosten Talpa	[vertrouwelijk]
#waarnemingen	8

Bron: verkoopdata RTL, Talpa en Ster, kijkdichtheidsdata van SKO en schattingen en berekeningen ACM.

74. De ACM merkt op dat de schatting relatief goed past zowel bij de variatie tussen omroepen als bij de variatie over de jaren heen. Figuur B1 illustreert dit. Het geschatte kostenmodel wordt gebruikt om een lijn te trekken door de waarnemingen. Deze lijn past relatief goed bij de waarnemingen zowel voor de twee omroepen afzonderlijk als over de jaren heen.

<sup>664</sup> Bronnen: EUO3-#2006622641-v1 Bijlage 24 - content cijfers versie 14 januari 2022(254581769.1) en Bijlage 2 - 2021 cijfers.

<sup>665</sup> Bronnen: EUO3-#2008548694-v1 RTL - ACM aanvullende data 25-54 jaar en EUO3-#2008548681-v1 Talpa - GRPs Outputprijs Omzet doelgroep en 25-54.

**Figuur B1 Illustratie kostenmodel**

[vertrouwelijk]

**B.4 Critical loss analyse**

75. Ten behoeve van de productmarktafbakening berekent de ACM verder op basis van de beschikbare schattingen of het voor een hypothetische monopolist op een markt voor TV advertenties winstgevend kan zijn om de prijzen met 5% te verhogen (zie paragraaf 7.4 van het besluit).
76. Voor de berekening van winst/verlies op de advertentiemarkt stelt de ACM dat rekening moet worden gehouden met besparingen op contentkosten bij een prijsverhoging. De daling in het aantal verkochte GRP's aan de hand van de prijsverhoging en de elasticiteit vermenigvuldigd met de variabele kosten van [vertrouwelijk] per GRP leveren de geschatte besparing op contentkosten op.
77. Tabel B6 geeft het overzicht van de resultaten van de *critical loss analyse*<sup>666</sup>. De waarden voor de elasticiteiten geschat door de ACM zijn afkomstig van de schattingen in Tabellen B2 en B3. De resultaten laten zien dat kostenbesparingen de prijsverhoging winstgevend maken. Bovendien zijn de besparingen zodanig groot dat ook als er onzekerheid is rondom de exacte waarde van de variabele contentkosten per GRP, de prijsverhoging winstgevend blijft. Ter verduidelijking, voor de hoogste geschatte elasticiteit van -1,13 geldt namelijk dat de besparingen op contentkosten de prijsverhoging al winstgevend maken als de variabele kosten per GRP [vertrouwelijk] euro zijn. Dit is aanzienlijk lager dan de [vertrouwelijk] euro die de ACM berekend heeft.

**Tabel B6 Resultaten *critical loss analyse* (winst, miljoenen euros)**

Elasticiteit TV	SEO	Oxera	ACM	ACM
	-1,11	-1,13	-0,85	-0,97
Geen content besparingen	-6,2	-7,0	4,0	-0,7
Met content besparingen	21,6	21,3	25,3	23,6
Omslagpunt	85%	83%	113%	98%

78. De ACM toont ook op een andere manier aan dat haar conclusies robuust zijn. De ACM berekent voor de vier elasticiteiten in Tabel B6 de contributiemarge die het omslagpunt zou zijn tussen een nauwe en brede markt (oftewel tussen een winstgevende en niet winstgevende prijsverhoging).<sup>667</sup> Het zijn 85%, 83%, 113%<sup>668</sup> en 98% voor respectievelijk SEO, Oxera, MNL en NL. Deze marges zijn niet veel lager dan de door Oxera gehanteerde [95-100]%. De besparing hoeft zodoende maar beperkt te zijn om al tot de conclusie te komen dat de markt beperkt tot televisieadvertenties is. Dus ook als de ACM er iets naast zou zitten met haar inschatting, blijft de prijsverhoging duidelijk winstgevend in alle gevallen.
79. De resultaten in Tabel B6 zijn gebaseerd op constante marginale kosten. Met stijgende marginale kosten zijn de potentiële besparingen nog groter omdat de laatste eenheden steeds hogere productiekosten hebben dan de eerder gecreëerde GRP's. Dit ondersteunt de conclusie van de ACM nog verder.

<sup>666</sup> De SEO (niet-gecomp.) elasticiteit van -1,11 komt uit de dataset van SEO. De ACM heeft de niet-gecompenseerde elasticiteit berekend.

<sup>667</sup> Om het omslagpunt te berekenen, wordt het kritische vraagverlies  $\frac{5\%}{5\%+CM}$  vergeleken met het daadwerkelijke vraagverlies  $\epsilon \cdot 5\%$ . In het omslagpunt zijn de twee verliezen gelijk. Dit geldt wanneer de contributiemarge wordt gegeven door  $CM = \frac{1}{\epsilon} - 5\%$ . Wanneer de daadwerkelijke contributiemarge lager is dan het omslagpunt, dan is de prijsverhoging winstgevend voor de hypothetische monopolist.

<sup>668</sup> Een contributiemarge kan uiteraard nooit boven 100% liggen. Het omslagpunt wordt volgens de formule in voetnoot 667 berekend. De interpretatie van het omslagpunt van 113% is dat de prijsverhoging winstgevend is voor alle redelijke waarden van de contributiemarge.

80. De ACM merkt op dat de gevolgen voor de inkomsten uit distributievergoedingen niet worden meegenomen in de bovenstaande analyse ondanks het feit dat deze ook deel uitmaken van de totale inkomsten die de hypothetische monopolist optimaliseert. De ACM stelt wel vast dat de hypothetische monopolist een sterke positie zou hebben in de onderhandelingen met distributeurs. De analyse in hoofdstuk B.6 wijst er bijvoorbeeld op dat de voorgenomen concentratie al de onderhandelingsmacht van Partijen toe heeft laten nemen. Gelet hierop en het feit dat de distributievergoeding relatief kleiner deel van de inkomsten vertegenwoordigen dan advertentie-inkomsten, concludeert de ACM dat het meenemen van distributie-vergoedingen de uitkomsten van de *critical loss* analyse niet wijzigt.
81. De *critical loss analyse* gebaseerd op alle beschikbare schattingen van prijselasticiteit wijst erop dat een hypothetische monopolist op de markt voor televisieadvertenties in Nederland de prijzen winstgevend kan verhogen. De analyse laat bovendien zien dat de besparingen op contentkosten zeer beperkt hoeven te zijn om de prijsverhoging winstgevend te laten zijn.

## B.5 Fusiesimulatie

82. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM de uitgevoerde fusiesimulatie (zie paragraaf 7.6.3.3 in het besluit). De simulatie benadert de prijzen na de voorgenomen concentratie aan de hand van een combinatie van een aanbodmodel en een vraagmodel.
83. De uitkomsten worden bepaald doordat aangenomen wordt dat elke onderneming  $i$  haar winst  $\Pi_i$  maximaliseert:

$$\Pi_i = \sum_j I_{ij}(p_j q_j - C(q_j)) - F_i$$

$p_j$  is de prijs van product  $j$ ,  $q_j$  is de verkochte hoeveelheid van product  $j$ ,  $C(q_j)$  is de kost van de productie  $q_j$  van product  $j$ ,  $I_{ij}$  is een dummy gelijk aan één wanneer product  $j$  wordt verkocht door onderneming  $i$ , en  $F_i$  zijn de vaste kosten.

84. De oplossing van het winstmaximalisatieprobleem hangt af van de vorm van de aanbod- en vraagmodellen besproken hieronder.

### B.5.1 Aanbod- en vraagmodel

85. Het meest gebruikte model van concurrentie is in de praktijk het Bertrand model. Dit model veronderstelt dat bedrijven prijzen zetten om winst te maximaliseren. De verkochte volumes zijn bepaald door de vraag in reactie op de gekozen prijs.
86. Het heterogene Bertrand model staat bovendien productdifferentiatie toe. Dat betekent dat de producten in de markt niet perfecte substituten hoeven te zijn, maar de substitutiemogelijkheden in zekere mate van elkaar verschillen. Dit onderscheidend vermogen geeft ondernemingen een zekere mate van economische marktmacht in de zin dat zij een prijs boven de marginale kosten kunnen zetten.
87. Gelet op de brede wereldwijde ervaring met toepassingen van het Bertrand model in de concurrentieanalyse acht de ACM dit model geschikt om de gevolgen van de concentratie te benaderen.
88. De ACM gaat uit van het *nested logit* vraagmodel (besproken in sectie B.2.5.3) voor de fusiesimulatie. De resultaten worden ook voor het *multinomial logit* model berekend maar zoals hieronder uitgelegd is het NL model geschikter voor de fusiesimulatie.

### B.5.2 Simulatie

89. De ACM onderscheidt in de simulatie Ad Alliance (RTL), Talpa en de Ster als drie grootste aanbieders van TV advertenties. De simulaties zijn gebaseerd op de cijfers uit 2021.

90. De maximalisatie van winst met betrekking tot prijs leidt tot de volgende eerste-orde voorwaarden voor elk product  $k$ :

$$\frac{\partial \Pi_i}{\partial p_k} = q_k + \sum_j I_{ij} \left( p_j - \frac{\partial C(q_j)}{\partial q_j} \right) \frac{\partial q_j}{\partial p_k} = 0$$

waar  $\frac{\partial C(q_j)}{\partial q_j}$  de marginale kosten zijn en  $\frac{\partial q_j}{\partial p_k}$  het marginale effect van de prijsverandering van product  $k$  op de vraag naar product  $j$ .

91. Aan de hand van de elasticiteiten van beide vraagmodellen, marktaandeelen en gemiddelde prijzen kunnen de marginale kosten worden berekend door de gegevens in de bovenstaande eerste-orde voorwaarden in te vullen en het bijbehorende systeem van vergelijkingen op te lossen.
92. Om de prijseffecten van de voorgenomen concentratie te berekenen, moet het nieuwe markt-evenwicht worden bepaald. Hierbij wordt er rekening gehouden met de veranderde marktstructuur, namelijk dat de RTL-Talpa combinatie na de overname de prijzen van alle producten van Ad Alliance en Talpa gezamenlijk optimaliseert. Het nieuwe evenwicht kan worden berekend door het invullen van de geschatte vraagparameters en marginale kosten in de eerste-orde condities die bij de nieuwe marktsituatie horen, en vervolgens de vergelijkingen gezamenlijk op te lossen naar de nieuwe prijzen. De prijzen in het nieuwe evenwicht worden dan vergeleken met de prijzen voor de concentratie om de te verwachten prijseffecten te berekenen.

### B.5.3 Resultaten

93. Zoals toegelicht in sectie B.2.2 kan het NL model rekening houden met het verschil in substitutiepatronen binnen en buiten een nest. Daarnaast acht de ACM het gebruikte NL model met een nest voor TV advertenties realistischer dan het MNL model op basis van de resultaten van het kwalitatieve onderzoek, diversion ratio's, bedrijfsspecifieke prijselasticiteiten en geïmpliceerde marginale kosten. Het MNL wordt volledigheidshalve en ter robuustheidscheck meegenomen in de analyse, de resultaten zijn minder relevant dan uitkomsten gebaseerd op het NL model.
94. De ACM rapporteert de resultaten voor drie modelspecificaties:
- MNL model (3) uit Tabel B2 (hoogste prijsgevoeligheid),
  - NL model (6) uit Tabel B3 (hoogste prijsgevoeligheid, laagste nesting parameter),
  - NL model (5) uit Tabel B3 (maximale correctie voor online prijzen).
95. Alle analyses gebruiken het jaar 2021 als uitgangspunt. Voor het MNL model gaat de ACM uit van de marktpotentie van 7 miljoen GRP's (zie randnummer 56 van deze bijlage) en voor de NL modellen uit van een marktpotentie van 100 miljoen GRP's (zie randnummer 59 van deze bijlage). Dit verschil in marktpotentie is de resultante van het verschil in aanpak omtrent de mate van substitutie naar de *outside option* (zie randnummer 59 van deze bijlage).
96. Tabellen B7 t/m B9 presenteren de diversion ratio's geïmpliceerd door de drie vraagmodellen. De diversion ratio's kwantificeren welk deel van de door de prijsverhoging verloren vraag van de ene omroep bij de andere omroepen terecht komt. De eerste kolom van de tabellen geeft aan bij welke omroep de prijs wordt verhoogd en de verdere kolommen geven aan waar een deel van de verloren vraag terecht komt. Zoals verwacht, gezien de statistisch significante nesting parameter, leiden de NL modellen tot meer substitutie tussen de TV omroepen onderling.

**Tabel B7** Diversion ratio's op basis van MNL model (3)

	Talpa	Ster	Ad Alliance	Outside option
Talpa	-	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Ster	[vertrouwelijk]	-	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Ad Alliance	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	-	[vertrouwelijk]



Tabel B8 Diversion ratio's op basis van NL model (6)

	Talpa	Ster	Ad Alliance	Outside option
Talpa	-	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Ster	[vertrouwelijk]	-	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Ad Alliance	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	-	[vertrouwelijk]

Tabel B9 Diversion ratio's op basis van NL model (5)

	Talpa	Ster	Ad Alliance	Outside option
Talpa	-	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Ster	[vertrouwelijk]	-	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Ad Alliance	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	-	[vertrouwelijk]

97. Tabel B10 vat de geschatte indicatieve prijsstijgingen samen voor de verschillende modelspecificaties. De ACM presenteert ook de geïmpliceerde marginale kosten voor Talpa zodat ze kunnen worden vergeleken met de uitkomsten van het kostenmodel in hoofdstuk B.3. Deze vergelijking is niet volledig zuiver te maken voor Ad Alliance omdat het ook andere zenders omvat dan alleen de RTL-zenders.

98. Zoals hiervoor aangegeven wordt het MNL model volledigheidshalve meegenomen in de analyse. De ACM vindt de uitkomsten van de NL modellen betrouwbaarder. Dat blijkt ook uit de resultaten. Voor sommige aanbieders blijkt dat de geïmpliceerde marginale kosten negatief zijn op basis van het MNL model. Daarom leidt de specificatie met stijgende marginale kosten op basis van het MNL model niet tot zinnige resultaten. Dat de geïmpliceerde marginale kosten negatief zijn onder het MNL model is niet verrassend omdat het model onvoldoende rekening houdt met de nabijheid van concurrentie tussen de omroepen. In het MNL ervaart een omroep vooral concurrentie van de *outside option* omdat die het grootste aandeel heeft. Zonder extra concurrentie daarbovenop van concurrerende TV advertenties (betere substituten) zijn omroep-specifieke elasticiteiten te laag en impliceren daarom in sommige gevallen negatieve marginale kosten.

Tabel B10 Geschatte indicatieve prijsstijgingen

	MNL (3)	NL (5)	NL (6)
Constante marginale kosten	3,5%	7,0%	4,7%
Stijgende marginale kosten	-	5,6%	3,9%
Geïmpliceerde marginale kost Talpa	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

Bron: verkoopdata RTL, Talpa en Ster, kijkdichtheidsdata van SKO en schattingen en berekeningen ACM

99. Gelet op de consistentie in geïmpliceerde marginale kosten en realistische diversion ratio's acht de ACM het NL model (5) het meest geschikt. Het NL model (6) levert een conservatieve inschatting van het effect. Alle modellen leveren echter significante prijsstijgingen op, zelfs als rekening wordt gehouden met de toenemende kostbaarheid van GRP productie.

## B.6 Onderhandelingsmodel voor de distributiemarkt

100. Om de (theoretische) analyse van de distributiemarkt empirisch te onderbouwen, heeft de ACM een simpel onderhandelingsmodel geschat. De ACM gaat al uit van Nash bargaining.<sup>669</sup> Daarin wordt verondersteld dat de *outside option* voor distributeurs aanzienlijk verslechtert als zowel RTL als Talpa

<sup>669</sup> Nash Jr, J. F. (1950). The bargaining problem. *Econometrica*, Vol. 18, No. 2, pp. 155-162.

geen contract afsluiten. Het doel van dit hoofdstuk is om aan te tonen dat dit onderhandelingsmodel consistent is met empirische gegevens en te illustreren wat dit betekent voor de gevolgen van de voorgenomen concentratie.

101. In het volgende beschrijft de ACM het onderhandelingsmodel aan de hand van één onderhandeling tussen een omroep en een distributeur. De deelnemers aan de onderhandeling noemt de ACM “de omroep” en “de distributeur”.

102. In het model zijn de volgende aannames gedaan over de elementen die de opbrengsten van een succesvolle onderhandeling voor de omroep en de distributeur bepalen:

- Opbrengsten omroep:  

$$W_{agree}^{omroep} - W_{outside}^{omroep} + P$$

- Opbrengsten distributeur:  

$$W_{agree}^{distributeur} - W_{outside}^{distributeur} - P$$

$W_{agree}$  is de winst bij overeenkomst en  $W_{outside}$  is de winst bij gefaalde onderhandeling.  $P$  is de distributievergoeding die in de onderhandeling tot stand komt.  $P$  is dus een opbrengst voor de omroep en een kost voor de distributeur.

103. Theoretisch is de uitkomst in evenwicht de waarde van de vergoeding  $P$  die het product van opbrengsten van beide onderhandelende ondernemingen maximaliseert:

$$\max(W_{agree}^{omroep} - W_{outside}^{omroep} + P)(W_{agree}^{distributeur} - W_{outside}^{distributeur} - P) \quad (12)$$

104. De resulterende prijs is berekend door de afgeleide te nemen van de bovenstaande ten opzichte van de distributievergoeding  $P$ . Dit levert de volgende oplossing voor  $P$ :

$$P = \frac{W_{agree}^{distributeur} - W_{outside}^{distributeur} - W_{agree}^{omroep} + W_{outside}^{omroep}}{2} = \frac{G^{distributeur} - G^{omroep}}{2}, \quad (13)$$

105. De opbrengst van de onderhandelingen voor de distributeur  $G^{distributeur}$  kan worden benaderd door een *willingness-to-pay* (WTP) indicator. De WTP indicatoren zijn afgeleid van *logit*-vraagmodellen. De indicator is gelijk aan het extra nut van het toevoegen van de optie aan het aanbod van de betreffende partij. Deze indicatoren worden vaak gebruikt in onderzoek naar onderhandelingen tussen ziekenhuizen en zorgverzekeraars<sup>670</sup> maar zijn breed toepasbaar voor het modelleren van onderhandelingen, ook specifiek in context van distributeurs die bundels van inputs samenstellen om aan te bieden aan eindgebruikers<sup>671</sup>. Het opgezette onderhandelingsmodel gebruikt soortgelijke uitgangspunten als Crawford en Yurukoglu (2012)<sup>672</sup>.

106. De ACM veronderstelt dat kijkers op een gegeven moment tussen beschikbare zenders kiezen en dit keuzeprocess benaderd kan worden door een *logit* model soortgelijk als in Ivaldi en Zhang (2021, 2022)<sup>673</sup>. Als een bepaalde zender ontbreekt in een zenderpakket van een kijker, is de kijker genoodzaakt om het kijkgedrag aan te passen. Dat leidt tot een daling in het ervaren nut van de kijker. De WTP indicator benadert deze daling in nut. De distributeur kan de betalingsbereidheid van kijkers voor de zenders van de omroep vertalen in extra inkomsten  $G^{distributeur}$ . De WTP kan berekend worden aan de hand van kijkerstaandelen:

<sup>670</sup> Capps, C., Dranove, D., & Satterthwaite, M. (2003). Competition and market power in option demand markets. *RAND Journal of Economics*, 737-763.

<sup>671</sup> Hemphill, C. S., & Rose, N. L. (2018). Mergers that harm sellers. *The Yale Law Journal*, 2078-2109.

Nevo, A. (2014). Mergers that increase bargaining leverage. Remarks as Prepared for the Stanford Institute for Economic Policy Research and Cornerstone Research Conference on Antitrust in Highly Innovative Industries.

<sup>672</sup> Crawford, G. S., & Yurukoglu, A. (2012). The welfare effects of bundling in multichannel television markets. *American Economic Review*, 102(2), 643-85.

<sup>673</sup> Ivaldi, M., & Zhang, J. (2021). Simulating media platform mergers. *International Journal of Industrial Organization*, 79, 102729.

Ivaldi, M., & Zhang, J. (2022). Platform mergers: Lessons from a case in the digital tv market. *The Journal of Industrial Economics*, 70(3), 591-630.

$$G^{distributeur} = \alpha_{kijkers} U_{kijkers} = \alpha_{kijkers} \sum_{n=1}^N \log \frac{1}{1 - k_n}$$

waar  $\alpha_{kijkers}$  de geldwaarde voor kijkers is van het nut van zenders van de omroep in het zenderpakket van de distributeur,  $U_{omroep}$  is het nut afgeleid van het model voor kijkgedrag,  $k_n$  is het aandeel van kijktijd van abonnee  $n$  besteed aan de omroep betrokken bij de onderhandeling.

107. De ACM gebruikt het marktaandeel van SKO,  $MADL$ , om de kijktijdaandelen te benaderen:

$$G^{distributeur} \approx \alpha_{kijkers} N \log \frac{1}{1 - MADL} = \alpha_{kijkers} \hat{U}_{omroep}$$

waar  $\hat{U}_{omroep}$  een benadering is van  $U_{omroep}$ .

108. De ACM gaat ervan uit dat de omroepen groter tegenwicht ondervinden van grotere distributeurs in de onderhandelingen. Dit is consistent met de stellingen van Partijen over onderlinge afhankelijkheid tussen omroepen en distributeurs en grote impact van het 'op het zwart zetten' van hun zenders door grote distributeurs bij een mislukte onderhandeling. Formeel neemt de ACM aan dat adverteerders belang hechten aan het bereiken van een brede publiek. Uitgaande van het hierboven beschreven model voor kijkgedrag heeft een adverteerder een grotere kans om extra kijkers te bereiken via een zender dat beschikbaar is bij meer abonnees. De ACM gaat ervan uit dat het nut van de adverteerders afneemt met groeiend aantal abonnees aan wie hun advertenties worden getoond. Alleen zo ontstaat een situatie waarin grotere abonnees een lagere vergoeding per abonnee kunnen afdwingen. Als het nut voor adverteerders en de bijhorende betalingsbereidheid gelijk zou zijn voor elke abonnee, zou de impact op de onderhandeling van de vergoeding per abonnee gelijk zijn ongeacht de grootte van de distributeur.

109. De WTP indicator creëert dit patroon van afnemende nut en wordt dus door de ACM gebruikt met het aandeel abonnees,  $s_{distributeur}$ , als uitgangspunt:

$$G^{omroep} \approx \alpha_{adverteerders} \log \frac{1}{1 - s_{distributeur}} = \alpha_{adverteerders} \hat{U}_{adverteerders}$$

waar  $\hat{U}_{adverteerders}$  een benadering is van  $U_{adverteerders}$ .

110. De vergoeding per abonnee betaald door de distributeur aan de omroep is op basis van bovenbeschreven onderhandelingsmodel gelijk aan:

$$\begin{aligned} \frac{P_{distributeur}^{omroep}}{N_{distributeur}} &= \frac{G^{distributeur} - G^{omroep}}{2N_{distributeur}} \\ &= \frac{1}{2} \left( \alpha_{kijkers} \log \frac{1}{1 - MADL_{omroep}} - \frac{\alpha_{adverteerders}}{N_{distributeur}} \log \frac{1}{1 - s_{distributeur}} \right) \end{aligned}$$

111. Dit model impliceert dat de vergoeding per abonnee daalt met het aantal abonnees van de distributeur (verwachte spot inkomsten) en stijgt met WTP van abonnees. Een omroep met meer kijkers krijgt dus een hogere distributievergoeding dan een omroep met minder kijkers en een distributeur met meer abonnees betaalt minder dan een distributeur met minder abonnees.
112. Dit theoretisch resultaat kan empirisch getoetst worden aan de hand van daadwerkelijke onderhandelingsresultaten en ontwikkelingen in kijkgedrag en aantallen abonnees. Een regressie bevestigt deze uitkomst voor de jaren 2017 t/m 2021. Tabel B11 vat de resultaten samen.
113. Kolom (1) bevat de basisspecificatie met de symmetrische WTP indicatoren om wederzijdse onderhandelingsmacht van zowel omroepen als distributeurs mee te nemen. In kolom (2) wordt de aanname over onderhandelingsmacht van distributeurs op basis van aantal abonnees niet meer gebruikt en in plaats daarvan wordt voor elke distributeur een dummy opgenomen om voor verschillen in onderhandelingsmacht, kennis, ervaringen en doelstelling tussen de distributeurs te corrigeren. De parameter voor de onderhandelingsmacht van de omroep wijkt niet significant af van kolom (2). In kolom (3) wordt voor elke omroep een dummy opgenomen. Dat betekent dat de parameter voor de onderhandelingsmacht van omroepen in deze specificaties niet meer gebaseerd is op de verschillen

tussen omroep maar alleen op ontwikkelingen in kijkgedrag over tijd. Zelfs in deze specificatie is de schatting statistisch significant op 10% significantieniveau.

**Tabel B11 Schattingsresultaten onderhandelingsmodel distributie**

	(1)	(2)	(3)
$\hat{U}_{kijkers}/N$	54,52	52,53	102,70
<b>(t-statistiek)</b>	(6,73)	(7,03)	(1,90)
$\hat{U}_{adverteerders}/N$	-50,71	-	-76,48
<b>(x1.000.000)</b>	(1,79)	-	(3,47)
<b>(t-statistiek)</b>			
<b>Intercept</b>	6,50	-	-
<b>(t-statistiek)</b>	(1,38)		
<b>Distributeur FE</b>	NEE	JA	NEE
<b>Omroep FE</b>	NEE	NEE	JA
<b>R<sup>2</sup></b>	0,434	0,626	0,696
<b>#waarnemingen</b>	68	68	68

Bron: vergoedingen RTL, Talpa, marktpartijen, kijkdichtheidsdata van SKO en schattingen en berekeningen ACM

114. De schattingen in Tabel B11 laten zien dat de theoretische aannames van de ACM consistent zijn met daadwerkelijk gedrag van ondernemingen in deze markt en deze bevindingen robuust zijn. De geschatte parameters van het onderhandelingsmodel in kolom (1) impliceren voor gegevens uit 2021<sup>674</sup> een stijging van 17,3% in de onderhandelde distributievergoedingen voor Partijen.

## B.7 Kritiek Partijen op analyses ACM

### B.7.1 Kritiekpunten Partijen

115. Partijen hebben meerdere kritiekpunten op de logit modellen gebruikt door de ACM. De ACM reageert op meerdere van deze punten al in het besluit (zie paragraaf 7.4.3.3). De ACM focust hieronder op de gedetailleerde technische kritiekpunten.
116. Ten eerste betwisten Partijen dat logit modellen gebruikt kunnen worden om de advertentiemarkt te bestuderen. Volgens de theoretische onderbouwing van deze modellen kiezen consumenten één van de beschikbare opties terwijl adverteerders tegelijk op meerdere kanalen/omroepen adverteren. Hierdoor passen logit modellen volgens Partijen niet goed bij de werkelijke keuzeproces van adverteerders.
117. Ten tweede stellen Partijen dat de *outside option* een te groot marktaandeel heeft. Partijen beweren dat een *outside option* met een marktaandeel van 80% betekent dat het model voor slechts 20% gebruik maakt van daadwerkelijke data, het overige 80% is virtueel gecreëerd.
118. Ten derde zijn Partijen van mening dat de ACM het endogeniteitsprobleem op een ongeschikte manier oplost bij het schatten van de logit modellen: de gebruikte instrumenten zijn niet valide (oftewel exogeen) en niet sterk genoeg. Volgens Oxera had de ACM een zogenaamd J-test moeten doen om te testen of de instrumenten exogeen zijn. Verder moet de F-statistiek in de schattingsresultaten meer dan 100 zijn om te kunnen concluderen dat de instrumenten sterk genoeg zijn. Er wordt naar het artikel van Lee et al (2022)<sup>675</sup> verwezen voor dit laatste resultaat.

<sup>674</sup> De uitkomst is niet gevoelig voor de keuze van een jaar.

<sup>675</sup> Lee, D.S., Moreira, M.J., McCrary, J., Porter, J. (2022), 'Valid t-ratio Inference for IV', *American Economic Review*, October 2022.

## B.7.2 Reactie ACM

### B.7.2.1 Het gebruik van logit modellen

119. Het gebruik van de logit modellen wordt in hoofdstuk B.2 van deze bijlage gemotiveerd als een keuzeproces waarin de consument één product kiest uit een set beschikbare alternatieven. Maar in de advertentiemarkt kiezen adverteerders hoeveel ze besteden aan de verschillende alternatieven en kiezen ook voor meerdere vormen van adverteren tegelijk. Dit keuzeproces lijkt minder goed te passen bij de beschrijving in hoofdstuk B.2. Echter is deze interpretatie van de logit modellen niet de enige en vormt geen noodzakelijke aanname voor gebruik van dergelijke modellen.
120. Verboven (1996)<sup>676</sup> en Anderson et al. (1988)<sup>677</sup> laten namelijk zien dat dezelfde *logit* modellen even goed passen bij een nutsfunctie gebaseerd op een representatieve consument die de gezamenlijke vraag van alle consumenten beschrijft. Omdat de totale vraag bepalend is voor de effecten van de concentratie, zijn de *logit* modellen geschikt voor het modelleren van de vraag ongeacht het keuzeproces van de consument. De beschrijving in sectie B.2.2 vormt dus geen aanname maar dient als illustratie.
121. Andere mededingingsautoriteiten hebben in het verleden ook met de interpretatie van Verboven en Anderson gewerkt. Een nested logit model werd bijvoorbeeld gebruikt in de Kraft Foods/Cadbury concentratiezaak<sup>678</sup> van de Europese Commissie om de keuze van consumenten voor chocoladetabletten te modelleren. Een ander voorbeeld is de analyse van Ivaldi en Zhang (2021, 2022)<sup>679</sup> over de Franse TV markt, waarbij kijkgedrag met een nested logit model wordt gemodelleerd.

### B.7.2.2 De grootte van de outside option

122. Wat het grote marktaandeel van de *outside option* betreft, is de keuze van de ACM niet ongebruikelijk in de literatuur. In het onderzoek van Ivaldi en Verboven (2005) heeft de *outside option* een marktaandeel van 75%, dus van vergelijkbare grootte als in het MNL model. Dit toont aan dat het logit model kan worden gebruikt ook als de *outside option* een grote marktaandeel heeft. Dit is niet verrassend aangezien het model om een bepaald keuzeproces gaat en derhalve is er geen theoretische voorwaarde over de grootte van de *outside option* om het model te kunnen gebruiken.

### B.7.2.3 Corrigeren voor endogeniteit

123. De ACM gebruikt instrumentele variabelen om voor de potentiële endogeniteit van prijzen te corrigeren. Het is belangrijk voor de schatting om valide (exogene) en sterke instrumenten te hebben anders kunnen de resultaten onbetrouwbaar zijn. De ACM is zorgvuldig omgegaan met de keuze van instrumenten en is daardoor niet eens met de kritiek van Partijen.
124. Anders dan Partijen stellen kan de validiteit van instrument niet getest worden. In de academische literatuur is wiskundig bewezen dat de validiteit niet kan worden getest wanneer de endogene variabele continu is<sup>680</sup>. Dat is precies het geval in vraagmodellen wat expliciet duidelijk wordt gemaakt door Gunsilius (2021)<sup>681</sup>. De door Partijen genoemd J-test toetst de zogenaamde *overidentifying restrictions*, niet direct de validiteit van instrumenten. Omdat de waarde van de

<sup>676</sup> Verboven, F. (1996). The nested logit model and representative consumer theory. *Economics Letters*, 50(1), 57-63.

<sup>677</sup> Anderson, S. P., De Palma, A., & Thisse, J. F. (1988). A representative consumer theory of the logit model. *International Economic Review*, 461-466.

<sup>678</sup> Case No COMP/M.5644 – Kraft Foods / Cadbury

<sup>679</sup> Ivaldi, M., & Zhang, J. (2021). Simulating media platform mergers. *International Journal of Industrial Organization*, 79, 102729.

Ivaldi, M., & Zhang, J. (2022). Platform mergers: Lessons from a case in the digital tv market. *The Journal of Industrial Economics*, 70(3), 591-630.

<sup>680</sup> Gunsilius, F. F. (2021). Nontestability of instrument validity under continuous treatments. *Biometrika*, 108(4), 989-995.

Pearl, J. (1995, August). On the testability of causal models with latent and instrumental variables. *Proceedings of the Eleventh conference on Uncertainty in artificial intelligence* (pp. 435-443).

<sup>681</sup> Zie voetnoot 682 voor referentie.

zogenaamde *sample moment conditions* bepaald wordt door verschillende elementen van het model, kan het niet gebruikt worden als bewijs voor validiteit van instrumenten.

125. De ACM gaat uit van validiteit van de instrumenten omdat ze gebruikelijk zijn in de literatuur en met een maand vertraagd zijn, waardoor de ACM geen mechanisme ziet waarmee deze instrumenten de niet-prijs gerelateerde verschuivingen in vraag voor advertenties op bepaalde zender zouden veroorzaken. Sterker nog, de kijkdichtheid bij concurrenten van een omroep in de vorige maand heeft geen invloed op het nut ervaren door de adverteerder van advertenties op deze omroep in de huidige maand<sup>682</sup>. Het gebrek aan effect van het instrument op de uitkomst-variabele is de enige vereiste voor validiteit van instrumenten zoals blijkt uit onderstaande figuur uit Gunsilius (2021)<sup>683</sup>.

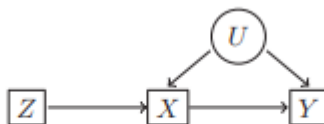


Fig. 1. A directed acyclic graph representation of the instrumental variable model with outcome  $Y$ , endogenous treatment  $X$ , instrument  $Z$  and latent confounder  $U$ .

126. Het is dan niet verrassend dat empirische artikelen in gerenommeerde tijdschriften geen J-test rapporteren. Zie bijvoorbeeld Berry et al. (1995), Verboven (1996), Nevo (2000)<sup>684</sup> of Ivaldi en Zhang (2021, 2022)<sup>685</sup>. Ten overvloede heeft de ACM ook een specificatie van het model geschat met alleen de wijziging in prijsbeleid van Ster als instrument. In een specificatie zonder kijkdichtheden van concurrenten als instrument wijst ook de J-test namelijk op exogeniteit van de overgebleven instrumenten. De dummy voor de wijziging in prijsbeleid Ster voldoet dus aan alle gestelde eisen (inclusief door Partijen aangedragen J-test) en leidt tot resultaten die niet wezenlijk afwijken van de gepresenteerde uitkomsten.
127. Ten opzichte van het door Partijen aangehaalde artikel over de sterkte van instrumenten merkt de ACM op dat dat een onderzoek betreft met exact één instrument en niets zegt over een relatie tussen de  $F$ -statistiek en de zuiverheid van de schatting. Het model *in casu* betreft meerdere instrumenten en is gericht op verkrijgen van parameterwaarden die een realistische en zuivere weergave van de vraag naar TV advertenties opleveren. Het aangehaalde resultaat dat de  $F$ -statistiek ten minste 100 zou zijn is dus niet van toepassing voor de analyse van de ACM.

<sup>682</sup> Zie Berry (1994) p.249 voor soortgelijke argumentatie.

<sup>683</sup> Zie voetnoot 682 voor referentie.

<sup>684</sup> Nevo, A. (2000). Mergers with differentiated products: The case of the ready-to-eat cereal industry. *The RAND Journal of Economics*, 395-421.

<sup>685</sup> Ivaldi, M., & Zhang, J. (2021). Simulating media platform mergers. *International Journal of Industrial Organization*, 79, 102729.

Ivaldi, M., & Zhang, J. (2022). Platform mergers: Lessons from a case in the digital tv market. *The Journal of Industrial Economics*, 70(3), 591-630.