

Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van [datum], nr. WJZ 34858995 (14696), handelende in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken en Klimaat, tot wijziging van de Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003 in verband met modernisering van de clausuleringen

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Handelende in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken en Klimaat;
Gelet op artikel 6.23 van de Mediawet 2008;
Besluit:

ARTIKEL I

De Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 vervalt de begripsbepaling van demografisch bereik.

B

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel b, wordt "ten minste 50 procent" vervangen door "meer dan 50 procent".
2. Het tweede lid komt te luiden:
 2. Als frequentieruimte als bedoeld in het eerste lid wordt aangewezen de frequentieruimte in de FM-vergunning A04, genoemd in artikel 2 van de Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen landelijke commerciële radio-omroep 2023.
3. Het vierde lid vervalt.

C

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. De puntkomma aan het slot van onderdeel a wordt vervangen door "en,".
 - b. In onderdeel b "ten minste 30 procent" vervangen door "meer dan 50 procent" en wordt de puntkomma vervangen door een punt.
 - c. De onderdelen c en d. vervallen.
2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Als frequentieruimte als bedoeld in het eerste lid wordt aangewezen de frequentieruimte in de FM-vergunning A09, genoemd in artikel 2 van de Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen landelijke commerciële radio-omroep 2023.

3. Het derde lid vervalt.

4. In het vierde lid wordt "onderdelen b tot en met d" vervangen door "onderdeel b".

5. Het vijfde lid vervalt.

D

De artikelen 4, 5, 6 en 8 vervallen.

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin hij wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Gunay Uslu

TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

De Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003 (de Regeling) bood oorspronkelijk clausuleringen voor vijf van de negen landelijke commerciële FM-radiokavels. Bij clausuleringen gaat het om inhoudelijke voorschriften voor het programma-aanbod. Er waren geclausuleerde kavels voor: niet-recente bijzondere muziek (A02), nieuws, actualiteiten en informatie (A04), recente bijzondere muziek (A05), klassieke muziek of jazz (A08) en Nederlandstalige muziek (A09).

Deze wijziging betekent dat de clausuleringen voor recente en niet-recente bijzondere muziek en voor klassieke muziek of jazz zijn vervallen, terwijl de clausuleringen voor nieuws en Nederlandstalige muziek strakker en meer consistent zijn geformuleerd.

De Regeling is gebaseerd op artikel 6.23 van de Mediawet 2008 (daarvóór op artikel 82e van de Mediawet), en heeft er steeds toe gestrekt mede invulling te geven aan het waarborgen van de pluriformiteit in het radioprogramma-aanbod.

Op grond van artikel 6.23, eerste lid, van de Mediawet 2008, wijst de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) de frequentieruimte in de FM-band aan die wordt gebruikt voor het verspreiden van radioprogramma-aanbod dat overwegend bestaat uit Nederlandstalige muziek: de grondslag van clausulering A09. Het tweede lid van artikel 6.23 van de Mediawet 2008 bepaalt dat de Minister van OCW in overeenstemming met de Minister van EZK andere frequentieruimte in de FM-band aanwijst die alleen mag worden gebruikt voor radioprogramma-aanbod dat, gelet op de aard, inhoud of doelgroep, verhoudingsgewijs lage inkomsten uit reclame of hoge kosten meebrengt: de grondslag van clausuleringen A02, A04, A05 en A08.

De clausuleringen werden (voor het eerst) geformuleerd in het kader van de frequentie-uitgifte in 2003. Daarbij zijn de vergunningen door middel van een vergelijkende toets uitgegeven. Aanvragers moesten hierbij een bedrijfsplan indienen, een inhoudelijk bod doen en een eenmalig (gesloten) financieel bod uitbrengen. Bij de toewijzing van de geclausuleerde kavels werd éérst gekeken naar het inhoudelijke bod. Degene die daarmee significant uitsteeg boven alle andere aanbieders, kreeg het betreffende kavel toegewezen. Wanneer meerdere partijen een gelijkwaardig inhoudelijk bod hadden gedaan, werd vervolgens gekeken naar de hoogte van het financieel bod. Een nadeel van deze wijze van uitgeven is dat partijen in de verleiding kunnen komen om inhoudelijk te overbieden en daarbij een rendabele exploitatie te bemoeilijken.

De clausuleringen zijn inhoudelijk onderhevig geweest aan discussie en regelmatig onderdeel geweest van juridische (handhavings)procedures, bijvoorbeeld over de vraag of zelfgemaakte radio-edits van hits nu wel of niet als hitmuziek beschouwd kunnen worden (ECLI:NL:CBB:2007:BB9361). Verder is gebleken dat de geclausuleerde kavels moeilijker rendabel te exploiteren zijn (zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2009/10, 24095, nr. 257). Dit is inherent aan de clausulering, maar ook het gevolg van de hoge inhoudelijke biedingen in de vergelijkende toets van 2003, die met de verlengingen in 2011 en 2017 in stand zijn gebleven. Daarbij komt dat de marktomstandigheden sterk zijn veranderd, onder andere door de opkomst van andere distributietechnieken als internet en DAB+ en alternatieven voor lineaire radio als streamingdiensten en podcasting.

2. Aanleiding voor wijziging van de regeling

Het concrete voornemen om de clausuleringen aan te passen bestond al langer. In een gezamenlijke brief van de Minister van EZK en de Staatssecretaris van OCW in het kader van de frequentie-uitgifte van 2017 (Kamerstukken II 2014/15, 24095, nr. 384) is hier op ingegaan. In de brief werd de tijd rijp geacht voor een herijking van het pluriformiteitsbeleid voor de commerciële FM-radio, omdat er - ook toen al - sprake was van een steeds ruimer pluriform aanbod door de toename van distributiemethoden. In de brief werd de verwachting uitgesproken dat door meer ruimte te geven aan ondernemerschap het programma-aanbod beter afgestemd kon worden op de behoeften van de luisteraar. Daarnaast wordt een onderscheidend aanbod natuurlijk ook gerealiseerd door de publieke omroep. Doordat de radiovergunningen in 2017 niet opnieuw zijn verdeeld, maar - mede op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer - zijn verlengd, was het niet mogelijk wijzigingen aan te brengen in de clausuleringen. Bij een verlenging dienen de eerder opgelegde voorschriften namelijk zoveel mogelijk in stand te blijven (zie ook Kamerstukken II 2014/15, 24095, nr. 388 en ECLI:NL:RBROT:2015:3708).

Een nieuwe situatie ontstond toen de rechtbank Rotterdam bij uitspraak van 20 juli 2022 (ECLI:NL:RBROT:2022:5958) het verlengbaarheidsbesluit van de Minister van EZK in het kader van de voorgenomen driejarige (nood)verlenging heeft vernietigd en de Minister heeft opgedragen de landelijke commerciële radiovergunningen binnen een jaar na afloop van de huidige vergunningstermijn opnieuw te verdelen (voor 1 september 2023 derhalve). Dit betekende dat de clausuleringen aangepast konden worden.

Van belang is voorts de motie die is ingediend door de leden Aartsen (VVD) en Sneller (D66) tijdens de behandeling van de Mediabegroting 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 35000-VIII nr. 120). In de motie werd het kabinet verzocht om te onderzoeken of de belemmerende voorwaarden voor commerciële radiozenders versoepeld dan wel afgeschaft kunnen worden.

In het rapport van het Adviescollege verdeling frequentieruimte commerciële radio (Kamerstukken II 2020/21, 24095, nr. 516; Adviescollege) wordt aangegeven dat het bepalen van de inhoud van een clausulering in zekere mate willekeurig is en dat clausuleringen leiden tot verstarring, doordat de inhoudelijke eisen aan het programma voor lange tijd hetzelfde blijven. Wanneer marktomstandigheden veranderen is het voor houders van geclausuleerde vergunningen lastiger om bedrijfsmatig bij te sturen. Het Adviescollege adviseert verder om, wanneer clausuleringen zouden worden aangepast dan wel geschrapt, de clausuleringen voor "nieuws, actualiteiten en informatie" en "Nederlandstalig" te behouden.

De oorspronkelijke clausuleringen dateren uit een tijd dat FM-etherradio een van de belangrijkste manieren was om muziek te beluisteren. Etherfrequenties zijn economisch gezien "schaarse goederen". Om die reden viel destijds overheidsbemoeienis met de inhoud van radioprogramma's te rechtvaardigen om zo diverse muziekstromingen en doelgroepen - ook in het commerciële domein - vertegenwoordigd te laten zijn. In de tussentijd hebben zich diverse technologische ontwikkelingen voorgedaan, zoals de ontwikkeling van internetradio, de opkomst van streamingdiensten, de introductie van digitale etherradio (DAB+), maar ook een ontwikkeling als podcasting. Hierdoor zijn alle mogelijke muziekstromingen voor een breed publiek en op ieder moment beschikbaar. Daarmee is er minder noodzaak voor de overheid om vanuit het oogpunt van het waarborgen van diversiteit eisen te stellen aan de inhoud van radioprogramma's op de landelijke commerciële radio. Voor nieuws, actualiteiten en informatie en voor Nederlandstalige muziek bestaan goede argumenten om de clausuleringen wel te behouden, zoals onder 3 wordt toegelicht.

3. Inhoud van de regeling

Vervallen clausuleringen

Met deze wijziging zijn de clausuleringen van de landelijke commerciële FM-vergunningen A2 (niet-recente, bijzondere muziek), A5 (recente, bijzondere muziek) en A8 (klassieke of jazz muziek) opgeheven. Hiertoe zijn de artikelen 4, 5 en 6 van de Regeling, waarin deze clausuleringen waren opgenomen, geschrapt. De betreffende FM-vergunningen zijn hiermee ongeclausuleerd geworden.

Aanscherpen clausuleringen

Er blijven twee geclausuleerde landelijke commerciële FM-vergunningen over, te weten "Nederlandstalige muziek" en "nieuws, actualiteiten en informatie".

De clausulering "Nederlandstalige muziek" is geregeld in artikel 3 van de Regeling, dat als grondslag heeft artikel 6.23, eerste lid, Mediawet 2008. Volgens deze bepaling wordt frequentieruimte in de FM-band aangewezen die wordt gebruikt voor het verspreiden van radioprogramma-aanbod dat overwegend bestaat uit Nederlandstalige muziek. De positie van de Nederlandse taal (of het nu een Nederlandse of Vlaamse productie is) kent vanuit cultuurbeleid een bijzonder belang, en dat is onverminderd relevant. Daarom is de clausulering ten behoeve van Nederlandstalige muziek gehandhaafd. De clausulering is opnieuw en strakker geformuleerd, met een taalkundig voor de hand liggende uitleg van de grondslag: het gaat voortaan gericht om meer dan 50 procent Nederlandstalige muziek. Artikel 3, eerste lid, van de Regeling is dienovereenkomstig aangepast.

De clausulering "nieuws, actualiteiten en informatie" is opgenomen in artikel 2 van de Regeling en heeft artikel 6.23, tweede lid, van de Mediawet 2008 als grondslag. In deze mediawettelijke bepaling gaat het om programma-aanbod dat, gelet op de aard, inhoud of doelgroep, verhoudingsgewijs lage inkomsten of hoge kosten meebrengt. Het belang van de beschikbaarheid van tenminste twee (onafhankelijke) nieuwsbronnen op de landelijke radio, is anno 2022 onverminderd groot. Twee afzonderlijke nieuwszenders (publiek versus commercieel) houden elkaar onderling scherp. Dat is ook de praktijk op de televisie met het NOS Journaal en RTL Nieuws. Daarbij is het exploiteren van een nieuwszender, zeker in een klein taalgebied als Nederland, kostbaar en (commercieel) lastiger ten opzichte van een muziekstation. Daarom is de clausulering "nieuws, actualiteiten en informatie" gehandhaafd, met een minieme wijziging: om binnen de Regeling de uitleg van het woord "overwegend" consequent toe te passen is in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, "ten minste 50 procent (nieuws, actualiteiten en informatie)" vervangen door: meer dan 50 procent.

Technische wijzigingen

Ten slotte zijn enkele technische wijzigingen doorgevoerd in de Regeling. Dit betreft in de eerste plaats een actualisering van verwijzingen in verband met het vaststellen van de Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen landelijke commerciële radio-omroep 2023. Daarnaast is artikel 8 van de Regeling geschrapt in verband met het (eerder) vervallen van de grondslag (artikel 6.24 van de Mediawet 2008). Dit leidde ook tot het vervallen van de definitiebepaling voor demografisch bereik in artikel 1 van de Regeling. Dit begrip werd uitsluitend in artikel 8 gebruikt.

4. Regeldruk

Er zijn beperkte lasten gemoeid met deze regeling. Het gaat om een beleidswijziging, en partijen die actief zijn in de radiosector en die deel willen nemen aan de veiling, zullen zich op de hoogte moeten stellen van de nieuwe regels.

In de Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen landelijke commerciële radio-omroep 2023 wordt een omschrijving gegeven van de lasten die gemoeid zijn met de verlening van de vergunningen voor landelijke commerciële radio door middel van een veiling. Voor de kwantificering hiervan wordt ervan uitgegaan dat ongeveer tien

belangstellenden een aanvraag zullen indienen voor het verkrijgen van één of meer van de negen te veilen pakketten met landelijke commerciële vergunningen. Het lezen van de onderhavige regeling maakt ook deel uit van dat proces. De verwachting is dat dit maximaal een uur in beslag neemt (afgerond op hele uren). Vermenigvuldigd met een uurtarief van € 77 voor leidinggevendenden/managers, maakt dit in totaal € 770 aan administratieve lasten voor deze regeling.

5. Financiële gevolgen

De regeling heeft geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

PM

7. Consultatie

PM

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (artikel 1)

In artikel 1 van de Regeling is de begripsbepaling voor demografisch bereik vervallen. Deze definitie vond uitsluitend toepassing in artikel 8, dat is komen te vervallen (zie de toelichting bij artikel I, onderdeel D).

Artikel I, onderdeel B (artikel 2)

In artikel 2, eerste lid, onderdeel b, wordt het minimumaandeel nieuws, actualiteiten en informatie voortaan omschreven als "meer dan 50 procent" in plaats van "ten minste 50 procent", ten behoeve van een consequente uitleg van het begrip "overwegend" binnen de Regeling. Zie ook de toelichting bij artikel I, onderdeel C. Zie verder onder punt 3 van het algemeen deel van de toelichting.

In het tweede lid van artikel 2 is de verwijzing naar de Regeling aanvraag en vergelijkende toets vergunningen commerciële radio-omroep 2003 (Regeling AVT 2003) vervangen door verwijzing naar de Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen landelijke commerciële radio-omroep 2023. Hierbij is ook artikel 2, vierde lid, komen te vervallen.

Artikel I, onderdeel C (artikel 3)

In artikel 3, eerste lid, onderdeel b, wordt de clausulering voor overwegend Nederlandstalige muziek omschreven als meer dan 50 procent Nederlandstalige muziek, waarbij de onderdelen c en d, en het derde lid, zijn komen te vervallen. Zie verder onder punt 3 van het algemeen deel van de toelichting.

In het tweede lid van artikel 3 is de verwijzing naar de Regeling AVT 2003 vervangen door verwijzing naar de Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen landelijke commerciële radio-omroep 2023. Hierbij is ook artikel 3, vijfde lid, komen te vervallen.

De wijziging van artikel 3, vierde lid, betreft een technische aanpassing in verband met de wijziging van het eerste lid.

Artikel I, onderdeel D (artikelen 4,5, 6 en 8 oud)

Met de artikelen 4, 5 en 6 zijn de daarin geregelde muziekclausuleringen komen te vervallen. Zie verder onder punt 2 en 3 van het algemeen deel van de toelichting.

Voor artikel 8 geldt dat de grondslag daarvan (artikel 6.24 van de Mediawet 2008) eerder is vervallen (Stb. 2018, 87). Artikel 8 is bij deze regeling expliciet geschrapt.

Artikel II

PM

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Gunay Uslu