

De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat  
Mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer  
DEN HAAG

Ingediend per e-mail: <https://www.internetconsultatie.nl/consultatie/reageren/>

**Betreft: consultatie beleidsvragen wijziging FM-vergunningen / Gedragslijn  
Netverbetering**

Hilversum, 14-06-2018

Geachte mevrouw Keijzer,

Met verwijzing naar bovenstaande consultatie en binnen de daartoe gestelde termijn, ontvangt u hierbij de reactie van de Vereniging Commerciële Radiostations (hierna: VCR<sup>1</sup>). Vooruitlopend op de antwoorden die u in de bijlage treft, is alvast het volgende van belang.

De Gedragslijn Netverbetering is nodig om wijzigingen en reparaties aan de FM-frequenties van de VCR-leden te kunnen uitvoeren. FM-bereik is immers geen statisch gegeven. Zij wordt beïnvloed en aangetast door exogene factoren die in de praktijk onvermijdelijk zijn. De Gedragslijn Netverbeteringen bood daartoe een sluitend pakket met goed werkbare maatregelen. Zij kwam tot stand nadat de Kamer bij motie<sup>2</sup> had opgeroepen tot dejurificatie van de verhoudingen tussen de radiosector en het Agentschap Telecom en tot een dialoog, gericht op "*concrete verbeteringen*" waarbij de werkwijze "*veel meer vanuit een marktgerichte dan vanuit een juridische rol*" zou worden ingevuld. De ministers Verhagen en Kamp maakten er werk van, en in 2013 was de nieuwe Gedragslijn Netverbeteringen een feit. Minister Kamp schreef de Kamer dat "*de verwachting bestaat dat met deze aanpak kansrijke voorstellen sneller kunnen worden afgehandeld en dat juridische procedures kunnen worden vermeden*<sup>3</sup>." Daarin kreeg hij gelijk: alle juridische procedures verdwenen en nieuwe geschillen bleven uit. De Gedragslijn voorzag in heldere spelregels die voor toezicht en sector praktisch werkbaar waren, die een vooraf kenbaar kader stelden en willekeur uitsloten, die een gelijk speelveld borgden en die de mogelijkheid tot oplossingsgericht overleg boden. Dat bracht, na jaren van gedoe, rust in de markt en een normale werkrelatie tussen radiostations en AT. Wat de VCR betreft wordt dat resultaat behouden.

In 2015 werd de Gedragslijn bevroren, vanwege de toen voorgenomen veiling van FM-frequenties. De sector heeft aangedrongen op het weer ontdooien ervan. AT stemde daarmee in en beloofde begin 2016 een verruiming, maar presenteerde in plaats daarvan een nieuw en onredelijk beperkend voorstel. Na lang onderhandelen kwamen AT en markt dichtbij een aanvaardbaar concept, waarvan begrepen werd dat dit zou worden geconsulteerd. Maar in plaats daarvan worden er nu consultatiedocumenten met een verrassende en onaangename inhoud gepresenteerd. De Gedragslijn, zoals nu voorgesteld, zou opnieuw een onwerkbaar kader, rompslomp en (juridische) discussies met zich meebrengen, in nog ernstiger mate dan voorheen.

---

<sup>1</sup> De VCR is de belangenvereniging waarin de landelijke radiostations BNR, Qmusic, 100%NL, Radio Veronica, Slam!, Sky Radio, Sublime, Radio 10 en 538 verenigd zijn.

<sup>2</sup> Kst. II, 24095, nr. 278; waarop gerappelleerd werd met motie kst. II, 24095 nr 317 die maande tot snelheid.

<sup>3</sup> Kst. II, 24095, nr. 338.

Bij de gesprekken over de Gedragslijn stelde AT dat het "object van de vergunning" niet gewijzigd mag worden. Op zichzelf bestaat hierover weinig discussie. Maar de vaste jurisprudentie is op dit punt echter veel minder beperkend dan wordt voorgesteld. **Een wijziging van de vergunning is wél toegestaan, mits "niet in significante mate". Wat "significant" is, wordt grotendeels bepaald door beleid van uw ministerie;** het heeft dat zelf dus in de hand. Dat geeft ruimte die benut kan worden. Die jurisprudentie en beleidsruimte is vandaag niet anders dan in 2013, toen de tot tevredenheid werkende Gedragslijn in het leven geroepen werd, of in de jaren daarna, toen deze van kracht was.

In het verleden hanteerde het AT voor het begrip "significant" een percentage van 3% bevolkingstoename als grens voor landelijke radiostations bij netverbeteringen en 30% voor regionale. Beide zijn volledig subjectief en op basis van een inschatting bepaald. Deze grenzen waren en zijn werkbaar, mits de peildatum meegroeit met de actualiteit, of het begrip peildatum wordt verlaten. Dat laatste zou een gemotiveerde keuze kunnen zijn die niet strijdig is met de vaste jurisprudentie.

Maar juist rondom de peildatum gaat het mis: **in de nu geconsulteerde Gedragslijn verandert de peildatum voor beoordeling van netverbeteringen van 2013 naar 2003. Wordt die lijn gevolgd, dan wordt de frequentiepraktijk van 2018 dus getoetst aan de demografie van Nederland uit 2003, die feitelijk weer gebaseerd is op van de bevolkingsdata uit 1997! Terwijl de bevolking sindsdien alleen al een autonome groei van 2 miljoen inwoners telde.** Bovendien is de bevolkingsspreiding door krimp en grootschalige nieuwbouw ingrijpend gewijzigd, zijn tientallen opstelplaatsen gewijzigd en zijn er tientallen wijzigingen doorgevoerd in binnen- en buitenlandse frequenties, die invloed uitoefenen op het binnenlands bereik van onze FM-frequenties. De VCR denkt dat met die effecten ook rekening gehouden zou moeten worden, zoals uw ministerie dat ook deed bij de FM-verlengingen in 2011 en 2017: de vergoeding die onze leden voor hun FM-frequenties betalen is immers ook gebaseerd op bevolkingsaantallen die in 2011 en 2017 geactualiseerd werden ten opzichte van 2003; er is daarbij dus ook niet uitgegaan van een sterk verouderde situatie.

**De VCR pleit er dan ook voor, dat een andere, wél actuele peildatum gebruikt wordt.**

Daartoe wordt het beste aangesloten bij de peildatum 2017, het vergunningsjaar van de nu geldende vergunningen. Een peildatum op 2013 zou als compromis eventueel ook soelaas bieden. Een derde oplossing zou kunnen zijn om geen peildatum te hanteren. En tenslotte is het een praktische oplossing om wel uit te gaan van de peildatum 2003 maar dan gekoppeld aan de eenvoudige beleidsclausule dat wijzigingen tot 100.000 inwoners (= 0,005% op een bevolking van 17 miljoen inwoners) niet getoetst worden. Op verzoek van het AT is elk van deze oplossingen ook aangereikt als alternatief en voorzien van de door AT gevraagde juridische onderbouwing die de houdbaarheid er van bewijst. Dat hiervan geen enkel spoor terug te vinden is in het consultatiedocument, stelt teleur. Dat doet geen recht aan het vertrouwen dat wij mogen stellen in twee jaar overleg met de overheid en de daarin ook gedeeltelijk gedane toezeggingen.

Een ander bezwaar is, dat het consultatiedocument voorstelt, of wellicht aanbeveelt, om helemaal geen nieuwe verbeteringen of andere veranderingen meer toe te staan, en om tussen 2003 en 2015 toegekende verbeteringen per 2022 in te trekken. Het onderliggende argument is dat consumenten sneller naar DAB+ zouden overstappen als zij de commerciële radiostations niet meer via FM ontvangen. Dat argument is niet juist en ook niet consistent; de richting is voor onze leden moeilijk verteerbaar. In de eerste plaats zou het bereik van onze leden hiermee terugvallen


naar dat uit 2003 en dan ook nog eens in gedegradeerde vorm, omdat het spectrum inmiddels veranderd is. Dat heeft ernstige schade tot gevolg! Bovendien bestaat sinds 2015 tussen overheid en sector de gedeelde overtuiging dat een consument zich niet laat dwingen, maar verleid moet worden tot digitalisering. Dat is de basis voor EZKs verlengingsbeleid en voor de afspraken die sector en ministerie maakten over de forse investeringen van onze sector in digitalisering via DAB+. Daarbij komt nog dat het bereik van de publieke radiozenders niet geraakt wordt door deze voorstellen: dat blijft gelijk. Een consument die geen commerciële radio via FM meer kan ontvangen, wordt dus niet verdreven naar DAB+ maar naar de publieke radiozenders op FM. Dat verstoort het speelveld.

**Kortom, het blokkeren van netveranderingen en het terugschroeven van FM-ontvangst dragen beide niet bij aan digitalisering. Het frustreert de samenwerking die overheid en markt aangaande de digitalisering van radiodistributie zijn aangegaan, blokkeert de mogelijkheid om de consument tot digitalisering te verleiden, beperkt de inkomsten waaruit digitalisering betaald moeten worden en verstoort het gelijke speelveld.**

Digitalisering is een gedeelde ambitie met uw ministerie en is ook in volle gang. Maar de benodigde penetratiegraad is nog lang niet bereikt en een volledige omschakeling naar DAB+ valt niet eerder dan in 2025 of 2030 te verwachten. Voordien FM-zenders al afschakelen of netverbeteringen afwijzen, is ondoelmatig, zinloos en dient geen enkel maatschappelijk nuttig doel. Het brengt grote schade voor onze leden, verstoort het speelveld en reduceert het aanbod voor de consument.

Voor de overige details verwijs ik u graag naar de in bijlage meegezonden antwoorden. De VCR is uiteraard graag bereid om die nader toe te lichten en gaat daarover ook graag met u in gesprek.

Met vriendelijke groet,



Menno Koningsberger  
voorzitter VCR

## BEANTWOORDING CONSULTATIEVRAGEN

### Vraag 1

Welk maatschappelijk doel wordt volgens u gediend met een voorgezette mogelijkheid tot netverbetering van de bestaande FM-vergunningen, tegen de achtergrond van het digitaliseringsbeleid en een mogelijke afschakeling van FM op termijn?

### Antwoord:

Het maatschappelijk belang bij voortzetting van netverbeteringen, is

- a. Consistentie van beleid van de Rijksoverheid; er is de toezegging gedaan dat de Gedragslijn voortgezet zou worden; van de overheid mag bovendien een doelmatig frequentiebeheer verwacht worden, waarbij rekening wordt gehouden met veranderende omstandigheden in het bereik of de omvang van de bevolking;
- b. Bedienen van het belang van de luisteraar, dat kan vertrouwen op de kwaliteit en het bereik dat zij gewend is; en op een zo groot mogelijke keuze door een zo groot mogelijk bereik;
- c. Behoud van het bereik en luistercomfort dat de commerciële radiostations in (2011 en) 2017 vergund kregen; waarbij de huidige gebruiksvergoedingen ook rekening houden met een populatie die niet dateert uit 2003, maar uit 2017;
- d. Bijdragen aan de verleiding van de consument tot digitalisering en het beleid dat EZK en de sector daartoe afgesproken hebben. Een beter bereik betekent simpelweg meer kans op luisteraars, die verleid via het bereik op FM naar DAB+ geleid kunnen worden en zo bijdragen aan de doelstelling van digitalisering van radio. Tegelijkertijd zouden de Gedragslijn voor FM en de digitalisering niet verward moeten worden in een marktconsultatie: het zijn twee totaal verschillende onderwerpen;
- e. Een groter bereik realiseert een groter potentieel op de advertentiemarkt en dus, meer reclameinkomsten die nodig zijn voor de investeringen in DAB+, digitalisering en digital only content;
- f. Behoud en bevordering van het gelijke speelveld met de NPO op FM, die nog altijd een significant grotere dekking heeft dan de commerciële spelers; afschakeling of reductie van bereik van de commerciële spelers, dwingt de luisteraar niet naar DAB+ maar doet haar omschakelen naar de publieke omroep op FM;
- g. Bescherming van de kostbare Nederlandse FM-frequenties tegen nadelige invloeden van buitenaf, bv. als gevolg van coördinaties in het buitenland;
- h. Het bevorderen van de door EZ ook opgevoerde, centrale doelstelling, namelijk doelmatigheid van het spectrumbeheer (in plaats van reductie van bereik, en het zelfs terug op de plank leggen van netgebonden frequenties, wat bij uitstek ondoelmatig is);
- i. Het voorkomen van (herleving van) de gejuridificeerde dossiers;
- j. Het blijvend invulling geven aan de eerder door de Tweede Kamer ingediende moties en het daarmee, afgedwongen beleid ter bevordering van de relaties tussen sector en het AT;
- k. Het moderniseren van het frequentiebeleid van de Nederlandse overheid en het in lijn daarvan brengen met de praktijk in andere, omringende landen, waar de omslachtige procedures zoals die in Nederland dreigen, ondenkbaar zijn;
- l. Het faciliteren van de sector in bij bv. wisseling van opstelplaatsen, als dat om economische, praktische, contractuele of juridische redenen noodzakelijk is.

Aanvullend mag nog opgemerkt worden, dat tegenover deze maatschappelijke belangen geen enkel verdedigbaar maatschappelijk belang staat dat het beëindigen van de Gedragslijn rechtvaardigt. Evenmin een maatschappelijk belang dat maakt dat de Gedragslijn niet met haar tijd

en de gewijzigde praktische omstandigheden mee zou moeten gaan, bv. door aanpassing van de peildatum.

Hier kan een vergelijking worden getrokken met het langzamerhand verdwijnen van munten en bankbiljetten. Ofschoon zou kunnen worden voorzien dat deze op enig moment verdwijnen, een tendens die al jaren zichtbaar is, wordt door niemand serieus overwogen om het geld onder dwang uit de markt te nemen of om maatregelen te nemen, die het gebruik van contant geld ernstig belemmeren. Dit wordt gezien als maatschappelijk niet aanvaardbaar. Dit gaat uiteraard ook op voor het onnodig onder druk zetten van de FM-band, terwijl die nog veelgebruikt is en er weliswaar enthousiast gestreefd wordt naar digitalisering, maar nog niemand zicht heeft op het moment van een volledige switch over.

### **Vraag 2**

Heeft u behoefte aan een voortgezette mogelijkheid tot netverbetering voor bestaande FM-vergunninghouders? Zo ja, waarom?

### **Antwoord**

Het antwoord op vraag 1 wees al uit dat grote en dringende, marktbrede belangstelling bestaat voor voortzetting van de mogelijkheid tot netverbetering, hetgeen overigens ook veranderingen betreft die geen verbetering beogen, maar eenvoudigweg nodig kunnen zijn om uiteenlopende redenen. Niet met peildatum 2003, maar met peildatum 2017 als datum van uitgifte van de meest recente (nu geldende) vergunningen. Eventueel zou peildatum 2013 als compromis ook werkbaar zijn. Andere genoemde werkbare varianten zijn een gedragslijn zonder peildatum, of een gedragslijn met peildatum 2003, gecombineerd met de beleidsclausule dat wijzigingen tot 100.000 inwoners (= 0,005% van het totale inwoneraantal van 17 miljoen) niet getoetst maar simpelweg gehonoreerd worden. Juridisch zijn deze alternatieven houdbaar, zoals ook gebleken is uit de expertopinions die het AT op eigen verzoek van de VCR ontving (vanzelfsprekend kan de VCR deze juridische expertopinions voor zover bij het ministerie van EZK nog niet bekend overleggen). De VCR betreurt het dat die zienswijzen niet in het consultatiedocument zijn opgenomen. Bovendien is tegen de netverbeteringen onder de Gedragslijn nooit één procedure gevoerd; alle markspelers én de toezichthouder konden er goed mee leven, mede vanwege de voorspelbaarheid in beleid die de Gedragslijn met zich bracht. Er is ook geen reden om dat nu anders in te schatten dan voorheen.

### **Vraag 3**

Is voor u relevant bij het beantwoorden van de vorige vraag dat niet voor alle vergunninghouders er nog mogelijkheden zijn om hun FM-vergunning verder uit te breiden, gelet op de grenzen van hun vergunning? Zo ja, op welke wijze heeft dit invloed op uw antwoord?

### **Antwoord**

De vraag of er "niet voor alle vergunninghouders nog mogelijkheden zijn om FM-vergunningen uit te breiden" is een stellingname op zich, die niet door de praktijk bewezen is. De overheid ziet zulke mogelijkheden vaak niet, waar marktpartijen dat vaak wel doen en daar ook actiever naar zoeken. En dan willen zij ook gefaciliteerd worden. Het criterium "object van de vergunning" is – ook volgens de jurisprudentie – rekbaar als het gaat om het begrip "substantiële vergroting": dat hangt sterk af van beleidsmatige keuzes die op dat punt gemaakt worden en de mate waarin de dynamiek uit de praktijk wel of niet wordt meegewogen. De in de vraag besloten stelling kan in

zichzelf al niet kloppen, omdat er in die de redenering niet gecorrigeerd wordt voor krimp- en verschuivingseffecten, of de autonome bevolkingsgroei.

Daarbij komt, dat het bij de Gedragslijn niet alleen gaat om uitbreiding maar ook om de mogelijkheid om opstelplaatsen te verhuizen als de praktijk daarom vraagt of de vergunninghouder dat nuttig acht, bv. om bedrijfseconomische redenen of redenen van veiligheid rondom de opstelplaats. Dat vraagt een faciliterende Gedragslijn en een faciliterende overheid, die verzoeken tot verplaatsing honoreert. In andere Europese landen is dat nooit een probleem; waarom zou dit in Nederland aan allerlei onnodige, extra regels en voorschriften gebonden moeten zijn?

#### **Vraag 4**

Hoe ziet u een voortgezette mogelijkheid tot uitbreiding van het FM-bereik (voor sommige partijen) in het licht van de digitalisering en het stimuleren van de luisteraar om over te stappen naar DAB+?

#### **Antwoord**

Voortzetting en uitbreiding van het FM-bereik draagt bij aan digitalisering, om de simpele reden, dat een luisteraar zich niet laat dwingen tot een omschakeling naar DAB, en dus verleid moet worden. Dat is ook de basis voor het digitaliseringsbeleid sinds 2015 en de afspraken die VCR en het ministerie van EZK daartoe maakten (onder meer door aanvaarding van het Digitaliseringsplan en de gesloten intentieovereenkomst). Digitalisering vraagt dus niet om het teleurstellen van de luisteraar, maar juist om een zo groot mogelijk FM-bereik, met omvangrijke marketingcampagnes ter verleiding en de ontwikkeling van *digital-only* kanalen op DAB+. Zo is het ook in 2015 afgesproken met het ministerie van EZK.

Het in opdracht van EZK uitgevoerde Dialogiconderzoek, dat overigens uitgaat van een switch-over van FM naar DAB+ rond 2030, gaat op dit punt voorbij aan belangrijke kritiek die door de sector wel gegeven werd, maar niet in het rapport is opgenomen.

#### **Vraag 5**

Wordt de digitalisering naar uw mening bevorderd of geremd door verdere netverbetering van bestaande FM-netten? Kunt u uw standpunt toelichten? In het Kwink-rapport is hier aandacht aanbesteed.

#### **Antwoord**

De afschakeling van FM is nog niet in beeld; de sector doet grote inspanningen om te digitaliseren en het aantal luisteraars groeit gestaag, maar de kritische massa – waarover ook afspraken gemaakt zijn met het ministerie van EZK – is nog lang niet bereikt. Voor zover toch naar het einde van FM wordt gekeken, valt op dat de overheid kennelijk van mening is dat zij dat kan sturen, terwijl de praktijk uitwijst dat het juist beter aan de sector (publiek en commercieel samen) kan worden overgelaten om daarover afspraken te maken. Het Noorse model bewijst dat een gedwongen afschakeling juist tot problemen leidt. Op dit punt is het KWINK-rapport ook duidelijk, terwijl het Dialogic-rapport (ofschoon niet volledig, waar het gaat om de door de VCR naar voren gebrachte standpunten) ook uitgaat van een omschakeling van FM per 2030; zoals ook de andere, grotere Europese landen dat doen. Overigens refereert ook AT aan dat Dialogic onderzoek in haar nieuwe jaarverslag en stelt zij daarin dat de transitie van FM naar digitale radio nog verder op gang moet komen, voordat er daadwerkelijk sprake kan zijn van afschakeling. Haar verwachting is dat de FM pas rond 2027-2032 kan worden afgeschakeld.



### **Vraag 6**

De afschakeling van FM kan op verschillende manieren plaatsvinden. Welke vorm van afschakeling vindt naar uw oordeel de beste de balans tussen de belangen van de luisteraars en van de vergunninghouders?

### **Antwoord**

Het belang van de sector en van de consument loopt hierbij parallel: zolang DAB nog niet de vereiste digitaliseringsgraad bereikt heeft, is afschakeling van FM zinloos. Zou dat wel gebeuren, dan zou de consument verstoken raken van divers aanbod en zou de sector schade oplopen. Omgekeerd heeft ook de sector belang bij een zo vlot mogelijke digitalisering, maar wel op verstandige wijze omdat consumenten anders niet meer bereikt zouden worden en de markt verdampt.

Overigens pleit de VCR er voor, om niet te spreken over "afschakeling" maar over omschakeling omdat Band II naar haar mening ook in de toekomst, als FM geëindigd is, voor omroepdoeleinden behouden zou moeten blijven. Ook dat heeft de VCR naar voren gebracht bij Dialogic.

### **Vraag 7**

Vindt u dat de overheid een (indicatieve) FM-afschakeldatum zou moeten noemen om het transitieproces te versnellen?

### **Antwoord**

Nee. Het transitieproces wordt om voornoemde redenen ook niet versneld met het noemen van een afschakeldatum, zolang de kritische massa voor FM-ontvangst nog zo groot is dat er omgeschakeld kan worden. Dat gebeurde trouwens bij analoge televisie pas toen het aantal kijkers tot onder de 60.000 was gezakt. Bovendien is Nederland niet leidend in digitalisering naar DAB+, maar volgend: pas als de andere grote lidstaten in de EU ook zover zijn, zou een simultane omschakeling naar DAB+ gerealiseerd kunnen worden. Dat ligt naar verwachting van de experts pas rond 2025/2030 (in het meest recente jaarverslag van AT wordt gesproken over het tijdvak 2027-2032)

VCR herhaalt op dit punt nogmaals, dat niet over "afschakeling" maar over "omschakeling" van FM gesproken zou moeten worden.

### **Vraag 8**

Een andere digitale opvolger van de FM zou mobiele communicatie (4G en 5G) kunnen zijn. Indien DAB+ niet de opvolger zou worden van de FM, dan zou dit in het uiterste geval tot gevolg kunnen hebben dat omroepen geen eigen vergunningen meer hebben, maar afhankelijk worden van telecommunicatie-aanbieders. Ziet u dit als een risico en zo ja, waarom?

### **Antwoord**

Zoals Dialogic ook gemeld is in het kader van haar onderzoek en zoals ook al vaker met het ministerie besproken is, zijn 4G en 5G geen geschikte opvolgers voor FM: FM is een one to many techniek, waar telecominfrastructuren point to point zijn. De netwerkcapaciteit van

telecomnetwerken kan de massale vraag (gelijktijdig lineair luisteren, bijvoorbeeld op prime time) niet af, en de netwerken lopen vast, of vragen een infrastructurele uitbreiding in opstelplaatsen, die een haalbaar kostenmodel voor radiodistributie tientallen malen overschrijdt en dus onrealistisch is. De veiling van de telecomfrequenties laat bovendien bedragen zien, die vele malen groter zijn dan de totale omzet aan radio-reclame. De omvang van de radio-economie is nu eenmaal vele malen kleiner dan die van telecom (250 miljoen; tegenover miljarden). Het enige alternatief dat dan resteert, komt neer op afhankelijkheid van telecomoperators die eigenaar van het spectrum zijn en dus als poortwachter optreden; radio komt dan, in prioriteit en in geld gemeten, achter spraak en data. Bovendien is het zeer de vraag of de telecomoperators hun dure netwerken en dure spectrum tegen een paar procent van de kostprijs beschikbaar zullen stellen voor radio, terwijl met dezelfde capaciteit geld verdiend kan worden? Onze leden vrezen dat radio dan het onderspit zal delven. Tenslotte is nog maar een paar jaar geleden – in 2017, bij de verlenging van de frequenties – tussen sector en ministerie van EZ afgesproken, dat ingezet wordt op DAB+ als opvolger van FM, zodat de vraag over 4G en 5G bevreemd is en niet getuigt van consistent beleid. Terwijl van de sector wel investeringen gevraagd worden in DAB+ infrastructuur. Radio is en blijft een langzaam doorontwikkende business. Die investeringen vragen dus rust, geen tweejaarlijks wijzigend beleid, laat staan beleidsblokkades.

#### **Vraag 9**

Wijzigingen van de FM-vergunningen zijn voorbereid door de operators Broadcast Partners en KPN. Inmiddels heeft KPN zich teruggetrokken uit de markt voor zover het FM betreft, waardoor er maar één operator is. Dient deze feitelijke wijziging volgens u gevolgen te

hebben voor een eventuele nieuwe Gedragslijn?

#### **Antwoord**

Broadcast Partners diende tot op heden de meeste verzoeken onder de Gedragslijn in, namens haar klanten. Dat pleit in haar voordeel, want zij is actief voor haar klanten. De keuze van KPN om zich terug te trekken uit de markt is niet van invloed op de mogelijkheid of wensen van individuele vergunninghouders (de radiostations) om de Gedragslijn te blijven benutten. Een operator is geen vergunninghouder; dat is het radiostation zelf, ongeacht door welke operator het bediend wordt. Het is dus ook het radiostation dat (op advies van de operator) al dan niet besluit tot het indienen van een aanvraag tot netverbetering. Of er een of meerdere zenderoperators in de markt actief zijn, is dus niet relevant voor het belang van de vergunninghouder bij netverbeteringen.

#### **Vraag 10**

Hoe ziet u een eventuele voorgezette mogelijkheid tot netverbetering in relatie tot de constatering dat niet alle FM-zenders die onder de FM-Gedragslijn zijn vergund (in eerste

instantie) daadwerkelijk in gebruik zijn genomen?

#### **Antwoord**

Vooropgesteld: het gaat hier om enkele vergunningen die niet in gebruik genomen zijn. Daarvoor gelden verschillende redenen, waaronder redenen die naar het Agentschap zelf herleidbaar zijn. Inzichten kunnen veranderen, bijvoorbeeld door de economische omstandigheden. Daarnaast is het aan de vergunninghouder als ondernemer om daarover een keuze te maken en om keuzes te



herzien. De Gedragslijn moet dan ook voor elke vergunninghouder bruikbaar zijn (gelijk speelveld) en het niet in gebruik genomen zijn van een klein aantal frequenties (in die gevallen teruggegeven aan de overheid) doet daar niet aan af, nu verreweg het merendeel wel in gebruik genomen is. Daarbij moet ook opgemerkt worden, dat in de huidige praktijk voorbeelden bekend zijn van zenders, die niet in gebruik genomen konden worden omdat het er geen medewerking werd verleend aan de verplaatsing van die zender naar een opstelplaats waar ingebruikname (wel) mogelijk zou zijn. Een uitrolverplichting is het geëigende middel om inefficiënt frequentiebeheer of onnodige werkzaamheden te voorkomen; omgekeerd vraagt dat wel beleid van de overheid, dat dit faciliteert, bv. waar het gaat om medewerking aan verplaatsingen die nodig zijn om de frequentie daadwerkelijk in gebruik te nemen.

### **Vraag 11**

Kunt u redenen aangeven waarom u denkt dat partijen aangevraagde FM-zenders (in eerste instantie) niet in gebruik hebben genomen?

### **Antwoord**

Zie het antwoord op vraag 10.

### **Vraag 12 en 13**

Kunt u aangeven wat het al dan niet openstellen van een nieuwe FM-Gedragslijn voor invloed zou kunnen hebben op uw concurrentiepositie? In het rapport van Dialogic wordt de trend in de radiomarkt gedeuid dat het belang van het internet en DAB+ groeit. Dit hangt samen met de adoptie van nieuwe soorten apparaten waarop media wordt geconsumeerd, zoals tablets en smartphones. Alternatieve distributiekanaal voor FM-radio lijken belangrijker te worden.

Hoe verwacht u dat de markt zich ontwikkelt ten aanzien van het luistermarktaandeel via de FM, DAB+, kabel en internet (via apps)? En hoe verwacht u dat gepersonaliseerde reclame (via internet) zich ontwikkelt?

### **Antwoord**

De Gedragslijn verandert het gelijke speelveld niet, omdat elk station de mogelijkheid heeft om het zendernet aan te passen. In die zin heeft een nieuwe FM-Gedragslijn geen gevolgen voor de concurrentiepositie van de radiostations. Enerzijds, omdat de Gedragslijn voor alle radiostations geldt die daarvan gebruik zouden willen maken (gelijk speelveld); anderzijds, omdat de netverbeteringen geen aardverschuivingen in aantallen potentiële luisteraars veroorzaken, maar de netwerken op maat van de gebruiker snijden. Waar de belangen van spelers geraakt zouden kunnen worden door een voorgenomen netverbetering, biedt de Gedragslijn aan belanghebbende spelers de mogelijkheid om zich te mengen in de discussie.

Verslechtering van de concurrentiepositie, onder meer ten opzichte van andere media, komt daarentegen wel voor als de Gedragslijn niet voortgezet wordt, omdat daarmee geen vangnet bestaat voor degradatie in bereik of ontvangstcomfort als gevolg van bv. buitenlandse coördinaties of binnenlandse wijzigingen. Dat speelt door in zowel de onderlinge concurrentie tussen commerciële radiostations, als tussen de commerciële en de publieke radiostations. Die laatste

categorie heeft immers geen risico's in deze sfeer, omdat zij een wettelijke garantie op 100% bereik heeft, waar de commerciële stations het nog altijd met veel minder moeten stellen.

Natuurlijk is er een groeiend belang van radioconsumptie via internet en DAB+ zoals Dialogic veronderstelt, maar dat zijn nog altijd geen volwaardige vervangende kanalen voor FM. Zoals in voorgaande antwoorden al uiteen gezet werd, is de algemene verwachting dat FM nog lange tijd de leidende techniek zal worden, verwacht Dialogic zelf ook dat het einde van FM pas medio 2030 zal vallen, oordeelde KWINK soortgelijk en is het beleid in andere landen van vergelijkbare inschatting.

Tenslotte merkt de VCR nog op dat de relevantie van ontwikkeling van marktaandeel via FM, DAB of apps en gepersonaliseerde reclame, in relatie tot de Gedragslijn, ons ontgaat: de Gedragslijn zal tot het einde van FM nodig blijven omdat FM-spectrum niet statisch is en de Gedragslijn dus nodig is om de dynamische invloeden en aantastingen het hoofd te bieden.

#### **Vraag 14**

Heeft u, gelet op uw antwoorden op de bovenstaande vragen, een voorkeur voor:

- A. het niet meer openstellen van de Gedragslijn;
- of,
- B. het openstellen van de Gedragslijn conform de juridische kaders zoals hierboven aangegeven.

#### **Antwoord**

De keuze die vraag 14 stelt, is een keuze tussen geen Gedragslijn, of een onbruikbare Gedragslijn ("conform de bovenstaande juridische kaders") waarvan het Agentschap weet, dat de sector die afwijst. De keuzevraag is dus niet de juiste: in de eerste plaats dient, zelfs als er maar één vergunninghouder is die de Gedragslijn wil handhaven, de Gedragslijn geheractiveerd te worden. In de tweede plaats, zijn de aangehaalde juridische kaders gedateerd, buitengewoon knellend en mag van het ministerie gevraagd worden, dat de Gedragslijn in lijn wordt gebracht met het actuele frequentielandschap, inclusief effecten zoals krimp, verschuiving van populatie en autonome bevolkingsgroei. Een keuze voor een peildatum per 2003 als "juridisch kader" is een grote stap terug, die op geen enkele manier gerechtvaardigd wordt. Terwijl er niet gekeken lijkt te zijn naar hoe het wel kan, namelijk een peildatum die niet op 2003 maar op 2017 wordt gezet of bij wijze van compromis op 2013, of een regeling zonder peildatum, dan wel een regeling met peildatum 2003, gecombineerd met de beleidsclausule dat netverbeteringen met een publieksbereikwijziging van minder dan 100.000 mensen (= 0,005% op de totale bevolking van 17 miljoen) in de praktijk niet getoetst worden. De VCR roept het ministerie dan ook op om deze oplossingen nog eens nader te verkennen, samen met de sector, om tot een werkbare regeling te komen die ook aansluit bij de praktische behoefte van de sector.

#### **Vraag 15**

Indien u kiest voor het openstellen van de Gedragslijn, zijn er dan volgens u spelregels nodig om de omschakeling naar DAB+ niet te vertragen?

#### **Antwoord**

Er is geen verband tussen de Gedragslijn en de omschakeling naar DAB+. De enige drie spelregels die nodig zijn, hoewel die geen verband houden met de omschakeling naar DAB+, is (i) behoud van het gelijke speelveld tussen publieke en commerciële radiostations, dat (ii) het bereik

bevorderd in plaats van beperkt wordt, zodat zoveel mogelijk te verleiden luisteraars worden bereikt om te kunnen worden verleid en (iii) dat de afspraken tussen sector en ministerie die aan de verlenging uit 2017 ten grondslag liggen (investeringen in digitalisering en marketing) voortgezet worden. Als vierde spelregel zou nog gesuggereerd kunnen worden, dat van de overheid consistentie in beleid mag worden gevraagd en verwacht, rekening houdend met de noden van de markt.

**Vraag 16**

Zijn er nog andere op- en aanmerkingen die u het ministerie van EZK mee zou willen geven?

**Antwoord**

De VCR roept het ministerie op om het overleg voort te zetten, gericht op een werkbare Gedragslijn Netverbetering die aansluit bij de praktische behoeften van de markt en de actualiteit voor wat betreft een eventueel toe te passen peiljaar.