

Inleiding

Op 31 augustus 2017 lopen de vergunningen af die de Minister van Economische Zaken heeft verleend voor commerciële radio-omroepen. Het gaat om vergunningen voor gebruik van het spectrum in de AM-band (middengolf 526,5–1606,5 kHz), de FM-Band (87,5–108 MHz) én vergunningen voor digitale ether-distributie (174–230 MHz) via DAB+. De regering is, na overleg met de Tweede Kamer, voornemens de vergunningen na 31 augustus 2017 voor vijf jaar te verlengen tot 2022 en deze verlenging gepaard te laten gaan met een verruiming van de eigendomsbeperkingen. Dit besluit strekt ertoe die verruiming met ingang van 1 januari 2016 te regelen door aanpassing van de Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003 (Regeling AGF).

Oorsprong gebruiksbeperkingen

Belangrijk uitgangspunt bij de verdeling van schaarse frequentieruimte is het waarborgen van diversiteit, zowel wat betreft programma-aanbieders (pluraliteit) als het programma-aanbod (pluriformiteit). Pluraliteit kan worden gewaarborgd door de toegang tot de ether open te stellen voor in beginsel zo veel mogelijk verschillende programma-aanbieders. Uitgangspunt daartoe is de hoofdregel van artikel 6.24, eerste lid, Mediawet 2008: eenzelfde omroepinstelling kan niet meer dan één FM-frequentie of samenstel van FM-frequenties gebruiken. Op deze hoofdregel kunnen echter bij ministeriële regeling uitzonderingen gemaakt worden als dat vanuit een oogpunt van doelmatig frequentiegebruik wenselijk is. Op deze wijze beoogde de wetgever de diversiteit van het commerciële radio-aanbod te waarborgen door het voorkomen van concentratie van te veel frequentieruimte in één hand. Tegelijkertijd wilde de wetgever de mogelijkheid van afwijkingen van de hoofdregel in het belang van doelmatig frequentiegebruik open houden. In het kader van de uitgifte van de beschikbare frequentieruimte in 2003 heeft de Tweede Kamer de regering gevraagd ter vergroting van de diversiteit van het radioaanbod het mogelijk te maken dat eenzelfde instelling maximaal twee zenders mag verwerven. Aan deze wens is toen aldus uitvoering gegeven, dat via de Regeling AGF is bepaald dat eenzelfde commerciële omroepinstelling niet meer dan twee landelijke FM-frequenties of samenstellen van FM-frequenties mag gebruiken, waarvan er één geclausuleerd is. Deze uitzondering op de hoofdregel betekent een verruiming van de exploitatiemogelijkheden, omdat het binnen grenzen is toegestaan dat eenzelfde commerciële omroepinstelling meer dan één FM-frequentie of samenstel van FM-frequenties gebruikt. Tegelijkertijd paste deze verruiming bij het bereiken van een voldoende divers commercieel radio-aanbod.

Ontwikkelingen in radioland

De radiomarkt is door de jaren tamelijk stabiel gebleven, maar is wel onderdeel van een grotere en dynamische mediamarkt. De opkomst van het internet integreert diverse media, waaronder radio, en heeft de verhoudingen - met name in de advertentiemarkt, de primaire inkomstenbron voor commerciële radiozenders - veranderd. In 2003, bij de oorspronkelijke verdeling, werd er nog muziek geluisterd via de radio, de CD en een enkele betaalde download, die bovendien slecht overdraagbaar was op mobiele spelers. Nu is het aanbod aan zenders en ontvangstmogelijkheden, mede door de opkomst van internet, DAB+ en streamingdiensten, zeer breed en dit zal naar verwachting nog verder toenemen. In algemene zin is de definitie «radio» aan verandering onderhevig. Streaming muziekdiensten bieden immers ook radiostations gebaseerd op persoonlijke voorkeur, genre of artiest. Via nieuwe initiatieven kunnen luisteraars zelf nieuws en informatie over het weer toevoegen aan een muziekmix. Daarnaast zetten radiostations steeds meer in op Visual Radio (radio met omlijsting op televisie). De definitie van radio is dus breder geworden dan lineaire zenders die via de FM worden aangeboden.

Het aanbod van nieuws, opinie, (nieuwe) muziek en entertainment voor de luisteraar is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Al dit aanbod komt naast de klassieke analoge infrastructures (AM, FM en analoge kabel) in toenemende mate via het internet en Dab+ tot ons. De luisteraars weten daarnaast ook de digitale kabel steeds beter te vinden. Tegelijkertijd verandert, met name onder jongeren, de mediaconsumptie. Het gebruik van radio is gedaald met 17% ten gunste van «beeld». De verwachting is dat deze trend zich de komende jaren zal voortzetten. Tevens verschuift het gebruik van media-aanbod steeds meer naar non-lineair (luisteren wanneer je wilt).

Sinds het verstrekken van de vergunningen in 2003 zijn de commerciële radiostations steeds verder uitgegroeid tot professionele bedrijven die vaak, zeker de landelijke, deel uit maken van grote multimediale bedrijven. Zij zijn onderdeel van een bedrijfsstrategie die om meer draait dan de positie, omzet en winstcijfers van enkel de radiozender. De radiozender is dus één, maar zeker niet het enige, distributiekanaal om luisteraars te bereiken en dus inkomsten te genereren. Waar vroeger radio het primaire «product» was, zoeken stations nu naar schaalvoordelen en ontplooiën zij tal van activiteiten, zoals televisie, magazines en evenementen, om luisteraars aan zich te binden en zo waar mogelijk de inkomsten verder te vergroten.

Verruiming eigendomsbeperkingen

De eigendomsbeperkingen beogen concentratie van het gebruik van FM-frequenties op de commerciële radiomarkt te voorkomen indien dat zou leiden tot beperking van de mogelijkheden van andere radio-omroepinstellingen en daarmee de onderlinge concurrentie (mede op de advertentiemarkt) zou beperken. Uitgaande van schaarste aan frequentieruimte brengt doelmatig frequentiegebruik mee dat zo veel mogelijk partijen in onderlinge concurrentie tot rendabele exploitatie van frequentieruimte kunnen komen. Het voorkomen

van te grote concentratie van frequentieruimte dient tevens een ander aspect van doelmatig frequentiegebruik: het waarborgen van pluraliteit en pluriformiteit, samengevat in het begrip diversiteit. Daaronder wordt verstaan diversiteit naar aanbieders van commerciële radio en diversiteit in het commerciële radio-aanbod. Belangrijke doelstelling bij de verdeling van schaarse frequentieruimte is dan ook het waarborgen van diversiteit, zowel wat betreft programma-aanbieders (pluraliteit) als het programma-aanbod (pluriformiteit). Als uitgangspunt daarvoor geldt de hoofdregel van artikel 6.24 Mediawet 2008: eenzelfde omroepinstelling kan niet meer dan één FM-frequentie of samenstel van FM-frequenties verwerven. De wetgever heeft niettemin de mogelijkheid open gehouden om daarvan af te wijken als ontwikkelingen meebrengen dat met de hoofdregel niet langer doelmatig frequentiegebruik is gediend.

In de vorige paragraaf zijn de ontwikkelingen in het aanbod op de radiomarkt beschreven. Op basis daarvan kan gesteld worden dat er vandaag de dag in ruime mate sprake is van een pluriform aanbod door toename van distributiemethoden en aanbod. Daarnaast is de verwachting dat door toename van mobiel breedband en digitalisering via DAB+ de toegang onderweg tot een groter aanbod alleen nog maar verder zal stijgen. De verwachting is zelfs dat door meer ruimte te geven aan ondernemerschap het programma-aanbod beter afgestemd wordt op de behoeften van de luisteraar. Tot slot wordt onderscheidend aanbod natuurlijk ook gerealiseerd door de Nederlandse Publieke Omroep. Dat leidt tot de conclusie dat de bestaande eigendomsbeperking voor landelijke commerciële radio-omroep voor de FM niet langer noodzakelijk is. Bovendien heeft de bestaande eigendomsbeperking recent geleid tot een situatie waarin een landelijke FM-frequentie (kavel A7) lange tijd niet kon worden uitgegeven en dus ongebruikt is gebleven. Dat is niet in het belang van doelmatig frequentiegebruik. Daarnaast biedt een verruiming van de bestaande eigendomsbeperking commerciële radio-ondernemingen meer mogelijkheden frequentieruimte doelmatiger en op een bedrijfsmatig verantwoord rendabele manier te exploiteren door die exploitatie onder te brengen in een groter geheel van activiteiten en het combineren van meer frequentieruimte.

In het Algemeen Overleg Telecommunicatie van 2 juli jl. is met de Tweede Kamer gesproken over de toekomst van de vergunningen voor commerciële radio-omroepen die op 31 augustus 2017 aan het eind van hun looptijd komen. De Tweede Kamer heeft bij die gelegenheid de regering via een motie gevraagd de vergunningen te verlengen en tevens de eigendomsbeperkingen te verruimen. Bij brief van 1 september 2015 heeft de regering de Tweede Kamer geïnformeerd over de wijze waarop zij omgaat met de wensen van de Kamer. De Tweede Kamer heeft deze wensen herhaald in een motie die is ingediend tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst. Gevraagd is om een verruiming van de eigendomsbeperkingen van landelijke radiokavels van maximaal één ongeclausuleerd en één geclausuleerd kavel naar maximaal vier kavels via een ministeriële regeling per 1 januari 2016 te regelen. Deze

tussentijdse verruiming is juridisch mogelijk, omdat de huidige beperkingen niet in de vergunning, maar in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. De verruiming tast het object van de vergunningen niet aan en kan dus ingevoerd worden tijdens de looptijd van de vergunningen.

Op grond van het voorgaande zijn er gegronde redenen om vanuit het oogpunt van doelmatig frequentiegebruik tot een verdere verruiming van de eigendomsbeperkingen over te gaan. Daarbij wil het kabinet aansluiten bij de wens van de Tweede Kamer door te regelen dat eenzelfde partij maximaal vier landelijke FM-frequenties of samenstel van FM-frequenties mag gebruiken.

Bedrijfseffecten

Uitzonderingen op de hoofdregel van de wet betekenen een verruiming van de exploitatiemogelijkheden, omdat het binnen grenzen wordt toegestaan dat eenzelfde commerciële omroepinstelling meer dan één FM-frequentie of samenstel van FM-frequenties gebruikt. Door het verruimen van de eigendomsbeperkingen wordt het mogelijk voor radioconcerns om meer radiostations onder één paraplu te brengen door een fusie of overname of door overdracht van de vergunning. Daarmee is het onder meer mogelijk efficiëntievoordelen en daardoor meer opbrengsten te behalen. Dit kan bijdragen aan de ontwikkeling van en investeringen in digitaliseringsplannen en in investeringen in de programmering. Ook is het niet waarschijnlijk dat bedrijven die meerdere radiostations onder een paraplu brengen, hetzelfde aanbod bieden. Dat immers leiden tot kannibalisatie. Juist met meer stations binnen een concern kan ook diversiteit van het aanbod worden bevorderd.

Consultatie PM

Financiële gevolgen

Er zijn geen gevolgen voor de rijksbegroting.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het Commissariaat voor de Media is gevraagd de onderhavige wijziging van de Regeling AGF te toetsen op uitvoerings- en handhavingsaspecten. Volgens het Commissariaat geeft de wijziging van de Regeling AGF geen aanleiding tot het maken van specifieke opmerkingen vanuit een oogpunt van uitvoering en toezicht.

Administratieve lasten

Uit deze wijziging van de Regeling AGF vloeien geen administratieve lasten voort.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker