

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer E. E. W. Bruins
Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

ONLINE VERZONDEN VIA INTERNETCONSULTATIE

Betreft: zienswijze DMI op consultatie ‘wijziging regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003’

BARENDRECHT, maandag 22 juli 2024

Geachte heer Bruins,

Dutch Media Investments BV (hierna DMI) geeft hierbij haar reactie in het kader van de internetconsultatie “wijziging regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003”.

1. TERM ‘REGIONAAL’

De geconsulteerde wijziging, alsmede de toelichting, vermeldt meermaals de omschrijving ‘regionaal’ bij verwijzing naar de radioprogramma’s die op de B-kavels worden uitgezonden. DMI wil de omschrijving niet wijzigen en wil vast houden aan de benaming ‘niet-landelijk’ om daarmee verwarring te voorkomen. Deze benaming sluit beter aan bij gerelateerde wetgeving, draagt niet de connotaties van provincieniveau (zoals regionale publieke stations verzorgen) en doet daarmee recht aan de uiteenlopende businesscases die het domein kent.

2. BORGEN KARAKTER

De toelichting (pag. 4, 3^e alinea) vermeldt *‘door het vervallen van de inhoudelijke regiogerichtheidseis van ten minste 10% zou het regionale karakter van de niet-landelijke vergunningen in de toekomst alleen nog ten uitdrukking komen door de reeds bestaande eis dat een niet-landelijke partij maximaal 30 procent van het Nederlandse publiek mag bereiken’* (pag 4.). Buiten het feit dat het hierbij van belang is te vermelden dat deze limiet enkel geldt voor niet landelijke FM-vergunningen gaat dit stuk voorbij aan zowel de reeds doorgevoerde als geplande aanscherpingen;

- a) De na de voorwaardelijke veiling toegewezen FM-vergunningen vermelden onder artikel 2.3 een 30% programmamimiet voor gebruik van de frequentieruimte; *'2.3 De vergunde frequentieruimte voor niet-landelijke commerciële radio-omroep wordt gebruikt voor het uitzenden van een programmakanaal als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid van de Mediawet 2008, bestaande uit een of meerdere radioprogramma's, waarvan het demografisch bereik, als bedoeld in artikel 1 van de Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële radio-omroep, de 30 procent niet overschrijdt'*.
- b) In de onlangs ter consultatie aangeboden concept FM-vergunningen is dit artikel 2.3 nagenoeg ongewijzigd opgenomen voor alle nieuwe FM-vergunningen. De niet-landelijke commerciële radio-ondernemers hebben zich na veel wikken en wegen in 2022 akkoord verklaard met deze inperking van de mogelijkheden omdat dit aansloot bij de dialoogsessies en het zogenaamde Kerstakkoord dat sectorbreed ondersteund werd. DMI stond en staat achter deze restrictie als uitvoering van niet alleen de consensus uit de markt, maar ook van het advies van het Adviescollege Verdeling Frequentieruimte Commerciële Radio (commissie Don) uit 2020 in het rapport 'Naar een toekomstbestendig beleid voor commerciële radio' om de scheiding tussen de landelijke en niet-landelijke domeinen aan te scherpen.
- c) Ten gevolge van de *'Regeling aanvraag- en veilingprocedure digitale radio-omroep DAB+ laag 6'* is een extra aanscherping van de domeinscheiding actief binnen de Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële radio-omroep. Als gevolg hiervan mag een rechtspersoon slechts frequentieruime verwerven of gebruiken in één van de drie categorieën (landelijk, niet-landelijk of lokaal). Deze bepaling geldt nu voor zowel FM als DAB+.

Door deze punten wordt het genoemde karakter van de niet-landelijke vergunningen meer dan voldoende geborgd. Mocht het zo zijn dat de beoogde AGF-wijziging wordt doorgevoerd ter vervanging van het hierboven onder 2b genoemde artikel (en dit artikel dus uiteindelijk niet in de te veilen FM-vergunningen terecht komt) wenst DMI hierop aan te merken dat het onwenselijk is dat deze wordt uitgebreid middels hieronder (onder punt 4) genoemde formulering en bijbehorende toelichting.

3. NOODZAAK WEGNEMEN 10% REGIOGERICHTHEID

Wegnemen van 10% regiogerichtheid als wettelijk minimum is op zichzelf prettig voor niet-landelijke radio-ondernemers. Het verbetert de mogelijkheden om niet-landelijke radioprogramma's te ontwikkelen die nog nauwer afgestemd zijn op de daadwerkelijke wensen van luisteraars. Tevens kan het helpen bij het voorkomen van onnodige rechtszaken. De hinder die de meeste niet-landelijke radio-ondernemers ondervonden van regiogerichtheid (in programmatische en juridische zin) is echter al grotendeels weggenomen door de voorwaardelijke veiling in 2022. Na de voorgenomen verdeling in 2025 (uitgaande van publicatie van vergunningen zoals geconsulteerd) geldt de 10% voor alle vergunningen binnen het domein. Het wegnemen van dit regiogerichtheidspercentage is weliswaar welkom, maar van volstrekt ondergeschikt belang in het rendabel krijgen/houden van businesscases binnen het niet-landelijke domein.

De probleemanalyse in het geconsulteerde beleidskompasformulier schiet hierin tekort. Het voordeel van het vervallen van de 10% regiogerichtheidseis verbleekt al helemaal wanneer er in de plaats hiervan een nieuwe restrictie doorgevoerd dreigt te worden die exploitatiemogelijkheden veel verder zal beknotten dan de regiogerichtheidseis ooit deed (zie onderstaand punt 4).

4. ONDERDEEL 7.1D MET BIJBEHORENDE TOELICHTING

Voorgestelde onderdeel 7.1d *‘Programma’s die als onderdeel van het radioprogramma worden uitgezonden elk door niet meer dan 30 procent van het aantal inwoners in Nederland kunnen worden ontvangen’* vormt een radicale verbreding van de 30% programma restrictie zoals die thans onder artikel 2.3 opgenomen is in de na voorwaardelijke veiling uitgegeven FM-vergunningen. De geconsulteerde formulering wijst namelijk eender welke overlap in *‘programma’s die als onderdeel van het radioprogramma worden uitgezonden’* (hierna: *‘programmaonderdelen’*) aan als grond om te kunnen spreken van hetzelfde programma. Dus zodra er een overlap, hoe klein ook, bestaat in een programmaonderdeel van twee radioprogramma’s, (zelfs wanneer deze programma’s voor de overige 99% niets met elkaar te maken hebben), kan dat leiden tot een constatering dat deze twee radioprogramma’s betiteld worden als hetzelfde programma, waardoor ze gezamenlijk nog slechts 30% FM-bereik mogen hebben.

De geconsulteerde toelichting (p. 4/5) zet deze deur vervolgens nóg veel wijder open door te stellen *‘om te bepalen of het eenzelfde radioprogramma betreft, kan gekeken worden naar de programmaam, -onderdelen, muziekmix of -volgorde en/of presentatoren. Bij een gelijke programma- of stationsnaam kan gedacht worden aan geheel of deels dezelfde naam, of aan het gebruik van eenzelfde kenmerkende letter- of cijfercombinatie’*. Hier wordt dus nog veel verder gegaan dan alleen programmaonderdelen; bij gebruik van deels dezelfde naam (van het radioprogramma in zijn totaliteit of slechts een onderdeel daarvan), bij inzet van eenzelfde presentator, bij een format-overlap, of zelfs al wanneer er (een aantal) muziektracks in dezelfde volgorde te horen zijn dan kan dat aangegrepen worden als reden om twee radioprogramma’s als één te betitelen en te behandelen voor handhaving van de 30% programmarestictie.

a) **Samenwerken is een noodzaak**

Het niet-landelijke commerciële radiodomein kenmerkt zich door samenwerkingen. Vergunninghouders hebben op verschillende manieren de handen ineengeslagen om te kunnen voortbestaan. Zo wordt er onderling samengewerkt op het gebied van techniek, sales, programma en distributie. Ook domein overschrijdende samenwerkingen zijn ontwikkeld om het maximale te halen uit marketinginvesteringen. Al deze samenwerkingen zijn niet uit luxe geboren; het domein kenmerkt zich door faillissementen, overnames, stationswijzigingen, herstructureringen en ontslagen. De mate waarin ondernemers, rekening houdend met de geldende verbondenheidsregels, slimme samenwerkingen weten te smeden bepaalt voor een groot deel hun overlevingskansen. Een model waarbij elke niet-landelijke ondernemer alles van A tot Z zelf doet is economisch simpelweg onhaalbaar. Niet zozeer de kavelgrootte of regiogerichtheidseis liggen daaraan ten grondslag, maar een veelheid aan factoren waaronder;

- Terugloop in MKB en daarmee de regionale/lokale reclame-inkomsten.
- Verbreding digitale advertentieopties voor ondernemers.
- Versnippering distributiekanaal van radio (met verplichte investeringen in digitalisering).
- Een steeds groter aantal radiozenders waaruit de luisteraar kan kiezen.

Uiteraard is het aan ondernemers om zich een weg te banen door een economische realiteit, maar deze realiteit maakt samenwerking wel tot een absolute noodzaak. Het vergaand beknotten van de mogelijkheden tot samenwerking op marketing en programmering, zoals artikel 7.1d en toelichting met zich meeneemt, is de nekslag voor de sector.

b) Artikel 7.1d en bijbehorende toelichting zijn onnodig.

- De door commissie Don gevraagde aanscherping van domeinscheiding, als voorwaarde voor wegnemen 10% regiogerichtheid, is al doorgevoerd middels 30% programma restrictie op FM-verspreiding (binnen lopende FM vergunningen die uitgegeven zijn naar aanleiding van de voorwaardelijke veiling & in geconsulteerde nieuw uit te geven vergunningen na veiling).
- De vorm en de omvang van de restrictie in bestaande vorm (gericht op radioprogramma's in zijn totaliteit) sluit niet alleen aan bij datgene wat commissie Don hierover stelde, het is ook volledig in lijn met datgene wat tijdens de dialoogsessies (naar aanleiding de motie van Weverling en Sjoerdsma, 2018) breed in de radiosector gedragen werd. Een uitbreiding naar restrictie op programmaonderdelen is hierin nergens beschreven of besproken. Sterker nog; binnen de dialoogsessies bestond juist brede consensus over gewenste mogelijkheid van programmavarianten (met gedeeltelijke overlap in zowel inhoud als naam).
- Een verdere aanscherping van de domeinscheiding, waarbij drie domeinen op zowel FM als DAB+ hard gescheiden worden, is recent in werking getreden binnen de Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële radio-omroep.
- Een model waarbij een niet-landelijk radioprogramma inhoudelijk zo dicht mogelijk bij een ander merk aan gaat zitten bestaat al niet meer sinds januari 2023. De werking van het nieuwe luisteronderzoek zorgt ervoor dat alle radioprogramma's inhoudelijk nadrukkelijk op eigen benen staan. Dit blijkt uit dag tot dag realiteit in de radiomarkt anno 2024 waarin pluriformiteit gewaarborgd blijkt.

c) Niet te handhaven.

Het artikel met bijbehorende toelichting zetten de deur wagenwijd open voor wat allemaal kan leiden tot een 'verboden overlap'. Talks, vormgeving, muziek, verkeer, nieuws, formats, naam; nagenoeg alles kan allemaal uitgelegd worden als 'programma's als onderdeel van het radioprogramma'. Dit trekt een gerafelde en uiterst discutabele scheidslijn tussen wat wel of niet kan gelden als 'hetzelfde programma'. Deze is in de praktijk niet te handhaven omdat volgens deze maatstaven overlappen te vinden zijn tussen vrijwel alle radioprogramma's. De vele open normen in de geconsulteerde bepaling stellen voor 101 onbeantwoorbare vragen als;

- *Hoeveel tracks in dezelfde volgorde geldt als overlap die kan leiden tot overtreding?*
- *Moeten we playlists straks vooraf doorsturen naar alle radiostations op FM en DAB+ en hen vooraf vragen om overlappen voordat we veilig zijn?*
- *Kan eenzelfde freelance radiopresentator straks nog wel voor meerdere niet-landelijke opdrachtgevers werken?*
- *Is het gezamenlijk gebruik van programmelementen als nieuws, weer & verkeer straks nog wel mogelijk?*
- *Hoeveel overlap in stationsnaam vormt aanleiding voor mogelijke aanmerking als ‘hetzelfde programma’?*
- *Nu zendtijd besteed aan reclameboodschappen nadrukkelijk niet meer wordt uitgesloten uit de reikwijdte van de AGF, kan ik nog wel hetzelfde reclameblok uitzenden als een ander niet-landelijk station?*

d) Handhavingsverzoeken en nieuwe rechtszaken.

Juist de vele open normen in het artikel en de toelichting nemen een enorm risico met zich mee op een veelheid aan handhavingsverzoeken en, in het verlengde daarvan, rechtszaken. Dit artikel zou in de praktijk straks tot meer trajecten kunnen leiden dan de regiogerichtheid in het verleden deed. Een radio-ondernemer in de niet-landelijke sector mag straks een fikse reservering voor juridische kosten inrekenen, want deze passage schildert een enorme bulls-eye op deze ondernemingen.

e) Artikel 7.1d en bijbehorende toelichting werken ondernemerschap tegen.

Nieuwe techniek, creativiteit en goed ondernemerschap maakt het mogelijk om radio te maken waarbij gebruik gemaakt wordt van verschillende bronnen & producenten. Deze gang van zaken is wereldwijd in toenemende mate terug te zien. Delen van een radioprogrammering zijn dan uniek, andere delen worden gezamenlijk betaald/gemaakt of ingekocht. Dit is een van de weinige manieren om, in een situatie van hoge kosten en lage verdiensten, het hoofd boven water te houden. Genoemd artikel hindert dit ondernemerschap en hindert daarmee het doelmatig frequentiegebruik.

f) Artikel 7.1d en bijbehorende toelichting werken digitalisering tegen.

Genoemd ondernemerschap wordt extra relevant wanneer je het portretteert op de digitale toekomst. Op dit moment zijn in grote delen van het land al meer dan 70 DAB+ kanalen te ontvangen. Het is zaak om, nu FM nog dominant is, bedrijfsmatig te bewegen in de juiste richting om in deze toekomst een kans op succes te hebben. Dat betekent onder meer het omarmen van en investeren in technologie en werkwijzen die productie van programmavarianten onder een gemeenschappelijke paraplu mogelijk maken.

De digitale toekomst moet hierbij in het verlengde blijven van de FM-markt die anno 2024 nog dominant is. Genoemd artikel en toelichting creëren een onoverbrugbare kloof tussen wat nu toegestaan en straks noodzaak is.

Conclusie-primair

Al met al moet samenwerking en innovatie ruim baan geboden worden binnen de juiste randvoorwaarden. Dat omvat samenwerking tussen niet-landelijke vergunninghouders onderling, tussen vergunninghouders in verschillende domeinen en tussen producenten. Dit is bevorderlijk voor het domein, de luisteraar en de sector in zijn totaliteit. De voordelen van samenwerkingen (ook domein overschrijdend) worden in het publieke domein terecht omarmd (zie ook <https://www.spreekbuis.nl/blog-ian-muller>). Ook voor het niet-landelijke commerciële domein geldt samenwerking als zowel noodzaak als kans. Het is zaak om deze in goede banen te leiden en scherp te blijven op:

- a. 30% FM bezitsrestrictie,
- b. 30% programmarestictie op FM
- c. 'baas in eigen huis' (controle op verbondenheid)

De formulering van de huidig geconsulteerde passage 7.1d en bijbehorende toelichting is veel te breed en open geformuleerd. Hierdoor dreigt het kind met het badwater te worden weggegooid. Daarom pleit DMI primair voor het vervangen van de geconsulteerde formulering door een die beter aansluit bij de programmarestictie zoals opgenomen in de lopende FM-vergunningen.

VOORGESTELDE FORMULERING 7.1D: het radioprogramma door niet meer dan 30 procent van het aantal inwoners in Nederland kan worden ontvangen op frequentieruimte in de FM-band, aangewezen in het tweede lid.

Overigens leest DMI dat de voorgenomen wijziging op de regeling AGF uit 2003 enkel betrekking heeft op distributie vormen binnen de frequentieruimte op de FM-band en dat deze regeling voor digitale distributie ook binnen de voorgestelde gewijzigde regeling AGF buiten beschouwing blijft.

Verder mag voor zich spreken dat de geconsulteerde toelichting dienovereenkomstig aangepast dient te worden, in ieder geval door het verwijderen van de passage 'Om te bepalen of het eenzelfde programma betreft...kenmerkende letter- of cijfercombinatie'.

Secundair – het voorkomen van uitwassen

DMI hoopt in de geconsulteerde 7.1d een bedoeling te lezen dat de minister slechts uitwassen wil voorkomen waarbij marktpartijen de FM programmarestictie moedwillig omzeilt door middel van het uitzenden van een vrijwel identieke radioprogramma's, die slechts op minieme details afwijken. Ook DMI ziet dergelijke uitwassen als onwenselijk, zij wijst echter op bovenstaande om aan te geven dat de geconsulteerde invulling/formulering hiervoor onwerkbaar en zelfs contraproductief is. Daarnaast ziet zij geen aanwijzingen in de markt dat deze aanvullende bepaling nodig zou zijn om uitwassen te voorkomen. Vandaar dat DMI pleit voor het behouden van de reikwijdte van de huidige 30% programmarestictie op FM.

Mocht de minister toch tot de conclusie komen dat een aanvulling op de 30% programmarestrictie noodzakelijk is om genoemde uitwassen te voorkomen dan rijst vervolgens de vraag op welke manier dan wel beoordeeld zou kunnen worden wanneer een programma dusdanig lijkt op een ander programma dat er sprake is van 'hetzelfde programma'. DMI acht het werkbaarder en functioneler om te komen tot een serie randvoorwaarden waar een uniek radioprogramma altijd aan moet voldoen. Dit blokkeert eventuele uitwassen zonder de samenwerking en productinnovatie, die de sector zo hard nodig heeft, te blokkeren. Tevens geeft een dergelijke omschrijving veel minder grond voor uiteenlopende uitleg, waarmee onnodige handhavingstrajecten en belasting van het rechtssysteem worden vermeden.

In dit kader oppert DMI secundair het aanvullen van hierboven voorgestelde formulering van artikel 7.1d met een serie randvoorwaarden als hieronder.

Het radioprogramma:

- 1. Heeft een eigen toestemming voor het verzorgen van een commerciële radio-omroepdienst, uitgegeven door het Commissariaat voor de Media.*
- 2. Heeft een unieke naam. Hoewel gedeeltelijke overeenkomsten met de namen van andere radioprogramma's zijn toegestaan, moet de volledige naam van elk programma uniek zijn binnen het radiolandschap.*
- 3. Communiqueert haar volledige (en dus unieke) naam elk uur minimaal 2 keer in het radioprogramma.*
- 4. Hanteert een eigen playlist die, in ieder geval buiten onder 6. genoemde gedeelde programma-onderdelen, wezenlijk afwijkt van andere radioprogramma's. Die afwijking kan zich bijvoorbeeld uiten in muziekkeuze, -volgorde of -dosering.*
- 5. Hanteert een eigen unieke tekst in haar Radio Data System (RDS).*
- 6. Zet minder dan 50% van de zendtijd tussen 07:00u en 19:00u in voor met andere radioprogramma('s) gedeelde programma-onderdelen (zoals een gedeelde ochtendshow, verslaggeving, middagshow, special, chart, weerbericht, nieuwsbericht, reclameboodschappen enz.).*

INWERKINGTREDING

Uit de geconsulteerde formulering van het tweede lid van artikel 7 ("B54" wordt vervangen door "B27") maakt DMI op dat beoogde wijziging van de Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003 enkel bedoeld is om in werking te treden na afloop van de looptijd van de lopende vergunningen in het niet-landelijke radiodomein. Zij wijst erop dat elke eerdere inwerkingtreding inderdaad onwenselijk is en dat bestaande business modellen dientengevolge dienen te worden gerespecteerd gedurende de looptijd van de lopende vergunningen.

Indien wenselijk is DMI graag bereid om haar standpunten nader toe te lichten en/of te onderbouwen.

Hoogachtend,

J.H.M. Oerlemans
Dutch Media Investments BV