

Vergaderjaar 2022–2023

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 571

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2022

In mijn brief van 17 oktober 2022¹ heb ik laten weten dat ik ben gestart met het voorbereiden een nieuwe verdeling van de landelijke commerciële vergunningen met ingang van 1 september 2023. Dit is in lijn met de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 20 juli 2022.

Overeenkomstig artikel 3.10, vierde lid, van de Telecommunicatiewet stel ik de Tweede Kamer met deze brief in kennis van het ontwerpbesluit inzake de keuze om de vergunningen voor landelijke commerciële radio, te verdelen door middel van een veiling. Ook het ontwerp van een aanvraag- en veilingregeling en de ontwerpwijziging van het Nationaal Frequentieplan 2014 zijn gereed voor consultatie.

Aan deze documenten liggen een aantal inhoudelijke keuzes ten grondslag. In bovengenoemde brief van 17 oktober 2022 heb ik uw Kamer toegezegd u hierover nader te informeren.

Advies van het onafhankelijke Adviescollege verdeling frequentieruimte commerciële radio

Een belangrijk vraagstuk op het terrein van commerciële radio is onder meer het juridisch kader op grond waarvan vergunningen voor commerciële radio worden uitgegeven. Daarbij heeft Tweede Kamer gevraagd onderzoek te doen naar huidige, door marktpartijen als knellend ervaren, vergunningsvoorwaarden (motie van de leden Aartsen en Sneller, voorgesteld tijdens het mediabegrotingsdebat van 3 december 2018 (Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 149)).²

Mede gelet op de complexiteit en samenhang van de verschillende vraagstukken heeft de toenmalig Staatssecretaris van Economische Zaken

¹ Kamerstuk 24 095, nr. 568.

² Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 120.

en Klimaat een beroep gedaan op onafhankelijke, externe deskundigheid. Bij regeling van 24 maart 2020 is, met instemming van de ministerraad, daarom het Adviescollege verdeling frequentieruimte commerciële radio (verder te noemen: Adviescollege Radio) ingesteld.

De opdracht van dit adviescollege was om te adviseren op welke wijze een integraal lange termijnbeleid tot stand kon komen, waarbij recht wordt gedaan aan alle betrokken belangen. Het Adviescollege Radio is tevens gevraagd om de complexiteit zoveel mogelijk terug te brengen om op die wijze rust te creëren in de radiosector. Dit advies, dat op 5 oktober 2020 is aangeboden aan de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, heeft als uitgangspunt gediend voor een aantal inhoudelijke keuzes voor de uitgifte van de landelijke commerciële radiovergunningen. Voorafgaand aan de start van de komende consultatie heeft er overleg plaatsgevonden met de landelijke commerciële radiosector over het advies van het Adviescollege Radio. De landelijke sector kan met de belangrijkste punten instemmen, indien er geveild gaat worden.

Het advies voor een nieuwe verdeling berust op twee hoofdargumenten, te weten:

- a. schaarse frequentievergunningen worden in beginsel na hun looptijd opnieuw verdeeld, zodat nieuwkomers een kans krijgen de markt te betreden en de zittende vergunninghouders niet onevenredig worden bevoordeeld, en
- b. de bestaande regels en voorwaarden van de frequentievergunningen zijn toe aan modernisering waarvoor een nieuwe verdeling nodig is.

De rechtbank Rotterdam heeft in bovengenoemde uitspraak eveneens extra gewicht toegekend aan het feit dat ook nieuwe potentiële marktpartijen na afloop van de vergunningstermijn in de gelegenheid moeten worden gesteld om schaarse frequentieruimte te kunnen verwerven. Een veiling is daarbij een objectief en transparant verdeelinstrument gebleken, ook voor commerciële radiovergunningen.³

Conform het advies van het Adviescollege Radio is daarbij gekozen voor een vergunningsperiode van twaalf jaar. Een lange looptijd van de vergunningen zorgt ervoor dat partijen meer zekerheid en een lange terugverdientijd voor hun investeringen hebben. Ook de Telecommunicatiewet⁴ schrijft voor dat bij het bepalen van een termijn rekening wordt gehouden met het bevorderen van efficiënte investeringen, onder meer door te voorzien in een passende periode voor de afschrijving van investeringen. Daarnaast kan een lange terugverdientijd de toetreding voor nieuwkomers vergemakkelijken aangezien zij doorgaans tijd nodig hebben om zich in de markt te positioneren en zo luisteraars en adverteerders aan zich te binden. Een termijn van twaalf jaar lijkt daarvoor redelijk. Dit sluit ook aan bij de Telecomcode⁵ gehanteerde termijnen.

Het loslaten van het aantal clausuleringen

Vanuit de verwachting dat via de markt pluriformiteit en pluraliteit niet voldoende tot stand komt, zijn er voor de commerciële FM radiovergunningen in 2003 voorwaarden en beperkingen gesteld. Sinds de uitgifte in 2003 zijn er vijf clausuleringen van toepassing. Het gaat daarbij om de volgende clausuleringen: (a) Nederlandstalige muziek, (b) nieuws en

³ Verdeling landelijke Dab-vergunningen in laag 7. Kamerstuk 24 095, nr. 545.

⁴ Artikel 3.17, eerste lid, van de wet.

⁵ Richtlijn (EU) 2018/1972 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie.

actualiteiten, (c) recente bijzondere muziek, (d) niet-recente bijzondere muziek en (e) klassieke en/of jazz muziek.

Aangezien de bestaande landelijke commerciële radiovergunningen sinds 2003 steeds zijn verlengd, zijn deze clausuleringen nog steeds van kracht. De vraag die zich echter aandient, is of deze clausuleringen nog steeds dezelfde functie vervullen als destijds. De economische omstandigheden, het medialandschap, speelveld, concurrenten en economische omstandigheden zijn sindsdien sterk gewijzigd. In 2003, bij de oorspronkelijke verdeling, werd er nog voornamelijk muziek geluisterd via de radio, de CD en een enkele betaalde download. Nu is het aanbod, mede door internet en streamingdiensten⁶, zeer breed en dit zal naar verwachting nog verder toenemen. Via deze distributievormen komt er anno 2022 voldoende gedifferentieerd aanbod tot stand.

De clausuleringen kunnen bovendien ten koste gaan van een rendabele exploitatie van de vergunningen. Het gaat hier om vergunningen die verhoudingsgewijs lage inkomsten uit reclame of verhoudingsgewijs hoge kosten hebben vanwege de aard, inhoud of doelgroep daarvan. Waar een clausulering enerzijds de pluriformiteit kan bevorderen, staat daar tegenover dat er minder frequentieruimte overblijft waarin partijen in (volledig) vrije concurrentie kunnen zorgen voor een specifiek onderscheidend aanbod.

Het is om deze reden dat, in samenspraak met de Staatssecretaris voor Cultuur en Media, de landelijke radiosector, en in lijn met het advies van het Adviescollege Radio, er twee clausuleringen gehandhaafd worden, te weten: de clausuleringen voor Nederlandstalige muziek en voor nieuws en actualiteiten. Deze twee clausuleringen vormen nog steeds een aanvulling op de gewenste pluriformiteit in het medialandschap. Daarbij wordt nog ruimte gelaten voor mogelijke aanpassingen aan die clausuleringen zelf.

Een commerciële radiozender met Nederlandstalige muziek heeft een culturele waarde voor de Nederlandse samenleving en bevordert de productie en verspreiding van muziek van eigen bodem, al is het lastig te bepalen in welke mate. Deze clausulering is dan ook verankerd in de Mediawet.⁷ Een commerciële zender met nieuws en actualiteiten heeft een democratische functie voor de samenleving (naast de publieke nieuwsvoorziening) en draagt bij aan ontwikkeling, opinievorming en representatie van de samenleving. Het produceren van nieuws(programma's) brengt hoge kosten met zich mee waardoor het aannemelijk is dat er zonder clausulering geen commerciële nieuwszender tot stand komt.

De overige drie clausuleringen (recente bijzondere muziek, niet-recente bijzondere muziek en klassieke muziek of jazzmuziek) zijn niet langer noodzakelijk om voldoende gedifferentieerd aanbod tot stand te brengen, gelet op de diversiteit aan andere kanalen waarlangs luisteraars hun favoriete inhoudelijk aanbod kunnen beluisteren. Door het schrappen van deze drie clausuleringen wordt ook recht gedaan aan de wens van de radiosector om, daar waar het kan, de als knellend ervaren voorschriften en beperkingen los te laten.

⁶ Denk daarbij bijvoorbeeld aan het Christmas Station van Sky Radio, dat niet via traditionele kanalen kan worden beluisterd.

⁷ Zie artikel 6.23 van de Mediawet 2008.

Advies ACM

De huidige gebruiksbeperking voor landelijke FM-vergunningen stelt dat hoogstens vier van de negen landelijke vergunningen door dezelfde rechtspersoon mogen worden verworven of gebruikt. Door de nieuwe verdeling van de FM-vergunningen en de aanpassing van het aantal landelijke clausuleringen is er echter een nieuwe situatie ontstaan.

Ten behoeve van de verdeling van de landelijke commerciële radiovergunningen heb ik daarom (opnieuw) advies gevraagd aan de ACM. De ACM is gevraagd om te bepalen hoeveel landelijke commerciële FM-vergunningen één rechtspersoon in de landelijke veiling mag verwerven. De ACM heeft mij op 14 november jl.⁸ hierover geadviseerd.

In dit advies komt de ACM mede op basis van eerder uitgebrachte adviezen over voorgenomen veilingen van frequenties op de radiomarkt⁹ tot de conclusie dat er sprake is van mededingingsrisico's die ervoor kunnen zorgen dat er geen effectief concurrerende markt is. De ACM ziet deze mededingingsrisico's met name op de radioadvertentiemarkt. Voortzetting van de huidige beperkingen op het frequentiegebruik (clausuleringen en gebruiksbeperking) zullen in onvoldoende mate bijdragen aan het bieden van waarborgen voor effectieve concurrentie op de radioadvertentiemarkt.

In het advies uit 2019 heeft de ACM al geconcludeerd dat de gebruiksbeperking en de clausuleringen zoals deze op dat moment van toepassing waren, geen waarborgen bieden voor effectieve concurrentie. Een partij met vier frequentievergunningen beschikt namelijk over een zodanig groot marktaandeel dat er sprake kan zijn van marktmacht. Dit geldt in 2022 nog steeds. Voor een effectieve concurrentie is het daarom niet wenselijk wanneer een te groot deel van de in totaal negen frequentiekavels in handen zouden komen van één partij.

De ACM geeft daarom aan dat er bij de voorgenomen landelijke veiling dan ook niet kan worden uitgegaan van de nu geldende gebruiksbeperking van vier FM-vergunningen.

De ACM adviseert om de gebruiksbeperking aan te scherpen van vier naar maximaal drie frequentiekavels (ongeacht geclausuleerd of ongeclausuleerd) in bezit van één partij. Door een gebruiksbeperking van maximaal drie frequentiekavels in het bezit van één partij te hanteren, wordt ook ten aanzien van de FM-frequenties voorkomen dat de effectieve concurrentie op de radioluister- en advertentiemarkt wordt beperkt. Ik heb dit advies overgenomen.

Het behouden van de simulcastverplichting

Aangezien de transitie van analoog (FM) naar digitaal (DAB) geleidelijk verloopt zal FM naar verwachting nog meerdere jaren het dominante distributiekanaal blijven. Pas naarmate meer luisteraars overstappen op digitale distributiekanaalen, zal de betekenis van FM-radiodistributie afnemen. Om te verzekeren dat partijen daarom zowel over analoog als digitaal spectrum kunnen beschikken in de transitiefase naar DAB, worden de FM- en DAB-vergunningen gecombineerd, dat wil zeggen samen in één pakket, uitgegeven.

⁸ ACM/UIT/583609.

⁹ Het advies van ACM over gebruiksbeperking radiofrequenties over de voorgenomen veiling van de FM-frequenties in 2019 en het advies van de ACM over de voorgenomen veiling van laag 7 DAB+ in 2020.

Om de transitie naar digitaal te blijven bevorderen wordt de simulcastverplichting, inhoudende de verplichting om het FM-programma ook gelijktijdig en ongewijzigd via DAB uit te zenden, gehandhaafd. De landelijke FM-vergunninghouders spelen, als gevolg van hun relatief sterke positie op de luistermarkt, een belangrijke rol in een succesvolle transitie van analoog naar digitaal. De landelijke radiosector kan zich dan ook vinden in het continueren van deze verplichting.

Het behouden van de simulcastverplichting hangt samen met het in de toekomst al dan niet afschakelen van de FM-band. Het Adviescollege Radio merkt daarover op dat de transitie naar digitaal nog niet genoeg gevorderd is om nu al te bepalen wanneer de FM-band kan worden afgeschakeld. Ik zal daarom halverwege de looptijd (twaalf jaar) van de nieuw uit de geven landelijke commerciële vergunningen bezien hoe ver de digitale transitie gevorderd is. Rond die tijd kan worden bepaald of het moment in zicht is waarop een afschakeldatum van de FM-band kan worden aangekondigd. Als besloten wordt tot afschakeling is het immers van belang dat dit tijdig wordt aangekondigd, zodat vergunninghouders en luisteraars zich daarop kunnen voorbereiden.

Scheiding tussen het landelijke en het-niet landelijke domein

De landelijke en niet-landelijke radiodomeinen kennen grote verschillen, vooral in omvang, bereik en economisch belang. Het kabinetsstandpunt uit 2000 over de verdeling van de commerciële radiovergunningen, noemde al de noodzaak van een nadrukkelijke scheiding tussen beide domeinen. Vanuit de gedachte dat het niet-landelijke domein ontwikkeld moest worden zonder indringing en concurrentie van landelijke partijen, maar ook om te voorkomen dat niet-landelijke partijen door middel van ketenvorming een semi-landelijke netwerk zouden kunnen exploiteren, werden verschillende beperkingen opgelegd.

Ontwikkelingen in het afgelopen decennium laten zien dat de scheiding tussen het landelijke en het niet-landelijke domein verwatert. Enerzijds laten partijen met productie- en distributieovereenkomsten zien dat het bereik van een niet-landelijk programma niet strikt beperkt wordt door de bestaande regels. Anderzijds worden via licentieovereenkomsten landelijke merken gebruikt om de positie van niet-landelijke stations te versterken en het bereik van landelijke partijen te vergroten. Beide ontwikkelingen zijn goed te begrijpen vanuit het streven om een FM-kavel rendabel te exploiteren.

Desondanks adviseert het Adviescollege Radio de scheiding tussen het landelijke en het niet-landelijke domein te behouden en aan te scherpen. Dit is ook door een de radiopartijen zelf aangedragen. Deze scheiding is noodzakelijk om beide domeinen de ruimte te bieden om de beschikbare spectrumruimte te exploiteren zonder oneigenlijke concurrentie uit het andere domein. Ik zal hiertoe een bepaling opnemen in de Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële FM-radio-omroep. Door het opnemen van een dergelijke bepaling leg ik expliciet vast dat het niet mogelijk is voor partijen om zowel over niet-landelijke als landelijke vergunningen te beschikken. Of het daarnaast ook mogelijk¹⁰ en wenselijk is om vergaande vormen van samenwerking tussen partijen tegen te gaan is een onderwerp dat nadere bestudering behoeft. Ik zal u daarover op een later tijdstip nader informeren.

¹⁰ In een uitspraak van 12 april 2022 geeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven aan dat er geen sprake is van ongeoorloofde verbondenheid tussen een niet-landelijke en landelijke partij. De huidige Telecommunicatiewet biedt onvoldoende handvatten om samenwerking tussen deze verschillende partijen in zijn geheel te verbieden.

Tot slot

Met het voorgaande is uitvoering gegeven aan het advies van het Adviescollege Radio voor de landelijke commerciële radiosector. Dit advies is echter van belang voor de gehele radiosector. Het advies gaat ook in op de positie van de niet-landelijke commerciële radiopartijen en de lokale partijen. In het voorjaar van 2023 zal ik de Tweede Kamer daarom nader informeren over de verdere appreciatie van het advies van het Adviescollege Radio.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens