

OKTOBER 2020

Naar een toekomstbestendig beleid voor commerciële radio

ADVIESCOLLEGE VERDELING
FREQUENTIERUIMTE COMMERCIELE RADIO

Opdrachtgever
STAATSSECRETARIS VAN
ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Samenstelling Adviescollege
DR. F.J.H. DON
MR. DR. A. DRAHMANN
DR. P.W.M. RUTTEN

Colofon

Titel	<i>Naar een toekomstbestendig beleid voor commerciële radio</i>
Auteurs	Dr. F.J.H. Don – zelfstandig adviseur, voormalig bestuurslid Autoriteit Consument en Markt Mr. dr. A. Drahmman – Universitair hoofddocent Staats- en bestuursrecht, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden Dr. P.W.M. Rutten – Lector Creative Business, Kenniscentrum Creating 010, Hogeschool Rotterdam
Correspondentie	Adviescollege.radio@minezk.nl
Opdrachtgever	Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat
Plaats	Den Haag, Nederland
Datum	5 oktober 2020
Copyright	Gebruik en overname van de teksten uit dit advies is vrijelijk toegestaan, mits met bronvermelding
Beeld	Gerbrandytoren - Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (2002) [documentnummer 413.423]

Woord vooraf

De adviesopdracht die wij van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat kregen bleek uitdagend en complex. Graag willen wij onze dank uitspreken voor de grote inzet en bereidwilligheid waarmee velen ons hebben geholpen om de diverse vraagstukken te doorgronden, waarmee wij als Adviescollege werden geconfronteerd. Onze contactpersonen bij het Ministerie van EZK en bij het Agentschap Telecom zorgden stevast voor duidelijke antwoorden op de vele vragen die bij ons opkwamen. Ook kregen wij makkelijk toegang tot de kennis van deskundigen bij IViR en SEO en hadden wij een nuttige gedachtewisseling met beleidsambtenaren van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap. Tot slot zijn wij veel dank verschuldigd aan Jorieke van der Schaaf, die als ambtelijk secretaris van het Adviescollege onvermoeibaar bleek in het schrijven van talloze conceptteksten, het uitzetten van vragen en het organiseren van digitale en fysieke bijeenkomsten. Natuurlijk zijn uiteindelijk alleen wijzelf verantwoordelijk voor de inhoud van dit advies.

Henk Don (voorzitter)
Annemarie Drahmman
Paul Rutten

Samenvatting

Per 1 september 2022 eindigen de huidige vergunningen voor het gebruik van de FM-frequenties voor commerciële radio en de daaraan gekoppelde frequentieruimte in het digitale spectrum DAB+. Het Adviescollege verdeling frequentieruimte commerciële radio adviseert in dit rapport over de verdeling van de frequenties na die datum.

De FM-vergunningen zijn in 2003 verdeeld op basis van een vergelijkende toets, die ook een financieel bod omvatte. Na de oorspronkelijke looptijd van acht jaar en drie maanden zijn de vergunningen in 2011 verlengd met zes jaar en daarna in 2017 nogmaals verlengd met vijf jaar. De verlenging in 2011 werd nodig geacht om de transitie naar digitale distributie (DAB+) te versnellen en die in 2017 onder meer om te voorkomen dat deze transitie zou worden afgeremd.

Kern van het advies: veiling in 2022

Het Adviescollege adviseert om de vergunningen in 2022 opnieuw te verdelen, daarbij gebruik te maken van een veiling en de nieuwe vergunningen uit te geven voor een periode van tien à twaalf jaar. Het advies voor een nieuwe verdeling berust op twee hoofdargumenten:

- 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;
- de bestaande regels en voorwaarden van de frequentievergunningen zijn toe aan modernisering en leiden tot een aantal belangrijke problemen. Zonder een nieuwe verdeling kunnen die niet goed kunnen worden opgelost.

Na twee verlengingen en een totale looptijd van meer dan negentien jaar moet het eerste argument zwaar wegen. De verwachting van deskundigen en marktpartijen is nu dat de FM-frequenties zeker tot in de jaren 2027-2032 nog een belangrijke rol blijven spelen. Ondanks eerdere verlengingen is de gehoopte snelle transitie naar DAB+ niet gerealiseerd. Daarom kan niet nogmaals worden gewacht met een nieuwe verdeling, die partijen nieuwe kansen biedt en het doelmatig gebruik van de frequentieruimte bevordert.

Zonder een nieuwe verdeling kunnen enkele belangrijke problemen niet goed worden opgelost: de sterke en toenemende marktconcentratie, de verwaterde scheiding tussen het landelijke en het niet-landelijke domein, de indeling van de FM-kavels in het niet-landelijke domein (die slecht aansluit op de geografische structuur van de DAB+-allotments) en de hoge regiogerichtheidseis die aan sommige niet-landelijke vergunningen is verbonden (als resultaat van de vergelijkende toets uit 2003). Daarnaast is modernisering gewenst van de programmatische voorschriften (clausuleringen) die zijn verbonden aan een aantal landelijke vergunningen.

Het Adviescollege geeft de voorkeur aan een veiling boven een vergelijkende toets. Bij een veiling valt de beschikbare frequentieruimte toe aan de partijen die verwachten er het beste economische resultaat mee te behalen. Dat bevordert de mededinging en een doelmatig gebruik van de frequentieruimte. Daarmee levert een veiling een hogere maatschappelijke welvaart op dan een andere verdelingsmethode. De publieke belangen kunnen voldoende worden geborgd door vooraf een aantal regels en voorwaarden vast te leggen. Het risico van een zogenaemde *winner's curse*, wat inhoudt dat de winnende partij achteraf te hoog blijkt te hebben geboden en daardoor moeite heeft om zijn beoogde business case te realiseren, kan worden beperkt door de keuze van een geschikt veilingmodel.

Soepele voortzetting van de transitie naar DAB+

Nu is het moment om toekomstbestendig beleid te maken voor analoge en digitale radio. Ook voor het DAB+-spectrum is regelgeving nodig, om waarborgen te stellen voor de pluriformiteit en pluraliteit van het commerciële radio-aanbod en om de mededinging te bevorderen, zodat de frequentieruimte doelmatig wordt gebruikt.

In het DAB+-spectrum is ruimte voor drie commerciële radiodomeinen: landelijk, regionaal en lokaal. Om ongewenste concurrentie tussen die domeinen te voorkomen zijn heldere regels nodig voor de scheiding van partijen tussen de domeinen. Daarnaast zijn gebruiks- en/of eigendomsbeperkingen nodig, om een te sterke marktconcentratie tegen te gaan en de pluraliteit ook in het niet-landelijke domein te waarborgen.

Een herindeling van de niet-landelijke FM-kavels is nodig om hun geografische dekking beter te laten aansluiten op die van de regionale DAB+-allotments. Dit draagt ook bij aan een soepele overgang naar DAB+.

Naar het oordeel van het Adviescollege is de transitie naar DAB+ nog niet genoeg gevorderd om nu al te bepalen wanneer de FM-band kan worden afgeschakeld. Het college adviseert om halverwege de looptijd van de nieuwe vergunningen, dus omstreeks 2027-2028, te bezien of dan wel een datum voor afschakeling kan worden aangekondigd. Dan zou ook onderzocht moeten worden of (en onder welke voorwaarden) het mogelijk is dat partijen hun FM-vergunning teruggeven zonder verlies van de bijbehorende DAB+-vergunning.

Naar een toekomstbestendig beleid voor commerciële radiosector

Om de hierboven genoemde problemen aan te pakken en een soepele overgang naar DAB+ te bevorderen, adviseert het Adviescollege de volgende maatregelen te treffen bij een nieuwe verdeling in 2022:

- Om te voorkomen dat na een nieuwe verdeling opnieuw een sterke marktconcentratie ontstaat (die leidt tot zorg over het goed functioneren van de radiomarkt), is een nieuw advies van de ACM over de marktsituatie en de te nemen maatregelen nodig.
- De scheiding tussen het landelijke en het niet-landelijke domein verdient aanscherping. Dit kan door het maximale demografische bereik van 30% niet alleen toe te passen op de vergunning, maar ook op het programma. Daarnaast is het aan te bevelen om regels rond de verbondenheid tussen partijen aan te vullen met een verbod op bepaalde vormen van samenwerking.
- Een herindeling van de niet-landelijke FM-kavels moet ertoe leiden dat zij geografisch beter aansluiten op de dekking van de regionale DAB+-allotments.
- De regiogerichtheidseis voor niet-landelijke programma's kan – mits de aanscherping van de domeinscheiding wordt gerealiseerd – komen te vervallen.
- Een aantal programmatische clausuleringen in het landelijke domein verdient heroverweging.
- Behoud de simulcastverplichting, met een kleine aanpassing van de ruimte die landelijke partijen daarvoor krijgen toegewezen in een DAB+-multiplex.

Inhoudsopgave

WOORD VOORAF	5
SAMENVATTING	7
INHOUDSOPGAVE.....	9
1. INLEIDING	13
1.1 OPDRACHT EN AANLEIDING	13
1.2 VERTREKPUNT VOOR HET ADVIES	13
1.3 WERKWIJZE VAN HET ADVIESCOLLEGE	14
1.4 LEESWIJZER	15
2. VOORGESCHIEDENIS.....	16
2.1 VERGUNNINGENBELEID EN VERDELING VAN SPECTRUM SINDS 2003	16
2.1.1 <i>UITGIFTE ZERO-BASE IN 2003</i>	<i>16</i>
2.1.2 <i>EVALUATIE VAN DE UITGIFTE IN 2003</i>	<i>17</i>
2.1.3 <i>VERGUNNINGVERLENING IN 2011</i>	<i>18</i>
2.1.4 <i>VERGUNNINGVERLENING IN 2017.....</i>	<i>19</i>
2.1.5 <i>ONTWIKKELINGEN IN GEBRUIKSBEPERKINGEN</i>	<i>20</i>
2.1.6 <i>ONTWIKKELINGEN IN EIGENDOMSVERHOUDINGEN EN SAMENWERKINGEN.....</i>	<i>21</i>
2.1.7 <i>ONTWIKKELING REGIOGERICHTHEIDSEIS NIET-LANDELIJKE DOMEIN</i>	<i>23</i>
2.2 TRANSITIE NAAR DIGITALE RADIO	24
2.2.1 <i>ONDERZOEK NAAR ONTWIKKELINGEN IN DIGITALE ETHERRADIO (DAB+).....</i>	<i>24</i>
2.2.2 <i>ARGUMENTEN EN IMPACT BIJ EEN ZINVOLLE AFSCHAKELING VAN ANALOGE RADIO-ETHERDISTRIBUTIE</i>	<i>25</i>
2.3 RESUMÉ	26
3. ECONOMISCHE, MAATSCHAPPELIJKE EN CULTURELE BELANGEN	27
3.1 ECONOMISCHE WAARDE EN BELANG VAN RADIO	27
3.1.1 <i>BUSINESSMODEL: LANDELIJK EN NIET-LANDELIJK.....</i>	<i>29</i>
3.1.2 <i>SCHIEDING VAN DOMEINEN: LANDELIJKE EN NIET-LANDELIJKE COMMERCIELE RADIO</i>	<i>31</i>
3.1.3 <i>MEDEDINGINGSRISICO'S EN GEBRUIKSBEPERKING</i>	<i>31</i>
3.2 MAATSCHAPPELIJKE EN SOCIAAL-CULTURELE BELANGEN VAN RADIO.....	34
3.2.1 <i>PUBLIEKE BELANGEN: NOTA FREQUENTIEBELEID EN MEDIAWET.....</i>	<i>34</i>
3.2.2 <i>VOORWAARDEN EN BEPERKINGEN TEN BEHOEVE VAN PLURIFORMITEIT EN PLURALITEIT</i>	<i>35</i>
3.3 RESUMÉ	35
4. EUROPEESRECHTELIJKE EN NATIONAALRECHTELIJKE UITGANGSPUNTEN BIJ DE VERLENING VAN FREQUENTIEVERGUNNINGEN	37

4.1 DOELSTELLINGEN VAN DE VERGUNNINGVERLENING	37
4.2 VERLENGEN OF OPNIEUW VERDELEN?	38
4.3 WIJZIGING VAN DE VERGUNNINGEN	39
4.4 RESUMÉ	40
5. MARKTBEVRAGING	41
5.1 REACTIES MARKTBEVRAGING	41
5.1.1 BELEMMERINGEN HUIDIGE WET- EN REGELGEVING	41
5.1.2 TRANSITIE NAAR DIGITALE DISTRIBUTIE.....	42
5.1.3 UITGIFTEBELEID	43
6. OVERWEGINGEN.....	45
6.1 TOEKOMSTBEELD COMMERCIELE RADIO: TRANSITIE NAAR DAB+	45
6.2 DOMEINEN EN HUN AFBAKENING OP FM	46
6.2.1 DE DOMEINSCHIEDING TUSSEN LANDELIJKE EN NIET-LANDELIJKE RADIO	46
6.2.2 EEN NIEUW DOMEIN: LOKALE FM-RADIO?	47
6.3 GEBRUIKSBEPERKINGEN EN EIGENDOMSBEPERKINGEN	48
6.4 SIMULCASTVERPLICHTING.....	49
6.5 CLAUSULERINGEN LANDELIJKE KAVELS	50
6.6 REGIOGERICHTHEIDSEIS NIET-LANDELIJK DOMEIN	51
6.7 KAVELINDELING NIET-LANDELIJK DOMEIN	52
6.8 LOOPTIJD FM-VERGUNNINGEN	53
6.9 UITGIFTE NIEUWE VERGUNNINGEN OF VERLENGEN	53
6.9.1 VERDELEN OF VERLENGEN.....	53
6.9.2 WIJZE VAN UITGIFTE BIJ VERDELEN.....	54
6.10 RESUMÉ.....	55
7. ADVIES.....	56
7.1 TOEKOMSTBEELD COMMERCIELE RADIO: TRANSITIE NAAR DAB+	56
7.1.1 DOMEINSCHIEDING OP DAB+	56
7.1.2 EIGENDOMS- EN GEBRUIKSBEPERKINGEN DAB+	56
7.1.3 CLAUSULERINGEN IN LANDELIJKE DAB+-LAGEN.....	57
7.2 DE WIJZE VAN VERDELEN OF VERLENGEN VAN FM-VERGUNNINGEN.....	57
7.3 DE VOORWAARDEN VAN DE FM-VERGUNNINGEN.....	58
7.3.1 AANSCHERPING VAN DE SCHEIDING TUSSEN HET LANDELIJKE EN NIET-LANDELIJKE DOMEIN.....	58
7.3.2 GEEN NIEUW DOMEIN VOOR LOKALE COMMERCIELE RADIO OP FM.....	58

<i>7.3.3 HET BEHOUDEN VAN DE SIMULCASTVERPLICHTING</i>	<i>59</i>
<i>7.3.4 DE GEBRUIKSBEPERKINGEN LANDELIJK EN NIET-LANDELIJK DOMEIN</i>	<i>59</i>
<i>§ 7.3.5 DE CLAUSULERING VAN DE LANDELIJKE VERGUNNINGEN AANPASSEN</i>	<i>59</i>
<i>7.3.6 DE KAVELINDELING IN HET NIET-LANDELIJKE DOMEIN HERZIEN.....</i>	<i>60</i>
<i>7.3.7 DE EISEN AAN REGIOGERICHTHEID IN HET NIET-LANDELIJKE DOMEIN AFSCHAFFEN.....</i>	<i>60</i>
7.4 HET AFSCHAKELEN VAN FM	60
7.5 WETSWIJZINGEN.....	60
BIJLAGE 1 – BEGRIPPENLIJST.....	62
BIJLAGE 2 – GERAADPLEEGDE BRONNEN	65
BIJLAGE 3 – LIJST VAN GERAADPLEEGDE ORGANISATIES EN PERSONEN	67
BIJLAGE 4 – VRAGENLIJST MARKTBEVRAGING	68
BIJLAGE 5 – COLLEGELEDEN	71

1. Inleiding

1.1 Opdracht en aanleiding

Het Adviescollege verdeling frequentieruimte commerciële radio (hierna: het Adviescollege) heeft de opdracht gekregen om de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) te adviseren over de verdeling van frequenties voor commerciële radio na 1 september 2022. In deze adviesopdracht wordt gesteld dat, gegeven de complexiteit van het radiodossier (onder andere door eerdere verlengingen en de bestuurlijke complexiteit) een lange termijn oplossing met een integrale aanpak nodig is. Voor de advisering is het daarom wenselijk een beroep te doen op externe en onafhankelijke deskundigheid vanuit verschillende achtergronden. Om die reden is gekozen voor een adviescollege met de volgende afgebakende opdracht:

Conform artikel 2 van de Regeling instelling Adviescollege verdeling frequentieruimte commerciële radio¹ adviseert het Adviescollege over de volgende onderwerpen:

- a. de wijze van verdelen of verlengen van vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte door of ten behoeve van commerciële media-instellingen voor de periode na 1 september 2022;
- b. de mogelijkheden om na het jaar 2022 huidige voorwaarden van vergunningen die commerciële media-instellingen als belemmerend ervaren te versoepelen of af te schaffen;
- c. het afschakelen van frequentieruimte voor commerciële analoge radio;
- d. eventuele wijzigingen van de Telecommunicatiewet die dienstig kunnen zijn ter uitvoering van het advies ten aanzien van de onderwerpen, bedoeld in de onderdelen a, b en c.

In zijn advies heeft het Adviescollege, conform de bovenstaande regeling, rekening gehouden met de economische, maatschappelijke en culturele belangen die met het gebruik van frequentieruimte zijn gemoeid. Daarnaast zijn ook de verschillende uitgangspunten uit het Europese en Nederlandse recht rond de verdeling van schaarse publieke rechten in het algemeen (en vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte in het bijzonder) meegenomen in de advisering.

Tot slot moet worden opgemerkt dat het pleidooi dat de landelijke en de niet-landelijke commerciële radiostations hielden voor een tijdelijke verlenging van de vergunningen met twee tot vier jaar (vanwege de sterke daling van de advertentie-inkomsten door de Coronacrisis), buiten de adviesopdracht valt. Dit verzoek wordt behandeld door de staatssecretaris EZK. Indien tot een tijdelijke verlenging wordt besloten, dan dient dit advies voor de periode die daarna volgt.

1.2 Vertrekpunt voor het advies

In de afgelopen periode zijn meerdere stappen gezet om meer rust in de radiosector te brengen. In de Taskforce Digitale Radio heeft een brede vertegenwoordiging uit de sector geadviseerd over een efficiëntere indeling van het digitaal spectrum.² Daarnaast is onder onafhankelijk voorzitterschap een dialoog opgezet tussen de relevante marktpartijen in de radiosector en het Agentschap Telecom. In dat kader zijn ook voorstellen gedaan voor het wegnemen van belemmeringen die radiopartijen ervaren tot het einde van de huidige verlengingsperiode (1 september 2022).³

¹ Regeling instelling Adviescollege verdeling frequentieruimte commerciële radio (Stcrt. 2020/19074).

² Kamerstukken II, 2019-20, 24095, nr. 463.

³ Kamerstukken II, 2019-20, 24095, nr. 511.

De Taskforce Digitale Radio adviseerde in 2019 over een efficiëntere indeling van het DAB+-spectrum. Dit spectrum bestaat uit zeven lagen. Vijf daarvan zijn reeds in gebruik. De implementatie van de voorstellen van de Taskforce leidt ertoe dat per 1 september 2022 vier van de zeven lagen geheel of gedeeltelijk beschikbaar zijn voor commerciële radio-omroep⁴: laag 2 en 7 voor landelijke zenders, laag 4 voor niet-landelijke commerciële zenders gezamenlijk met de regionale publieke omroep (RPO), en laag 6 voor lokale commerciële zenders gezamenlijk met de lokale publieke omroep (LPO). Daarnaast wordt het gebruik van DAB+-laag 3 tot 1 september 2028 gegund aan MTV-NL, die een deel van de capaciteit via een doorgifteovereenkomst in gebruik geeft aan commerciële radiostations.

Het verslag van de dialoogsessies noemt een aantal onderwerpen die aandacht verdienen in dit advies, in het bijzonder voor wat betreft onderdeel b van de adviesopdracht. Dit betreft:

- Het afschaffen of versoepelen van de bestaande clausuleringen, mogelijk met behoud van een regioclausulering;
- Een betere verankering van de scheiding tussen de domeinen landelijke en niet-landelijke radio;
- De mogelijke introductie van een beschermd domein met de bestemming 'community radio' of 'lokale commerciële radio';
- Een aanpassing van het voorrangrecht van de lokale publieke omroep, met name voor het geval frequentieruimte langdurig ongebruikt blijft;
- De positie van (nieuwe) partijen die in 2020 of 2021 beschikking krijgen over een FM-frequentie (met kleine geografische dekking).

Het Adviescollege voorziet in een integraal advies over de toekomst van commerciële radio. De bevindingen van de Taskforce en de dialoogsessies zijn in de voorbereiding van het advies betrokken.

Een belangrijke kanttekening is dat spectrumruimte die beschikbaar is gesteld aan de landelijke, regionale en lokale publieke omroep geen onderdeel is van dit advies.

1.3 Werkwijze van het Adviescollege

Het Adviescollege heeft verschillende bronnen geraadpleegd om tot een afgewogen advies te komen. Dat betrof allereerst diverse geschreven bronnen uit het radiodossier, zoals de vele onderzoeken die in het verleden reeds gedaan zijn, beleidstukken van de Ministeries van EZK en Onderwijs Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) en parlementaire bronnen.

Tussen 30 maart 2020 en 27 april 2020 hebben belangstellenden de mogelijkheid gekregen om een zienswijze in te dienen op de marktbevraging van het Adviescollege.⁵ Twintig partijen hebben dit gedaan. Een samenvatting van de reacties op de marktbevraging volgt in hoofdstuk 5. Op 29 juni 2020 heeft het Adviescollege over enkele onderwerpen nader gesproken met een aantal (vertegenwoordigers van) partijen uit de commerciële radiosector.

Daarnaast heeft het Adviescollege gesproken met experts van het Agentschap Telecom, de Ministeries van EZK en OCW en het IViR van de Universiteit van Amsterdam en het onderzoeksbureau SEO. Met deze experts zijn technische, juridische, economische en culturele aspecten van het radiodossier besproken.

⁴ Als onderdeel van scenario 2a ruilen MTV-NL (laag 3) en de niet-landelijke commerciële en regionale publieke radiozenders (laag 4) van indeling van de DAB+-laag.

⁵ Te raadplegen op <https://www.internetconsultatie.nl/marktbevraging> - Zie bijlage 4 voor vragenlijst.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport schetst hoe de commerciële radio zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld en welke beleidskeuzes er zijn gemaakt. Hoofdstuk 3 gaat in op de economische, maatschappelijke en culturele belangen die een rol spelen in de radiosector. Hoofdstuk 4 beschrijft hoe een en ander vertaald is in juridische regels. Hoofdstuk 5 geeft weer hoe betrokken partijen aankijken tegen de opdracht van het Adviescollege. Hoofdstuk 6 beschrijft de analyse en de overwegingen van het college die ten grondslag liggen aan zijn advies. Tenslotte bevat hoofdstuk 7 het advies voor een toekomstbestendig beleid in de commerciële radiosector.

De bijlagen bevatten onder andere een begrippenlijst, een lijst van gebruikte bronnen en een lijst van geraadpleegde organisaties en personen.

2. Voorgeschiedenis

De laatste integrale (her)verdeling van FM-vergunningen voor commerciële radio vond plaats in 2003. De toen uitgegeven vergunningen, in eerste instantie voor acht jaar en drie maanden, zijn in 2011 en 2017 met respectievelijk zes en vijf jaar verlengd. In de periode vanaf 2003 tot heden is enige aanvullende analoge frequentieruimte ter beschikking gekomen en vergund, vooral voor niet-landelijk gebruik.⁶ Ook is frequentieruimte opnieuw verdeeld, die eerder door Agentschap Telecom is ingetrokken.⁷ Tevens wisselden diverse FM-vergunningen één of meerdere malen van eigenaar. Aanvullend aan FM zijn (vanaf 2011) vergunningen voor digitale radio (DAB+) verleend, al dan niet gekoppeld met een FM-vergunning.⁸ Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen sinds 2003. Specifiek wordt stilgestaan bij de transitie van analoge naar digitale etherradio.

2.1 Vergunningenbeleid en verdeling van spectrum sinds 2003

2.1.1 Uitgifte zero-base in 2003

In 2000 presenteerden de toenmalige staatssecretarissen van OCW en van Verkeer en Waterstaat het kabinetsstandpunt voor de zogenaamde *zero-base-verdeling*, een efficiënte herindeling van het FM-spectrum op basis van zo weinig mogelijk voorwaarden vooraf en met gebruikmaking van de meest recente planningstools. Het betrof een herplanning van het FM-spectrum, te gebruiken door zowel de commerciële als de publieke radio-omroepen. Technisch onderzoek wees uit dat door een herschikking meer frequentieruimte voor commerciële radio kon worden gecreëerd dan voorheen beschikbaar was. Op basis van deze planning zijn in 2003 de vergunningen voor landelijke en niet-landelijke commerciële radio verdeeld en toegewezen.⁹

In 2003 waren er negen landelijke FM-kavels beschikbaar, waarvan vijf geclausuleerd, dat wil zeggen dat specifieke programmatische voorschriften onderdeel uitmaakten van de vergunningen.¹⁰ Daarnaast waren er 25 niet-landelijke FM- en twaalf AM-kavels beschikbaar. Op één kavel na (kavel A8), dat pas later gegund is¹¹, zijn de frequentievergunningen in 2003 gegund voor een periode van acht jaar en drie maanden.¹² De vergunningen liepen af op 1 september 2011.

Op aandringen van verschillende (markt)partijen en de Tweede Kamer werd niet gekozen voor een veilingmodel, maar vond de verdeling plaats door middel van een vergelijkende toets. Aanvragers

⁶ In 2003 waren er voor het niet-landelijke domein 26 FM-kavels beschikbaar (kavel B01 t/m B26), later zijn hier de kavels B27 t/m B38 aan toegevoegd bestaande uit nieuw gedolven FM-frequenties. In sommige gevallen zijn nieuw gedolven frequenties om technische redenen niet apart uitgegeven maar toegevoegd aan bestaande kavels voor netwerkverbeteringen conform de *Gedraglijn netverbetering FM-omroepband en bescherming paarse gebieden (2013)*

⁷ Bijvoorbeeld de kavels A7 en A8 zijn in 2009 ingetrokken wegens niet-betaling financieel bod. Zie Rb Rotterdam 9 maart 2009, ECLI:NL:RBROT:2009:BH5376

⁸ De vergunningen voor digitale omroep die bij de verlengingen van de FM-vergunningen 2011 en 2017 zijn gekoppeld aan de FM-vergunningen zijn separate vergunningen. De koppeling is vastgelegd in het *Nationaal Frequentieplan 2014* en in de FM-vergunning is bepaald dat deze vervalt als de houder niet ook houder is van de vergunning voor digitale omroep.

⁹ Kamerstukken II, 1999/00, 24095, nr. 43.

¹⁰ Te weten: niet recente bijzondere muziek (A2), nieuws (A4), recente bijzondere muziek (A5), Nederlands/Europees (A9) en klassiek muziek en/of jazz (A8 – pas later gegund); zie ook: Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003.

¹¹ Kavel A8, is samen de B-kavels B2, B11 en B26 en de middengolffrequenties C7, C10 en C11 in een vervolg verdeling in hetzelfde jaar verdeeld; zie: Regeling vervolg verdeling frequenties commerciële radio-omroep 2003.

¹² Kamerstukken II, 2002/03, 24095, nr. 138.

moesten een bedrijfsplan indienen en een eenmalig gesloten financieel bod uitbrengen. Voor de geclausuleerde landelijke kavels en de niet-landelijke kavels moesten aanvragers tevens een 'inhoudelijk bod' doen, respectievelijk voor de programma-inhoud en de regiogerichtheid. Bij de toewijzing van de geclausuleerde kavels en niet-landelijke 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 financiële bod. Voor ongeclausuleerde landelijke kavels werd na een toets van het bedrijfsplan gekeken welke aanvrager het hoogste financieel bod had gedaan.¹³

2.1.2 Evaluatie van de uitgifte in 2003

In 2005 verscheen het evaluatierapport *Op de golven* van Berenschot en Van Doorne over de uitgifte van de radiofrequenties.¹⁴ Daarin wordt geconcludeerd dat de doelstellingen van de vergelijkende toets (en de instrumenten die daarvoor ingezet waren) slechts gedeeltelijk waren behaald. De doelstellingen van de vergelijkende toets bestonden onder meer uit het bevorderen van pluriformiteit, pluraliteit, kwaliteit, continuïteit en integriteit. De *pluriformiteit*¹⁵ van het programma-aanbod werd beoogd met de clausuleringen van vijf van de landelijke kavels en het programmatisch bod dat partijen daarvoor konden doen. De *pluraliteit* werd bewerkstelligd door beperkingen op het aantal kavels dat één aanbieder mocht verwerven en op de onderlinge verbondenheid van partijen. Berenschot en Van Doorne concludeerden dat "*met de vergelijkende toets de bestaande pluriformiteit weliswaar (is) behouden, maar niet méér pluriformiteit tot stand (is) gebracht*".¹⁶ Tevens bleek de pluraliteit van de aanbieders grotendeels ongewijzigd. Dit alles ondanks dat er meer frequentieruimte beschikbaar was dan voor de verdeling.

De kwaliteit en continuïteit waren getoetst via een beoordeling van de bedrijfsplannen van de aanvragers. Berenschot en Van Doorne concludeerden dat deze toets een schijnzekerheid heeft opgeleverd, omdat op basis van de plannen het marktaandeel van een toekomstige zender niet of moeilijk voorspelbaar was. Gegeven het feit dat het marktaandeel een zeer relevante factor is voor bepalen van de continuïteit en winstgevendheid van een commerciële radiozender, vonden de onderzoekers de toets op het bedrijfsplan slechts van beperkte betekenis. Het evaluatierapport concludeerde dat een bedrijfsplanbeoordeling een nuttig en noodzakelijk instrument is om serieuze partijen en opportunisten te onderscheiden, maar stelt dat een dergelijk plan niet zonder meer gebruikt kan worden om andere aspecten te beoordelen.¹⁷

Daarnaast gold voor de niet-landelijke kavels dat deze gericht moesten zijn op een bepaalde regio. Kandidaat-partijen voor de niet-landelijke kavels moesten daarvoor regiogerichtheidspercentages bieden, die bij de gunning in 2003 zijn opgenomen in de vergunningsvoorwaarden. Hierdoor liggen voor sommige vergunningen de percentages regiogerichtheid ver boven het wettelijk minimum van 10%.¹⁸ Daarnaast concludeerden Berenschot en Van Doorne dat de indeling van de niet-landelijke FM-kavels suboptimaal is, maar dat dit grotendeels te wijten was aan technische (on)mogelijkheden.

¹³ Kamerstukken II, 2002/03, 24095, nr. 119; en de Regeling aanvraag en vergelijkende toets commerciële radio-omroep 2003.

¹⁴ Kamerstukken II, 2004/05, 24095, nr. 181 (bijlage).

¹⁵ Bijlage 1 bevat een begrippenlijst waarin verschillende termen zijn voorzien van een definitie.

¹⁶ Kamerstukken II, 2004/05, 24095, nr. 181 (bijlage), p. 10.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Artikel 7, lid 1, sub b van de Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte 2003.

Uiteindelijk bleek, als gevolg van de gekozen verdelingsmethode, het gesloten financieel bod bij meerdere vergunningen de doorslaggevende factor. Berenschot en Van Doorne concludeerden bovendien dat bij meerdere partijen sprake is geweest van een *winner's curse* – zowel financieel als programmatisch inhoudelijk. Berenschot en Van Doorne adviseerden daarom om bij toekomstige verdelingen andere verdelingsmethodes te overwegen die een dergelijke *winner's curse* zo veel mogelijk voorkomen of verminderen.¹⁹

2.1.3 Vergunningverlening in 2011

In 2006 formuleerde het kabinet in de Nota Omschakelbeleid 2006–2015 zijn visie op de rol van de overheid bij de digitalisering van de voor omroep bestemde etherfrequenties.²⁰ Het koos voor een terughoudende rol van de overheid, tenzij de transitie naar digitale radio onvoldoende op gang zou komen. In dat geval zou het Rijk met een transitiebeleid sturing zou geven aan de digitalisering van radio.

Bij het naderen van de einddatum van de in 2003 uitgegeven vergunningen, bleek de transitie naar digitale etherradio nog in de kinderschoenen te staan.²¹ Om de transitie te versnellen werd besloten om de landelijke en niet-landelijke FM-vergunningen met zes jaar te verlengen vanaf 2011. Voorwaarde daarbij was dat er door marktpartijen geïnvesteerd zou worden in digitale radio (DAB+). Voor partijen die de markt voor landelijke commerciële radio wilden betreden was er tevens ruimte, doordat er twee aan de Staat teruggevallen kavels konden worden verdeeld (kavel A7 en A8).²² Iedere vergunning voor een FM-kavel werd bij deze verlenging gekoppeld aan een separate vergunning voor een bepaald deel van de frequentieruimte in een multiplex. Daarnaast werden twee verplichtingen opgenomen in de vergunningen voor digitale omroep om de digitalisering te versnellen: de ingebruiknameverplichting (het bieden van een minimale dekking) van de toegewezen DAB+-spectrumruimte en de verplichting om elk FM-radioprogramma ook uit te zenden via DAB+, de zogenaamde simulcastverplichting. Daarnaast moesten de landelijke partijen voor iedere FM-vergunning ook een tweede programma uitzenden op hun ruimte in de multiplex. Door de verlenging bleven de indeling van de FM-kavels en de clausuleringen uit 2003 onveranderd.

De waardebepaling voor de verlenging van de FM-frequentievergunningen vond plaats op basis van een financieel-economisch model. Een consortium van SEO Economisch Onderzoek, het Instituut voor Informatierecht (IViR) en TNO Informatie- en Communicatietechnologie onderzocht de economische waarde van de vergunningen.²³ Dit model leidde na de uitgifte in 2011 tot discussie over de verlengingsprijzen van de landelijke kavels en juridische procedures over de waardebepaling, waarbij uiteindelijk voor één kavel een lagere prijs is vastgesteld.²⁴ Nadat de onderzoekers in een addendum hadden geconcludeerd dat de waarde van de vergoedingen voor de niet-landelijke kavels nihil was, werd over die verlengingsprijzen geen noemenswaardige discussie meer gevoerd.

¹⁹ Kamerstukken II, 2004/05, 24095, nr. 181 (bijlage).

²⁰ Kamerstukken II, 2005/06, 24095, nr. 195.

²¹ Kamerstukken II, 2008/09, 24095, nr. 241.

²² Ibid.

²³ Kamerstukken II, 2009/10, 24095, nr. 257 (bijlage).

²⁴ Het College van Beroep voor het bedrijfsleven vernietigde in 2015 de vergoeding voor het *geclausuleerde* kavel A2 ten behoeve van de verlenging in 2011 (zie CbB 8 januari 2015, ECLI:NL:CBB:2015:2). Het CbB oordeelde dat het financieel-economisch model van het consortium (zie noot 22) onvoldoende onderscheid maakte tussen het effect van clausulering en de specifieke prestaties van de vergunninghouder. Hierna vond een herwaardering van de verlengingsprijs plaats en werd het bedrag naar beneden bijgesteld. Zie ook paragraaf 3.1.1. Het CbB heeft in 2015 de vergoedingen voor de landelijke *ongeclassuleerde* kavels in stand gelaten (zie CbB 8 oktober 2015, ECLI:NL:CBB:2015:317-320).

2.1.4 Vergunningverlening in 2017

Bij het naderen van de einddatum van de verlengde vergunningen uitten de toenmalige bewindspersonen van EZ en OCW hun voornemen de vergunningen in 2017 te verdelen door middel van een veiling.²⁵ Hierbij overwogen zij dat de voorwaarden uit 2003 toe waren aan vernieuwing en dat het uitgangspunt is dat frequentievergunningen in beginsel eindig zijn. Daarvan zou afgeweken kunnen worden wanneer verlenging het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang dient, of van belang is voor de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek, zoals in 2011 het geval was. Een veiling wordt gezien als een objectief en transparant (open) proces waarin deelnemers in beginsel gelijke kansen krijgen en dat resulteert in een economisch efficiënte uitkomst. Op verzoek van de Tweede Kamer werd dit voornemen echter herroepen. De Kamer stelde dat marktpartijen in de jaren tot 2017 hadden geïnvesteerd in digitalisering en dat een veiling deze investeringen teniet zou doen. Daarnaast zou veilen onzekerheid en onrust veroorzaken in de markt en daarmee de transitie naar digitale radio afremmen. Ook meende de Kamer dat de voordelen van veilen, ten opzichte van opnieuw verlengen, niet zwaar genoeg wogen.²⁶

Uiteindelijk werden daarom de landelijke en niet-landelijke frequentievergunningen voor commerciële radio wederom verlengd, tot 1 september 2022, met inachtneming van de geldende voorschriften zoals de clausuleringen en de regiogerichtheidseis. Eerder was reeds gebleken dat de aard en de omvang van het vergunde gebruiksrecht bij verlenging niet kunnen worden gewijzigd. Een dergelijke wijziging van het object van de vergunning zou ertoe leiden dat spelregels met terugwerkende kracht zouden worden aangepast, wat niet toelaatbaar is uit oogpunt van de rechtszekerheid en het *fair play*-beginsel.²⁷ In het kader van de tweede verlenging van de vergunningen voor de niet-landelijke commerciële omroep heeft de bestuursrechter geoordeeld dat niet in strijd met dit uitgangspunt is gehandeld.²⁸

De gebruiksbeperkingen (de hoeveelheid frequentieruimte die een partij mag verwerven) zijn in 2016 wel versoepeld.²⁹ Dat was mogelijk omdat deze hun grondslag vinden in een aparte regeling en niet in de vergunningsvoorwaarden.³⁰ Ook is in 2017 de verplichting geschrapt om per FM-vergunning naast de simulcast van het FM-programma nog een tweede programma via DAB+ uit te zenden. De DAB+-ruimte die daardoor vrijviel, konden de vergunninghouders naar eigen inzicht gebruiken.

Ook bij deze verlenging moesten partijen een marktconforme verlengingsprijs betalen, die net als bij de vorige verlenging bepaald is op basis van een financieel-economisch model.³¹ Daarnaast werden er aanvullende voorwaarden gesteld rond inspanningen en investeringen in de overgang van analoog naar digitaal. Vergunninghouders dienden een digitaliseringsplan in. Dit werd beoordeeld

²⁵ Kamerstukken II, 2014/15, 24095, nr. 384.

²⁶ Kamerstukken II, 2014/15, 24095, nr. 390.

²⁷ Zie o.a. CBb 26 april 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BA3858; 5 december 2017, ECLI:NL:CBB:2007:BB9361; Kamerstukken II, 2014/15, 24095, nr. 388; en hoofdstuk 4 van dit advies.

²⁸ Naar aanleiding van de tweede verlenging van de vergunningen voor de niet-landelijke commerciële omroep betoogden een aantal vergunninghouders bij de bestuursrechter dat bij de verlenging in strijd met dit uitgangspunt een definitie van "regiogericht programma-element" werd toegevoegd aan de vergunningvoorschriften. Het College van beroep voor het bedrijfsleven heeft echter geoordeeld dat de aan de verlengde vergunningen verbonden voorschriften niet wezenlijk zijn gewijzigd, maar dat de definitie in overeenstemming was met de reeds in de jurisprudentie aan de regiogerichtheid gegeven uitleg (CBb 23 april 2019, ECLI:NL:CBB:2019:172). Zie onder meer ook paragraaf 3.1.1.

²⁹ Zie hiervoor §2.1.5.

³⁰ Kamerstukken II, 2014/15, 24095, nr. 391; en Kamerstukken 2015/2016, 24095, nr. 405.

³¹ Ivir (2016), *Waarde landelijke commerciële radiovergunningen: verlenging 2017*.

door Kwink.³² De digitaliseringsplannen van de landelijke commerciële radio werden voldoende robuust bevonden. Dat gold minder voor die van de niet-landelijke commerciële radio. De partijen die op deze markt actief waren konden onvoldoende aantonen dat verlenging van de vergunningen zou bijdragen aan het versnellen van de transitie. De niet-landelijke radiopartijen kregen daarom een tweede kans om alsnog robuuste digitaliseringsplannen in te dienen. In de herbeoordeling werden de digitaliseringsplannen voldoende bevonden en de vergunningen verlengbaar geacht.³³ Ook evalueerde Kwink het digitaliseringbeleid van de overheid.³⁴

2.1.5 Ontwikkelingen in gebruiksbeperkingen

Naast ontwikkelingen in de geldigheidsduur van de vergunningen, speelde er een aantal andere kwesties in de sector, die leidden tot aanpassingen in beleid en regelgeving. Het ging hierbij onder andere om gebruiksbeperkingen in het landelijke en niet-landelijke domein, om eigendomsverhoudingen en samenwerkingen (paragraaf 2.1.6) en om ontwikkelingen in de regiogerichtheidseis van niet-landelijke vergunningen (paragraaf 2.1.7).

Tot 1 januari 2016 mochten landelijke radiopartijen slechts twee landelijke FM-kavels bezitten, waarvan één geclausuleerd en één ongeclausuleerd. Op aandringen van landelijke marktpartijen zijn in 2015 (in de aanloop naar de tweede verlenging van de FM-vergunningen) de regels versoepeld. Derhalve geldt sinds 1 januari 2016 een maximum van vier landelijke FM-kavels.

Er was steeds minder behoefte aan een strenge gebruiksbeperking voor het waarborgen van de pluraliteit en pluriformiteit van het radioaanbod. Mede daarom is de grondslag voor het stellen van gebruiksbeperkingen voor analoge radio overgeheveld van de Mediawet naar de Telecommunicatiewet.³⁵ De Telecommunicatiewet heeft als doel bij te dragen aan een doelmatig gebruik van frequenties. Dit houdt onder meer in dat radiopartijen zoveel mogelijk in onderlinge concurrentie tot een rendabele exploitatie van de schaarse frequentieruimte moeten komen. Een gebruiksbeperking kan daaraan bijdragen, doordat zij spectrumconcentraties die mededinging kunnen beperken, kan helpen voorkomen. De betrokken wetswijziging is per 1 maart 2020 van kracht geworden.³⁶

In maart 2020 is een ontwerp voor een nieuwe Regeling gebruiksbeperking frequentieruimte commerciële FM-radio-omroep ter consultatie voorgelegd.³⁷ Het maximumaantal landelijke FM-vergunningen is in dit ontwerp gelijk gebleven (vier). Wel is een nieuwe omschrijving opgenomen wanneer twee of meer rechtspersonen als verbonden rechtspersonen moeten worden beschouwd.

In het niet-landelijke domein geldt als gebruiksbeperking dat een niet-landelijke partij (met zijn totaal aan vergunningen) niet meer dan 30% demografisch bereik van de Nederlandse bevolking mag hebben.³⁸ Daarnaast gelden voor een gedeelte van de vergunningen de zogenaamde 'verboden

³² Kamerstukken II, 2015/16, 24095, nr. 402.

³³ Kamerstukken II, 2015/16, 24095, nr. 405.

³⁴ Zie hiervoor §2.2.1 van dit advies.

³⁵ Wet van 14 maart 2018 tot wijziging van de Telecommunicatiewet en van de Mediawet 2008 (gebruiksbeperking frequentieruimte en digitale radio-omroep), Stb. 2018/87.

³⁶ Sindsdien is het maximum van vier FM-kavels vastgelegd in de Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële FM-radio-omroep in plaats van artikel 8 van de Regeling aanwijzing gebruik frequentieruimte radio-omroep 2003.

³⁷ Te raadplegen op: <https://www.internetconsultatie.nl/gebruiksbeperking>

³⁸ Dat is nu geregeld in artikel 5 van de Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële FM-radio-omroep.

kavelcombinaties'.³⁹ Bij de uitgifte van de niet-landelijke frequentievergunningen in 2003 is namelijk bepaald dat sommige kavels niet in combinatie verworven of gebruikt mogen worden, omdat deze kavels zodanig overlappen dat er sprake zou zijn van inefficiënt spectrumgebruik, wanneer ze gebruikt zouden worden voor de uitzending van eenzelfde programma. Sinds 2016 worden deze verboden kavelcombinaties uitgefaseerd. Dat betekent dat bij nieuwe verdelingen van niet-landelijke FM-vergunningen deze beperking vervalft. In het kader van de digitale transitie wordt het verbieden van kavelcombinaties op analoge FM niet langer noodzakelijk geacht.⁴⁰

2.1.6 Ontwikkelingen in eigendomsverhoudingen en samenwerkingen

Sinds de uitgifte in 2003 is een groot aantal van de landelijke en niet-landelijke FM-vergunningen van eigenaar gewisseld. In de landelijke commerciële radiosector gaat het vooral om veranderingen van eigenaarschap van de vergunninghoudende bedrijven en in enkele gevallen om de overdracht van vergunningen.⁴¹

Het overgrote deel van de bedrijven dat actief is op de landelijke commerciële radiomarkt is sinds 2003 van eigenaar veranderd.⁴² De enige marktpartij waar dat niet voor geldt is Business News Radio, dat steeds in handen bleef van de FD Mediagroep. Het bedrijf dat sinds 2003 het meest actief is op landelijke markt voor commerciële radio in Nederland is Talpa. Eerder was het bedrijf eigenaar van Noordzee FM, maar het verkocht dit station in 2005 aan De Persgroep (DPG). Via dit kavel wordt tot op de dag van vandaag het programma van Qmusic uitgezonden. In datzelfde jaar verwierf Talpa Radio 538, waarvan zij nu nog steeds eigenaar is. Van 2011 tot 2016 was Talpa bovendien eigenaar van SLAM!FM, dat verkocht werd aan RadioCorp - dat sinds 2006 ook eigenaar is van 100%NL. Met het afstoten van SLAM!FM kwam voor Talpa de mogelijkheid om Sky Radio, Radio Veronica en Radio 10 aan haar portfolio toe te voegen. De eerste twee stations waren daarvoor eigendom van de Telegraaf Media Groep (TMG), terwijl Radio 10 werd overgenomen van RadioCorp. Geruime tijd had TMG nog een minderheidsaandeel van 23 procent in het bedrijf Talpa Radio. Dit aandeel is uiteindelijk aan Talpa overgedaan toen TMG werd overgenomen door het Vlaamse Mediahuis. Daarmee werden TMG en Talpa ontvlecht. De uitbreiding van het portfolio door Talpa werd mogelijk doordat in 2016 de gebruiksbeperkingen voor radiofrequenties voor de landelijke markt zijn versoepeld. Een bedrijf mag sindsdien vier landelijke vergunningen uitbaten.

Het enige nog niet genoemde station in de landelijke commerciële ether is Sublime FM. In 2011 verwierf Exceed Jazz (eigenaar van Sublime FM) het frequentiepakket dat eerder door Arrow Jazz werd bespeeld en opnieuw werd toegewezen op basis van een vergelijkende toets, omdat de exploitant van Arrow Jazz niet aan zijn verplichtingen kon voldoen. Sublime FM zendt sinds 2012 uit via dit kavel.

De laatste jaren heerst er relatieve rust op de landelijke radiomarkt, in het bijzonder onder de partijen die over landelijke vergunningen beschikken. Er hebben zich sindsdien geen vergaande veranderingen van eigenaarschap voorgedaan.

Naast het eigenaarschap van de radiostations is ook de inrichting van de organisaties die advertentieruimte exploiteren relevant. De belangrijkste partij op de markt voor exploitatie van

³⁹ Eveneens geregeld in artikel 5 van de Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële FM-radio-omroep.

⁴⁰ Zie hiervoor de toelichting op de Regeling aanvraag- en veilingprocedure kavels B27 en B31, onder artikel 29.

⁴¹ Voor wat betreft kavel 05 wijzigde op 7 december 2017 de tenaamstelling van SLAM!FM BV in SLAM! BV. Voor wat betreft kavel 07 is per 4 juli 2013 vergunning verleend aan Adventure Radio BV. Op 26 september 2014 is de vergunning overgedragen van Adventure Radio BV naar Radio 10 BV. Per 1 september 2011 is de vergunning voor kavel 8 verleend aan Exceed Jazz BV. Op 31 juli 2018 wijzigde de tenaamstelling van Exceed Jazz BV in Sublime World BV. (Bron: Agentschap Telecom).

⁴² Informatie over de ontwikkeling in eigendomsverhoudingen en samenwerkingsrelaties is afkomstig van Agentschap Telecom.

radioreclame is One Media Sales (OMS) met een geschat marktaandeel van vijftig tot zestig procent. OMS is het bedrijf de advertentie-exploitatie van de stations van Talpa en Radiocorp en van Sublime FM doet. Het aandeel van de STER, de reclameverkooporganisatie van de landelijke publieke omroep, wordt geschat op tien tot twintig procent, net als het aandeel van DPG.⁴³

Ook in het niet-landelijke domein is er sinds de uitgifte in 2003 sprake geweest van overnames en vergunning-overdrachten.⁴⁴ In vergelijking met de landelijke commerciële omroep valt hier het grote aantal overdrachten van vergunningen op. Dat lijkt vooral een indicatie van de moeilijkheden in deze markt om een gezonde business case te ontwikkelen. Frequentiepakketten zijn vaak van eigenaar gewisseld, onder meer door het vervallen van vergunningen, als gevolg van faillissementen of doordat partijen zich niet aan de vergunningsvoorschriften hielden.

Ook hebben zich sinds de eerste uitgifte in het niet-landelijke domein verschillende vormen van samenwerking ontwikkeld, doorgaans met een meer rendabele exploitatie als doel. De niet-landelijke commerciële radiomarkt kenmerkt zich door een veelheid van productie-, doorgifte- en licentieovereenkomsten. Bij een productieovereenkomst wordt het uitgezonden programma van een commercieel station in opdracht vervaardigd en/of geleverd door een derde partij (die zelf niet de vergunninghouder of de eigenaar van de radiozender is). Bij doorgifte- of distributieovereenkomsten worden er afspraken gemaakt over het gebruik van (een deel van) het spectrum van een kavel voor doorgifte of distributie van een programma of zender van een derde partij. Met een licentieovereenkomst kan bijvoorbeeld toestemming worden verleend om een radiomerknaam van een andere partij te gebruiken. Om te voorkomen dat via niet-landelijke kavels programma's van landelijk commerciële radiostations worden aangeboden is in 2017 de Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte uitgebreid met een verbod om een landelijk programma uit te zenden op een niet-landelijke vergunning.⁴⁵

Samenwerkingsverbanden zijn in de afgelopen jaren aangegaan tussen niet-landelijke vergunninghouders onderling en tussen landelijke en niet-landelijke vergunninghouders. Daarbij springen er twee in het oog. Dat is allereerst de samenwerking die door RadioNL is aangegaan met verschillende andere vergunninghouders. Gevolg hiervan is een situatie waarin meerdere exploitanten van kavels voor niet-landelijke commerciële radio een deel of alle capaciteit die hen vergund is, inzetten om een programma uit te zenden dat geproduceerd is door RadioNL en dat grotendeels bestaat uit dezelfde inhoud. De tweede samenwerkingsvorm die de aandacht trekt is de eerdergenoemde samenwerking tussen landelijke radiostations en niet-landelijke vergunninghouders, waarbij de laatste de merknaam van de landelijke partner gebruikt op basis van een licentieovereenkomst. In deze gevallen sluit het programma van de niet-landelijke partijen nauw aan bij het format van de landelijke partij. Op die manier kan de regionale partner zijn positie op de niet-landelijke markt versterken en kan de landelijke partner via een regionale hefboom zijn positie op de advertentiemarkt uitbouwen. Concreet is er sprake van dit soort samenwerking tussen Radio Limburg en Qmusic (DPG) en tussen Radio 8 (TiDa BV) en Radio 10 (Talpa).⁴⁶ Op basis van de hiervoor gememoreerde Regeling is het ongewijzigd uitzenden van het programma van de landelijke partner verboden.⁴⁷

⁴³ Zie ook Tabel 2 op pagina 27 van dit advies.

⁴⁴ Informatie over de ontwikkeling in eigendomsverhoudingen en samenwerkingsrelaties is afkomstig van Agentschap Telecom.

⁴⁵ Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte 2003, artikel 7 lid 4.

⁴⁶ Jong, D. de (02-11-2019). Radio 10 start met regionale versie in Noord-Brabant. *Nederlands Media Nieuws*.

⁴⁷ Ibid.

Tot slot werken ook de niet-landelijke commerciële stations samen in hun exploitatie van advertentieruimte. E-Power vertegenwoordigt veertien radiostations, waaronder ook enkele landelijke radiostations die geen FM-distributie kennen. Deze verkooporganisatie heeft een aandeel op de markt voor radioreclame dat kleiner is dan tien procent.⁴⁸

2.1.7 Ontwikkeling regiogerichtheidseis niet-landelijke domein

De regiogerichtheidseis is opgenomen in de Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte 2003.⁴⁹ Voor alle niet-landelijke vergunningen geldt het wettelijke minimum dat het *'radioprogramma tussen 07.00 uur en 19.00 uur voor ten minste 10 procent in het bijzonder gericht is op het gebied waarvoor het programma is bestemd'*.⁵⁰ In het kader van de vergelijkende toets konden partijen vragen stellen over diverse aspecten van de vergunningen. In die procedure zijn in 2003 onder andere vragen gesteld over wat de regiogerichtheid inhoudt. Uit de antwoorden kwam naar voren dat ook het ANP-nieuws, weer en verkeer, of nieuws van andere erkende persbureaus, gelden als regiogerichte programma-elementen.⁵¹

Veel niet-landelijke partijen hebben bij de vergelijkende toets hoog geboden op het percentage regiogerichtheid, tot zelfs 68% regiogerichtheid⁵². Dit percentage werd vervolgens onderdeel van de vergunningvoorschriften. De reden om een hoog percentage regiogerichtheid te bieden was, dat een partij op die wijze meer kans maakte op de vergunning, omdat het inhoudelijk bod zwaarder woog dan het financieel bod. De verlengingen in respectievelijk 2011 en 2017 hadden als resultaat dat dit vergunningvoorschrift in stand is gebleven voor de verlengde vergunningen.

Sinds de verdeling in 2003 zijn er door niet-landelijke radiopartijen verschillende procedures gestart over de uitleg van de regiogerichtheidseis, onder andere over de inhoud van de programmering, over wanneer muziek telt als afkomstig uit de regio en over de grootte van de regio waarop de eis van toepassing is. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) bevestigde in 2007 dat regiogerichtheid een inhoudelijk criterium is voor programma-elementen die informatie, cultuur en educatie uit de regio als onderwerp hebben.⁵³ Hierbij valt te denken aan *'nieuws, regiogerichte muziek of tunes, een item over de intocht van Sinterklaas in de regio, of een regiogerichte presentatie tussen twee muziekstukken in'*.⁵⁴ Over muziek oordeelde de rechtbank Rotterdam in 2015 dat wanneer de inhoud van een lied bijvoorbeeld niet op de regio gericht is, dat lied alleen mee kan tellen voor de regiogerichtheidseis indien de artiesten in betekende mate afkomstig zijn uit de regio (dat wil zeggen in de regio geboren zijn).⁵⁵ Tot slot oordeelde het CBB in 2012 dat het gebied waarop de regiogerichtheidseis van toepassing is, het FM-gebied is dat door het Agentschap Telecom

⁴⁸ Zie Tabel 2, pagina 27 van dit advies.

⁴⁹ Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte 2003.

⁵⁰ Ibid., artikel 7 lid 1 sub b.

⁵¹ Als onderdeel van de aanvraagprocedure uit de Regeling aanvraag en vergelijkende toets (19 maart 2003) zijn schriftelijke vragen beantwoord door de minister van OCW. Zie: CBB 21 maart 2007 ECLI:NL:CBB:2007:BA1091.

⁵² Kamerstukken II, 2015/16, 24095, nr. 402.

⁵³ CBB 21 maart 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BA1091. Zie ook: Kamerstukken II, 2015/16, 24095, nr. 402.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Rb Rotterdam 5 juni 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:3708. Zie ook: Kamerstukken II, 2015/16, 24095, nr. 402, en de toelichting bij artikel 15 van de (inmiddels vervallen) Regeling aanvraag en vergelijkende toets vergunningen commerciële radio-omroep 2007.

is gevisualiseerd als het 'groene gebied' van een FM-kavel.⁵⁶ Het CbB oordeelde tevens in 2016 dat het gebied dat moet worden gehanteerd het analoge bereik van een FM-kavel is en niet de vaak grotere 'digitale regio' van de gekoppelde DAB+-vergunning.⁵⁷

2.2 Transitie naar digitale radio

Twee recente studies richtten zich op het beleid rond digitalisering van de radio-omroepdistributie via de ether: *Onderzoek naar digitale etherradio (DAB+)* (Kwink, 2016)⁵⁸ en *Argumenten en impact bij een zinvolle afschakeling van analoge radio-etherdistributie via FM en AM* (Dialogic, 2017)⁵⁹. Beide onderzoeken worden hier kort besproken.

2.2.1 Onderzoek naar ontwikkelingen in digitale etherradio (DAB+)

Het Kwink-onderzoek bestond uit twee delen. Allereerst is het verlengings- en digitaliseringsbeleid uit 2011 geëvalueerd. Doel van dit onderzoek was inzicht te geven in de werking, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Daarnaast omvatte het onderzoek een beoordeling van de digitaliseringsplannen die de commerciële radiosector moest indienen in het kader van de voorgenomen verlenging in 2017. Kwink beoordeelde of de digitaliseringsplannen voldoende en deugdelijke onderbouwing verschafften voor de beoogde versnelling van digitalisering via DAB+ en daarmee verlengbaar werden geacht.⁶⁰

De onderzoekers stelden vast dat het beleid gericht op het faciliteren en stimuleren van de uitrol van DAB+ etherradionetwerken, voor zowel landelijke als niet-landelijke commerciële radio-omroepen, de uitrol in de periode 2011-2016 inderdaad heeft bevorderd. Het doel dat de helft van de huishoudens in 2016 zou beschikken over een DAB+-ontvanger en op basis daarvan een afschakeldatum voor FM zou kunnen worden bepaald, bleek echter niet behaald. Met 6% van de huishoudens met een DAB+-apparaat in huis of auto, bevond het gebruik van DAB+ zich in 2016 nog in een pril stadium. Het was destijds in bereik en geluidskwaliteit nog geen volwaardig alternatief voor FM. Kwink stelde dan ook dat een afschakeldatum voor FM nog niet aan de orde was.

De onderzoekers benoemden drie uitdagingen voor de verdere digitalisering van radio: (1) de stimulering van het bezit van DAB+-ontvangers; (2) de toen bestaande indeling en samenstelling van de frequentiekavels en multiplexen; en (3) de capaciteit die beschikbaar is voor de realisatie van hoogwaardige geluidskwaliteit en aanvullende innovatieve diensten in de multiplex voor landelijke commerciële radio-omroepen.

Het tweede deel van het onderzoek ging in op de uitwerking van de uitgifte van de FM-vergunningen, als die op dezelfde manier zou gebeuren als in 2011. De vraag daarbij was wat het effect zou zijn van een hernieuwde verlenging op de uitrol en adoptie van DAB+. De onderzoekers merkten hierbij op dat het aanbod van DAB+-ontvangers door retailers en bijvoorbeeld de inbouw ervan in auto's, buiten de directe invloedssfeer van de overheid liggen. Dat geldt volgens de onderzoekers ook voor de mate waarin luisteraars zullen overstappen naar DAB+. Ze wezen daarbij ook op de afhankelijkheid van de ontwikkelingen in andere landen. Een voorwaarde voor een verdere adoptie van DAB+ was volgens Kwink voortgezette en geïntensiverde investeringen van de radio-omroepen in DAB+. De onderzoekers constateerden dat een veiling (en dus een herschikking van het

⁵⁶ CbB 6 juni 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BW7911. In een uitspraak van CbB uit 2019 is dit nogmaals bevestigd (CbB 23 april 2019, ECLI:NL:CBB:2019:172).

⁵⁷ CbB 29 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:153.

⁵⁸ Kamerstukken II, 2015/16, 24095, nr. 405 (bijlage).

⁵⁹ Kamerstukken II, 2017/18, 24095, nr. 423 (bijlage).

⁶⁰ Zie hiervoor §2.1.3 van dit advies.

radiolandschap) zou kunnen leiden tot het opschorten of pauzeren van investeringen in DAB+. Daardoor zou de ontwikkeling van DAB+ stagneren. Mede op basis van dit onderzoek zijn de vergunningen voor de tweede keer verlengd in 2017.

2.2.2 Argumenten en impact bij een zinnvolle afschakeling van analoge radio-etherdistributie

Het onderzoek van Dialogic uit 2017 kende ook twee deelvragen. De eerste ging over de voorwaarden en argumenten voor een zinnvolle afschakeling van analoge radio-omroepdistributie in Nederland (FM en AM). De tweede vraag lag in het verlengde van de eerste en ging over een realistische termijn voor afschakeling van analoge radio-omroepdistributie.

De onderzoekers stelden allereerst dat drie ontwikkelingen in deze context van belang zijn:

1. De totale luisterdichtheid van radio daalt. Dat geldt voor alle leeftijdsgroepen en het meest voor het radioaanbod van de publieke omroep (in het bijzonder thuis). De luisterdichtheid onderweg in de auto daalde niet. Voor de toekomst is het volgens de onderzoekers mogelijk dat de beluistering gaandeweg afneemt of vanaf een bepaald punt een versterkte daling laat zien.
2. Alternatieve distributiekkanalen voor radio-omroep worden belangrijker, in het bijzonder internet en DAB+. Online ontvangst maakt beluistering via bijvoorbeeld smartphone en tablet mogelijk. Voor de toekomst zijn volgens de onderzoekers twee scenario's denkbaar: DAB+ of (mobiel) internet wordt de dominante distributiemodus.⁶¹
3. De business case voor radio-omroepen verschuift met de introductie van DAB+, doordat de marginale kosten voor een additioneel radiostation afnemen in vergelijking met de analoge FM-radio. Dat kan gevolgen hebben voor de dynamiek in de radiomarkt, volgens de onderzoekers.

Dialogic stelde vast dat de negatieve gevolgen voor luisteraars van het afschakelen van de FM-band het grootst zijn wanneer afschakeling plaatsvindt in de jaren tot aan het tijdvak 2027-2032. De luisteraar wordt dan geconfronteerd met grote kosten voor omschakeling. In deze periode maakt naar verwachting een aanzienlijk deel van het luisterpubliek nog gebruik van FM. Dat probleem wordt steeds kleiner, omdat de adoptie van en migratie naar andere distributiewijzen en technieken steeds verder voortschrijdt.

Voor het medialandschap zijn de gevolgen van afschakeling zowel positief als negatief, constateerden de onderzoekers. Omdat uitzendingen via FM op den duur achterwege kunnen blijven, wordt aanzienlijk op kosten bespaard en wordt digitalisering flink versneld. Wanneer een afschakeling op relatief korte termijn plaatsvindt, bestaat volgens de onderzoekers het gevaar dat luisteraars minder naar specifieke stations luisteren of zelfs helemaal afhaken, waardoor de reclame-inkomsten dalen. Bij een latere afschakeling, met het oog op de geleidelijke adoptie van DAB+, zullen de negatieve effecten kleiner zijn.

Verder stipten de onderzoekers enkele negatieve maatschappelijke effecten aan. Zo memoreerden ze dat FM-radio-etherdistributie ook wordt gebruikt voor een klein aantal smalbandige datadiensten, onder meer voor verkeersinformatie. Die mogelijkheid bestaat wel bij distributie via DAB+, maar werd in 2017 nog nauwelijks gebruikt. Voorts geven ze aan dat bij een relatief vroege afschakeling van FM, Nederland uit de pas kan lopen met andere landen in Europa, wat ook problematisch kan zijn. Dat geldt mede in het licht van de huidige situatie waarin er nog geen (commercieel) interessante alternatieve toepassingen voor Band II (FM) beschikbaar zijn.

Afschakeling heeft ook positieve maatschappelijke effecten, waaronder besparing op transmissiekosten, promotie van efficiëntere ontvangstapparatuur, meer doelmatig spectrumgebruik en schaalvoordelen voor DAB+-apparatuur.

⁶¹ Recente inzichten laten echter zien dat 4g en 5g geen realistische distributiekkanalen zijn voor radio-omroep. Zie onder andere Dialogic (2017). En ook: World DAB (25-02-2020). *Factsheet World DAB* [PDF].

Uitgaande van een inzet van beleid om de negatieve effecten te minimaliseren en de positieve te maximaliseren deden de onderzoekers een aantal aanbevelingen:

- Continueer de marketingcampagne voor nieuwe distributiewijzen van radio om een exit van radioluisteraars bij afschakeling van FM zo veel mogelijk te voorkomen;
- Stimuleer de verdere uitrol en ingebruikname van digitale radio;
- Bevorder een alternatieve bestemming van de FM-Band (Band II);
- Ontwikkel alternatieve kanalen voor communicatie bij calamiteiten (met name bij incidenten in tunnels);
- Faciliteer communicatie over afschakeling van verkeersinformatiesysteem TMC.

Het onderzoek laat verder zien dat een volledige afschakeling van AM-radio-etherdistributie niet tot substantiële positieve effecten lijkt te leiden. Als negatieve effecten worden genoemd dat het spectrum waarschijnlijk braak komt te liggen en enkele niche-omroepen (afhankelijk van de afschakeldatum) minder tijd krijgen om over te stappen naar digitale alternatieven.

Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag (over voorwaarden en argumenten voor een zinvolle afschakeling van de FM- en AM-band) stelden de onderzoekers afhankelijk van de waarde die wordt gehecht aan hiervoor genoemde argumenten (voor en tegen). Ten tijde van het onderzoek heerste er consensus over de afschakeling van hoogvermogen AM, maar werd de afschakeling van FM niet zinvol geacht. Ook leek de afschakeling van laagvermogen AM vooralsnog niet opportuun, bij het ontbreken van een alternatieve bestemming van de gebruikte frequentieruimte.

Ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag, met betrekking tot een realistische termijn voor een afschakeling van FM, stelden de onderzoekers een datum voor tussen 2027 en 2032. Ze stelden vast dat een afschakeling in 2022 een flink negatieve impact heeft op luisteraars en de radiosector. Omdat alternatieven voor FM met het verstrijken van de jaren steeds meer aan belang winnen, daalt de negatieve impact van afschakeling in de periode tot circa 2027-2032.

2.3 Resumé

In 2003 werden de FM-vergunningen voor het laatst integraal verdeeld en sindsdien tweemaal verlengd. Uit de evaluatie van de uitgifte blijkt dat de doelstellingen van de toenmalige verdeling gedeeltelijk zijn behaald, maar dat er ook sprake was van aantal negatieve effecten. Zowel inhoudelijk als financieel was in meerdere gevallen sprake van een zogenaamde *winner's curse*. Sinds de uitgifte in 2003 zijn er veel juridische procedures geweest over de frequentievergunningen voor commerciële radio. Zo is onder andere geprocedeerd over de verlengingen en verlengingsprijzen en over de vergunningsvoorwaarden, zoals regiogerichtheid. Tot slot wordt de sector gekenmerkt door een dynamiek van eigendomswisselingen, overnames en wijzigingen in beleid en regelgeving, zoals de verschillende aanpassingen van de gebruiksbepalingen.

In 2011 en 2017 zijn de FM-vergunningen verlengd met het oog op de gewenste transitie van FM naar DAB+. Uit onderzoeken blijkt dat de transitie gestaagd vordert, maar dat een geschikt afschakelmoment van FM ergens tussen 2027 en 2032 ligt. Tot die tijd zijn er teveel verwachte negatieve effecten voor de radiosector en voor luisteraars.

3. Economische, maatschappelijke en culturele belangen

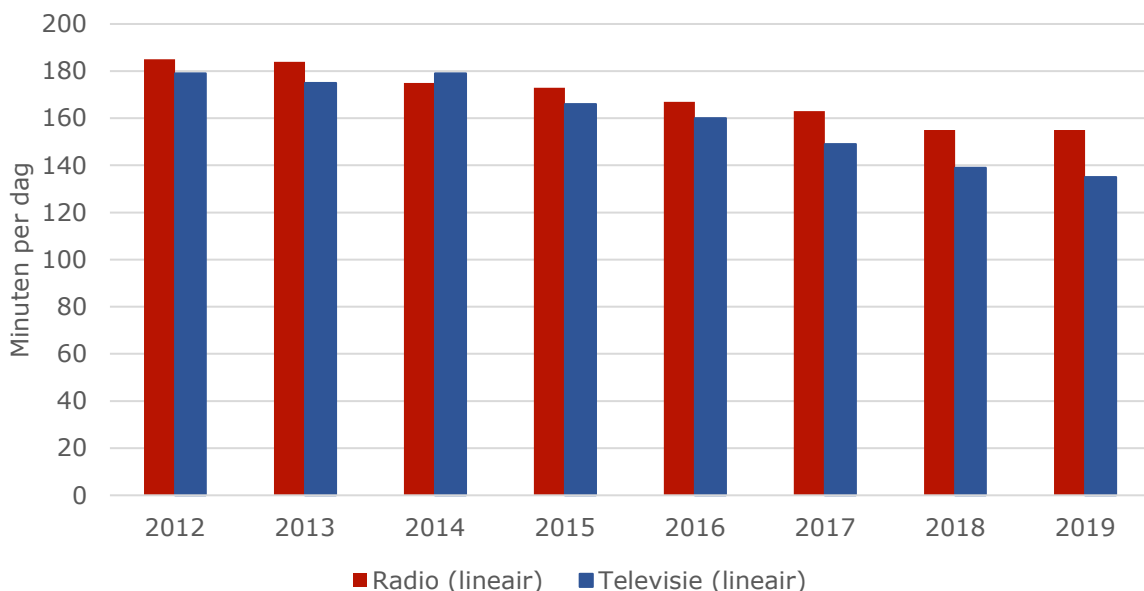
Radio vertegenwoordigt verschillende belangen in onze samenleving en economie. In dit hoofdstuk worden de economische, maatschappelijke en culturele belangen ervan beschreven.

3.1 Economische waarde en belang van radio

Commerciële radio opereert op een tweezijdige markt: op de markt voor luisteraars concurreren de zenders met hun programma's om (niet-betalend) luisterpubliek, met het publieksbereik dat zij daarmee realiseren concurreren zij op de markt voor (betaalde) radio-advertenties. Onderstaande figuren geven de ontwikkelingen weer aan beide zijden van de markt.

Figuur 1 laat de ontwikkeling zien van radiobeluistering sinds 2012. Het aantal minuten dat Nederlanders besteden aan het lineair luisteren naar radio is teruggelopen en stabiliseerde in 2018 en 2019 op 155 minuten per dag. Ter vergelijking is ook de ontwikkeling van (lineair, dus zonder terugkijken en *video-on-demand*) televisiekijken meegenomen. Ook dit neemt af.

Figuur 1 Ontwikkeling van gemiddeld aantal minuten radioluisteren (lineair)^{)} en televisiekijken (lineair)^{**)} per dag 2012-2019*



Bron: Commissariaat voor de Media (2020) op basis van NLO/GfK.⁶²

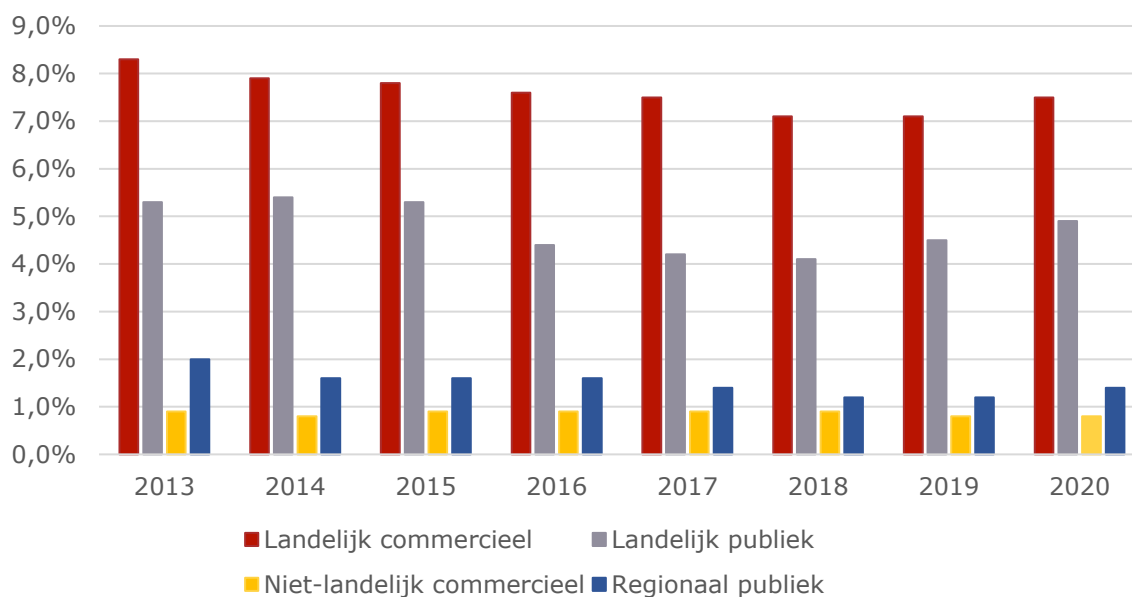
^{*)}Exclusief andere vormen van audioconsumptie, zoals streaming en podcasts

^{**)}Exclusief uitgesteld kijken, consumptie van DVD en VOD.

Figuur 2 laat de ontwikkeling van de beluistering van verschillende categorieën radio zien. Daarbij is onderscheid gemaakt in landelijke commerciële radio, landelijke publieke radio, regionale publieke radio en niet-landelijke commerciële radio. De figuur laat de gemiddelde luisterdichtheid zien in de maanden maart en april van de jaren 2013-2020. De gemiddelde luisterdichtheid verwijst naar het gemiddelde percentage luisteraars dat gedurende een tijdvak naar een station, een categorie stations of de radio in het algemeen heeft geluisterd.

⁶² Commissariaat voor de Media (2020). *Mediamonitor. Radio in 2019* [website].

Figuur 2 Ontwikkeling van gemiddeld luisterdichtheid per categorie radiostations (voor de maanden maart-april) 2013-2020



Bron: NLO/GfK⁶³

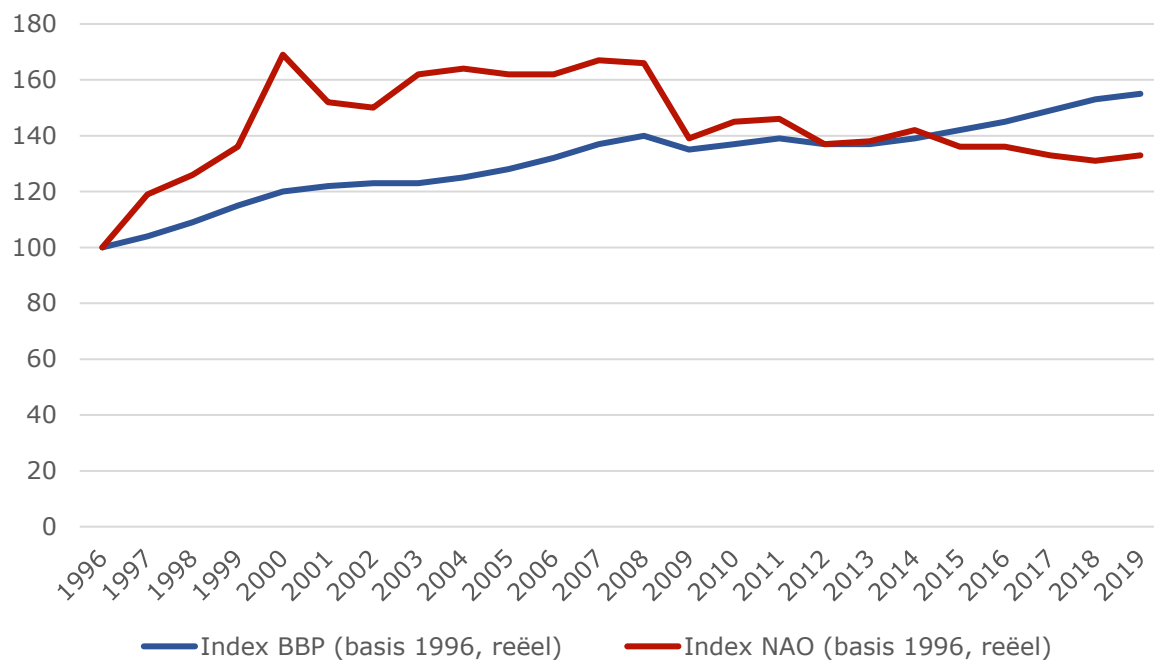
De luisterdichtheid van de landelijke commerciële radio onder de Nederlandse bevolking in de maanden maart en april van de jaren 2013 tot en met 2020 varieert van 7,1 (2018 en 2019) tot 8,3 procent (2013). Voor de landelijke publieke radio is dat tussen de 4,1 (2018) en 5,4 procent (2014). De niet-landelijke commerciële radio en de regionale publieke omroep scoren aanmerkelijk lager. De hoeveelheid stations in deze categorieën per geografisch gebied is echter ook aanmerkelijk kleiner dan in beide andere. De terugloop in radiobeluistering die te zien is in figuur 1, manifesteert zich ook in de luisterdichtheden in figuur 2. De teruggang is goed zichtbaar in de periode tot en met 2018. In 2020 is een toename zichtbaar, die wordt toegeschreven aan het mediagebruik in de Coronacrisis. Daarbij moet worden aangetekend dat de luisterdichtheid van de landelijke publieke radio al in 2019 een stijging laat zien. Tegelijkertijd profiteert de niet-landelijke commerciële omroep niet van de opleving in 2020. De ontwikkeling van de totale luisterdichtheid van radio in Nederland bedraagt in 2013 17,6 procent om af te nemen naar 14,1 procent in 2019. In 2020 neemt ze weer iets toe naar 15,5 procent.⁶⁴

Figuur 3 laat de ontwikkeling van de andere zijde van de radiomarkt zien, de netto-advertentie opbrengsten uit het totale radioaanbod (publiek en commercieel) tussen 1996 en 2019. Daartoe zijn de opbrengsten in 1996 op honderd gezet en de totale opbrengsten geïndexeerd ten opzichte van dat jaar. De scores zijn gecorrigeerd voor inflatie en indiceren daarmee de reële ontwikkeling van radio op de reclamemarkt. De ontwikkeling is afgezet tegen de ontwikkeling van het bruto binnenlands product.

⁶³ NLO/GfK. Analysetool luistercijfers [databank].

⁶⁴ De totale luisterdichtheid van radio is meer dan de optelsom van de hier gepresenteerde categorieën omdat er ook nog sprake is van een restcategorie van overige stations. Die bestaat onder andere uit niet-landelijke stations die geen onderdeel zijn van het E-power *saleshouse* en daarmee ook niet geregistreerd worden in het marktonderzoek en uit bijvoorbeeld buitenlandse stations die in Nederland beluisterd worden.

Figuur 3 Ontwikkeling netto-advertentie opbrengsten radio in Nederland ten opzichte van bruto binnenlands product (reëel =100)



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2020). *Radio voor de regio. Regelgeving en marktontwikkelingen voor niet-landelijke commerciële radio*. Op basis van data van RAB (2008-2020) en CBS.

Van 1996 tot en met 2000 zaten de opbrengsten uit radioreclame in de lift, om vervolgens te stabiliseren tot en met 2008. Daarna zijn de gevolgen van de toenmalige economische crisis zichtbaar. Van 2009 tot 2014 ontwikkelde de radioreclamemarkt zich gelijk met het BBP. In de laatste jaren (2015-2019) blijven ze daarbij achter. De netto bestedingen voor radioreclame bedroegen in 2019 in totaal € 204,6 miljoen.⁶⁵

3.1.1 Businessmodel: landelijk en niet-landelijk

Landelijke commerciële radiozenders blijken een levensvatbare businesscase te kunnen bieden. Het luisterpubliek waardeert de geboden programma's en de adverteerders realiseren economische waarde met de uitgezonden advertenties. Daarmee wordt aan beide zijden van de markt een welvaartswinst gerealiseerd. De exploitatie van landelijke zenders blijkt zelfs zodanig rendabel dat de vereiste frequentieruimte schaars is en dus een economische waarde vertegenwoordigt. Bij de verlenging van de landelijke FM-vergunningen in 2011 en 2017 is onderzocht wat de economische waarde van de vergunningen was voor een gemiddelde efficiënte toetreders tot de markt.⁶⁶ Dit is onder een aantal veronderstellingen ook de prijs die bij een veiling tot stand zou komen. Hieruit bleek dat er, zowel in 2011 en 2017, een aanzienlijk waardeverschil bestond tussen de geclausuleerde en ongeclausuleerde vergunningen. Aan de ongeclausuleerde vergunningen werd zonder uitzondering een positieve waarde toegekend. Enkele van de geclausuleerde landelijke FM-vergunningen bleken echter geen positieve waarde te representeren voor een gemiddeld efficiënte toetreders. De verlengingsprijs voor deze vergunningen is daarom beide keren bepaald op nihil. Een belangrijke uitzondering daarop was vergunning A2 (niet recente bijzondere muziek) waarop

⁶⁵ Omzet uit radioreclame groeide met 4,3 procent in 2019 (29-01-2020). Telecompaper.

⁶⁶ Kamerstukken II, 2009/10, 24095, nr. 257 (bijlage); en Ivir (2016).

Veronica een *oldies* format uitzendt. Dat werd in eerste instantie op dezelfde voet gewaardeerd als sommige niet-geclausuleerde vergunningen.⁶⁷ Dat de overige geclausuleerde vergunningen geen positieve waarde hebben vanuit het perspectief van een gemiddelde efficiënte toetreders op de radiomarkt, betekent niet dat ze voor een bestaande vergunninghouder geen waarde hebben. Vergunninghouders hebben al geïnvesteerd in zender, apparatuur en format en hebben met hun luisterpubliek een marktaandeel verworven, dat een economische waarde vertegenwoordigt op de advertentiemarkt. Daarnaast is van belang dat de waardebepaling gerelateerd is aan de geldigheidsduur van een vergunning, omdat die bepaalt hoeveel tijd een nieuwkomer op de markt heeft om zijn investeringen terug te verdienen. Bij de waardebepaling voor de verlenging in 2017 was sprake van een relatief korte verlengingsduur (vijf jaar). Vanuit het gezichtspunt van de bestaande vergunninghouders is een verlenging in feite meer waard, omdat zij door de verlenging een langere terugverdientijd krijgen voor investeringen die zij al in de oorspronkelijke gunningperiode hebben gedaan. Ook zullen sommige bestaande of nieuwe partijen extra waarde kunnen genereren als gevolg van combinaties met aanpalende activiteiten die zij (kunnen gaan) uitvoeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor mediabedrijven die naast een radiozender ook een redactie voor een krant of televisiezender hebben en zo synergie kunnen halen uit combinatie van media-activiteiten.

Voor de niet-landelijke FM-vergunningen bleek uit de waardebepalingen in 2011 en 2017 (net als bij de meeste geclausuleerde landelijke vergunningen) dat ze geen positieve waarde hadden voor een gemiddelde efficiënte toetreders. Dit wil echter ook hier niet zeggen dat deze frequenties geen waarde hebben voor de vergunninghouder. Toch moet worden geconstateerd dat het businessmodel voor de niet-landelijke radiostations niet altijd winstgevend is. SEO concludeert in het essay *Radio voor de regio*⁶⁸ dat de niet-landelijke commerciële radiomarkt wordt gekenmerkt door relatief veel bedrijfsbeëindigingen en overnames en dat er sprake is van ruilverkaveling bestaande uit 'een lappendeken van eigendomsrelaties, samenwerkingsverbanden en gehele en gedeeltelijke uitwisseling van programma's', waarmee schaalvoordelen of synergiën behaald worden.⁶⁹ Bij de verlenging in 2011 kwam dit ook naar voren als een complicerende factor voor de waardebepaling van niet-landelijke FM-kavels.

Voor de economische waarde van de niet-landelijke commerciële zenders is ook de grootte van het demografisch bereik van de frequentiekavels van belang. Er zijn grote verschillen tussen de niet-landelijke FM-kavels, zogenaamde B-kavels, als het gaat om demografisch bereik. Waar het grootste B-kavel een demografisch bereik heeft van ongeveer 16% (kavel B05), hebben dertien van de 38 B-kavels een bereik dat kleiner is dan 1% van de Nederlandse bevolking, waarvan de kleinste een bereik heeft van 0,02%.⁷⁰ Naarmate het fysieke bereik van een zender (in bevolkingsaantallen) kleiner is, zal de waarde van de advertenties ook voor succesvolle programma's lager liggen. Het resultaat kan zijn dat de te behalen opbrengst op de advertentiemarkt lager ligt dan de kosten die de zender moet maken, ook als er met andere partijen wordt samengewerkt. De business case van een dergelijke zender is dan mogelijk verlieslatend, maar een vergunninghouder kan ervoor kiezen zijn uitzendingen toch te maken als hij daar voldoende (niet-financiële) waarde uithaalt om het financiële verlies te dragen. In dat geval is toch sprake van welvaartswinst voor alle betrokkenen.

⁶⁷ Over de waarde van het kavel A2 is lang geprocedeerd, zie hiervoor: CbB 8 januari 2015, ECLI:NL:CBB:2015:2, en CbB 7 januari 2020, ECLI:NL:CBB:2020:2.

⁶⁸ SEO Economisch Onderzoek (2020). *Radio voor de regio. Regelgeving en marktontwikkelingen voor niet-landelijke commerciële radio*.

⁶⁹ Ibid., p. 1.

⁷⁰ Het demografisch bereik is door wijzigingen aan de vergunningen steeds aan verandering onderhevig. Bij een verdeling stelt het Agentschap Telecom het demografisch bereik opnieuw vast. Zie voor het meest actuele overzicht: Kennisgeving van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 17 juli 2019, nr. DE/19112290.

3.1.2 Scheiding van domeinen: landelijke en niet-landelijke commerciële radio

De landelijke en niet-landelijke radiodomeinen kennen grote verschillen, vooral in omvang, bereik en economisch belang. Het kabinetsstandpunt dat de zero-base-verdeling introduceerde (2000), noemde al de noodzaak van een nadrukkelijke scheiding tussen beide domeinen.⁷¹ 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. Dit kreeg concreet vorm in het maximum van 30% demografisch bereik voor de FM-frequenties van een vergunninghouder in het niet-landelijke domein en in een regiogerichtheidseis voor niet-landelijke programma's. Wel werden in 2000 ook al de noodzaak én de risico's van onderlinge samenwerking van niet-landelijke commerciële radiozenders onderkend.⁷² Zoals hierboven vermeld kenmerkt het niet-landelijke domein zich door samenwerkingsverbanden, onder andere in de vorm van productie-, doorgifte- en licentieovereenkomsten. In sommige gevallen gaat het dan om samenwerkingsverbanden tussen landelijke en niet-landelijke partijen.⁷³ De diverse samenwerkingsvormen leidden tot meerdere handhavingsverzoeken en juridische procedures over de vraag of ze in overeenstemming met de wet zijn.⁷⁴

3.1.3 Mededingingsrisico's en gebruiksbeperking

In recente adviezen heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) geconcludeerd dat de markt waarop de commerciële radiozenders concurreren (zowel aan de kant van de luisteraars als aan de kant van de adverteerders) bestaat uit de nationale markt van landelijke en regionale radiozenders.⁷⁵ Dit omvat zowel de commerciële als de publieke zenders en zowel de analoge als de digitale distributiekanaal. Lokale radiozenders behoren niet tot dezelfde markt, omdat zij *'vanwege hun zeer plaatselijke bereik geen wezenlijke concurrentiedruk uitoefenen op de regionale en landelijke partijen'*.⁷⁶ De ACM tekent daarbij aan dat er sprake zou kunnen zijn van aparte relevante markten voor zenders met een specifieke inhoud (bijvoorbeeld uitsluitend nieuws en actualiteiten), die een bepaalde niche van luisteraars bedienen waarvoor de toetredingsdrempels hoog zijn.

Een effectief concurrerende markt leidt ertoe dat de afnemers kunnen kiezen voor het product of de dienst die het best bij hun wensen past. Op de radioluistermarkt zorgt concurrentie ervoor dat de programma's zo worden ingevuld dat zij voldoende aantrekkingskracht uitoefenen op de doelgroepen van de adverteerders. Op de radioadvertentiemarkt zorgt concurrentie ervoor dat de adverteerders tegen een scherpe prijs de voor hen belangrijke doelgroepen kunnen bereiken met hun reclameboodschappen. Op beide markten constateert de ACM een sterke en toenemende concentratie van marktaandelen. De ACM ziet hierin een risico voor de mededinging.

Tabel 1 geeft een overzicht van de marktaandelen op de luistermarkt van de verschillende radiostations uit het ACM-rapport uit 2020. Omdat bijna 90% van de adverteerders zich richt op de leeftijdscategorie 20-49 jaar, gebruikt de ACM de luistercijfers voor die doelgroep als maatstaf voor de marktaandelen op de luistermarkt.

⁷¹ Kamerstukken II, 1999-2000, 24095, nr. 43.

⁷² Ibid.

⁷³ Zie hiervoor §2.1.6 van dit advies.

⁷⁴ Zie bijv. recent Rb Rotterdam 29 mei 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:4707.

⁷⁵ ACM (14-02-2019). *Advies gebruiksbeperking radiofrequenties* (kenmerk: ACM/UIT/507314_OV). En: ACM (12-02-2020). *Advies inzake voorgenomen veiling DAB+-frequentieruimte* (kenmerk: ACM/UIT/52891).

⁷⁶ ACM (2019), p. 18; en ACM (2020). p. 13

Tabel 1 Marktaandeelen radioluistermarkt 2018-2020 (luisterdoelgroep 20-49 jaar)

(Mediaconcern en) radiozender		Marktaandeel januari – februari		
		2018	2019	2020
Talpa Radio	Sky Radio	9,0%	10,1%	9,4%
	Radio 538	17,9%	16,2%	16,5%
	Radio Veronica	5,4%	4,8%	5,1%
	Radio 10	7,3%	11,7%	11,3%
	Totaal	39,6%	42,8%	42,3%
NPO	NPO Radio 1	4,0%	2,8%	2,5%
	NPO Radio 2	14,7%	13,3%	13,9%
	NPO 3FM	5,7%	4,4%	3,7%
	NPO Radio 4	0,9%	0,7%	0,8%
	NPO Radio 5	0,3%	0,4%	0,5%
	Totaal	25,6%	21,6%	21,4%
Qmusic		12,9%	14,8%	15,5%
RadioCorp	SLAM!	2,5%	2,2%	2,4%
	100%NL	2,9%	3,2%	3,6%
	Totaal	5,4%	5,4%	6,0%
E-Power Radio⁷⁷		5,6%	4,5%	4,7%
ORN Radio⁷⁸		2,1%	2,0%	2,2%
KINK		-	-	0,9%
BNR Nieuws Radio		0,7%	0,7%	0,8%
Sublime		1,2%	0,9%	0,7%
ClassicNL		0,4%	0,2%	0,3%
Overige zenders		6,5%	7,1%	5,2%

Bron: ACM (2020)⁷⁹

⁷⁷ In de luistercijfers van NLO wordt een viertiental (regionale) radiozenders, waaronder RadioNL, Arrow Classic Rock en Fresh FM, geaggregeerd weergegeven onder de naam "E-power Radio". Op de radioluistermarkt opereren deze zenders onafhankelijk van elkaar, maar op de radioadvertentiemarkt worden hun advertenties verkocht door het *saleshouse* E-power.

⁷⁸ Evenals bij E-power Radio wordt in de luistercijfers een dertiental regionale radiozenders geaggregeerd weergegeven onder de naam van het *saleshouse* ORN Radio.

⁷⁹ ACM (2020), p. 10-11.

Op de advertentiemarkt werkt een deel van de radiozenders samen, zowel in het landelijke als in het niet-landelijke domein. In deze verkooporganisaties wordt gezamenlijk advertentieruimte verkocht van alle aangesloten radiozenders. Dit levert schaalvoordeel en efficiëntie op. Tabel 2 toont bandbreedtes voor de marktaandelen van de verkooporganisaties in de advertentiemarkt 2017-2019. Hieruit komt naar voren dat ook op de advertentiemarkt sprake is van marktconcentratie.

Tabel 2 Marktaandelen radioadvertentiemarkt 2017-2019

Aanbieder	Bandbreedte marktaandeel o.b.v. netto-bestedingen		
	2017	2018	2019
One Media Sales	[50-60%]	[50-60%]	[50-60%]
<i>Talpa Radio</i>	[40-50%]	[50-60%]	[50-60%]
<i>RadioCorp</i>	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
<i>Sublime</i>	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
NPO/STER	[20-30%]	[10-20%]	[10-20%]
Q-Music	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]
BNR Nieuws Radio	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
E-Power Radio	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]

Bron: ACM (2020)⁸⁰

Mede gelet op de wisselwerking tussen de luistermarkt en de advertentiemarkt, concludeert de ACM dat er door de grote marktaandelen van Talpa en One Media Sales (OMS) sprake is van mededingingsrisico's, waardoor effectieve concurrentie kan worden ondermijnd. De hoge marktaandelen duiden op het bestaan van een mogelijke economische machtspositie op beide markten. Een partij met een economische machtspositie kan zijn aanbod of prijzen aanpassen ten nadele van concurrenten en uiteindelijk ook de afnemers.⁸¹

Op de radiomarkten speelt bovendien een aantal bijzondere factoren, zo schrijft de ACM. Omdat de frequentieruimte voor radio schaars is, wordt de concurrentiekracht van een partij op deze markten grotendeels bepaald door het aantal frequentievergunningen dat hij in zijn bezit heeft. Vanwege hoge toetredingsdrempels gaat er geen concurrentiedruk uit van potentiële toetreders. En doordat een deel van de frequentieruimte geclausuleerd is, is de concurrentiekracht van sommige partijen beperkt ten opzichte van partijen die beschikken over ongeclausuleerde frequentieruimte. Ook heeft de ACM signalen ontvangen waaruit blijkt dat de markt niet optimaal functioneert.⁸²

De ACM concludeert dat de gebruiksbeperking en de clausuleringen zoals die op dit moment van toepassing zijn, geen waarborgen bieden voor effectieve concurrentie en zelfs kunnen bijdragen aan het ontstaan van een economische machtspositie. Het blijkt dat één partij met vier frequentievergunningen al over een zodanig groot marktaandeel beschikt dat hier sprake kan zijn van een economische machtspositie. En het feit dat deze partij beschikt over drie van de vier

⁸⁰ ACM (2020), p. 11-12.

⁸¹ ACM (2019), p. 20-21.

⁸² Ibid., p. 17.

ongeclausuleerde vergunningen, heeft naar de verwachting van de ACM in sterke mate bijgedragen aan het grote marktaandeel.⁸³

3.2 Maatschappelijke en sociaal-culturele belangen van radio

Naast de economische waarde heeft radio ook een publieke functie. Radio vertegenwoordigt maatschappelijke en culturele belangen in onze samenleving. Radiozenders weten een publiek aan te spreken op basis van het programma-aanbod dat ze realiseren en verbinden daarmee muziek, informatie en amusement met groepen mensen in onze samenleving. In die verbinding krijgt cultuur vorm en worden identiteiten en vormen van burgerschap ingevuld, landelijk en regionaal. Net als andere media draagt radio-omroep bij aan de ontwikkeling en uitoefening van burgerschap in de samenleving, bijvoorbeeld via nieuws- en actualiteitenprogramma's. Bovendien biedt radio een belangrijk podium voor cultuur, vooral via muziek. Daarmee draagt radio bij aan de vitaliteit van de muzieksector en aan de ontwikkeling van allerlei vormen van bedrijvigheid daarbinnen, variërend van de productie en exploitatie van muziekopnames tot concertpodia.

Vanuit het mediabeleid is een belangrijk deel van deze taken en functies belegd bij de publieke omroep. Maar ook voor het beleid rond commerciële omroep geldt dat de algemene principes van mediabeleid een rol spelen in wet- en regelgeving. De volgende paragrafen gaan hierop in.

3.2.1 Publieke belangen: Nota Frequentiebeleid en Mediawet

De Nota Frequentiebeleid 2016⁸⁴ stelt het doelmatig gebruik van de beschikbare frequentieruimte centraal en gaat ook in op de publieke belangen van radio-omroep. De beschikbare ruimte is schaars. Desalniettemin krijgen de publieke omroepzenders voorrang bij het verdelen van vergunningen om de publieke taken te waarborgen. Dit voorrangrecht is vastgelegd in de Telecommunicatiewet.⁸⁵

Waar de Telecommunicatiewet en de Nota Frequentiebeleid zich voornamelijk richten op techniek, infrastructuur en toegang, waarborgt de Mediawet 2008 de sociaal-culturele en democratische functies van de media. Centraal hierin staan de kernwaarden *onafhankelijkheid*, *verscheidenheid*, *toegankelijkheid* en *kwaliteit*. Het mediabeleid van het Ministerie van OCW is primair gericht op het faciliteren van pluriformiteit van en in het media-aanbod, vanuit de gedachte dat die bijdraagt aan ontwikkeling, opinievorming en representatie van de hele samenleving.⁸⁶ *Pluriformiteit* heeft in het bijzonder betrekking op de inhoud van het media-aanbod en de consumptie ervan door burgers die zich daardoor aangesproken en gerepresenteerd voelen. Pluriformiteit krijgt vooral vorm in de reflectie van verschillende opinies en perspectieven in en van de samenleving, maar ook in een divers aanbod van cultuur en amusement, waarmee een breed en divers publiek bediend wordt. *Pluraliteit* gaat over de verscheidenheid van aanbieders in de hele mediasector. De relatie tussen pluraliteit en pluriformiteit is complex. Een veelheid van verschillende aanbieders op een mediamarkt leidt niet automatisch tot een grote mate van pluriformiteit, vooral niet wanneer alle aanbieders zich richten op eenzelfde doelgroep met een vergelijkbaar inhoudelijk aanbod. En een beperkt aantal aanbieders impliceert niet automatisch minder pluriformiteit. Een aanbieder die in een markt over meerdere mediakanalen beschikt kan zich juist op verschillende groepen richten met verschillende soorten aanbod.

De publieke radio levert, gezien zijn mandaat en financiering, een belangrijke bijdrage aan de realisatie van de genoemde kernwaarden. Maar ook de commerciële omroep vervult, vanuit het

⁸³ ACM (2019),, p. 20-21.

⁸⁴ Ministerie van Economische Zaken (2016). *Nota Frequentiebeleid 2016*.

⁸⁵ Artikel 3.7 van de Telecommunicatiewet.

⁸⁶ Overigens onderschrijft ook de Europese Telecomcode het bevorderen van pluriformiteit als beleidsprincipe (zie onder meer paragraaf 4.1).

perspectief van het mediabeleid, een rol in het realiseren van de publieke waarden, zowel op landelijk als op niet-landelijk niveau.

3.2.2 Voorwaarden en beperkingen ten behoeve van pluriformiteit en pluraliteit

Vanuit de verwachting dat via de markt pluriformiteit en pluraliteit niet voldoende vanzelf tot stand komt, zijn er voor de commerciële radio-omroepen (op basis van het mediabeleid) in 2003 voorwaarden en beperkingen gesteld aan de FM-vergunningen voor commerciële radio. Een bepaalde mate van pluriformiteit in het aanbod van landelijke commerciële radiozenders wordt onder andere bewerkstelligd door de clausulering van vergunningen met programmatische voorschriften voor een aantal landelijke kavels. Artikel 6.23 van de Mediawet gaat uit van één geclausuleerde zender voor overwegend Nederlandstalige muziek en maakt clausulering mogelijk voor een zender die *'gelet op de aard, inhoud of doelgroep, verhoudingsgewijs lage inkomsten uit reclame of verhoudingsgewijs hoge kosten meebrengt'*. Sinds de uitgifte van de vergunningen in 2003 zijn de volgende clausuleringen van toepassing op de landelijke FM-kavels: Nederlandstalige muziek (kavel A9), nieuws en actualiteiten (kavel A4), recente bijzondere muziek (kavel A5), niet-recente bijzondere muziek (kavel A2) en klassieke en/of jazz muziek (kavel A8).⁸⁷

Daarnaast zijn de landelijke en niet-landelijke commerciële radiomarkt van elkaar gescheiden door regels over regiogerichtheid en een maximum op het demografisch bereik van de niet-landelijke kavels. Reden daarvoor is om ook regionaal commercieel aanbod mogelijk te maken (met het oog op pluraliteit). De regiogerichtheidseis, die is opgenomen in de Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep, moet bijdragen aan de pluriformiteit in het niet-landelijke aanbod van radio. De regeling schrijft voor dat radiostations zich voor een percentage van hun uitzendtijd dienen te richten op hun doelgroep in de regio via programma-inhoud die specifiek betrekking heeft op het uitzendgebied (wettelijk minimum van 10%). In de vergunningen voor niet-landelijke commerciële radio ligt dit percentage vaak hoger. Tijdens de uitgifte in 2003 en 2008 boden partijen hoge percentages en deze zijn als voorschrift aan de vergunning verbonden. Vergunningen die later opnieuw zijn geveild hebben geen voorgeschreven percentage; voor hen geldt het wettelijke minimum van 10%.

Het demografisch bereik dat één (verbonden) rechtspersoon aan frequentieruimte voor niet-landelijke radio mag gebruiken of verwerven is beperkt tot een maximum van 30% van de Nederlandse bevolking. Hiermee wordt een scheiding aangebracht tussen het landelijke en het niet-landelijke domein in de commerciële radiomarkt en het dient ter bevordering van de pluriformiteit in het gehele programma-aanbod.

3.3 Resumé

De commerciële radio vertegenwoordigt zowel economische als maatschappelijke, sociale en culturele belangen. De verschillen tussen de radiopartijen in het landelijke en in het niet-landelijke domein zijn echter groot. Landelijke commerciële partijen kunnen over het algemeen een positief bedrijfsresultaat uit hun frequentievergunningen halen. Voor de niet-landelijke commerciële partijen is dit niet altijd het geval. De scheiding van de twee domeinen beschermt daarom de niet-landelijke partijen tegen oneigenlijke concurrentie van landelijke partijen en vice versa. Desondanks is er een tendens binnen het niet-landelijke domein en tussen de domeinen tot het aangaan van samenwerkingsverbanden, onder andere in de vorm van productie-, doorgifte- en licentie-overeenkomsten. Ook is er in de afgelopen jaren, zowel aan de luister- als aan de advertentiekant, sprake van toenemende concentratie op de radiomarkt. De ACM concludeert dat de nu geldende gebruiksbepijking en clausuleringen geen waarborgen bieden voor effectieve concurrentie en zelfs kunnen bijdragen aan het ontstaan van een economische machtspositie.

⁸⁷ Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003.

Naast het creëren van economische waarde, draagt commerciële radio bij aan de ontwikkeling en uitoefening van burgerschap in de samenleving en biedt radio een belangrijk podium voor cultuur, in het bijzonder muziek. In het mediabeleid is een belangrijk deel van de publieke functie van radio belegd bij de publieke omroep. Desalniettemin zijn de algemene principes van het mediabeleid (pluriformiteit en pluraliteit) ook van toepassing op de commerciële omroepen. Dit komt onder andere naar voren in de programmatische clausuleringen voor de landelijke vergunningen en de regiogerichtheidseis in het niet-landelijke domein.

4. Europeesrechtelijke en nationaalrechtelijke uitgangspunten bij de verlening van frequentievergunningen

Een belangrijk onderdeel van de adviesopdracht aan het college is de vraag of de huidige vergunningen verlengd of opnieuw verdeeld zouden moeten worden en of bij een nieuwe verdeling een veiling of een vergelijkende toets zou moeten worden gebruikt. Voor het beantwoorden van deze vraag is het belangrijk om goed te kijken naar de uitgangspunten die in het Europese en Nederlandse recht gelden bij de verlening van frequentievergunningen. Deze uitgangspunten kunnen worden samengevat met het adagium 'veilen, tenzij'. In dit hoofdstuk kijken we naar daar de doelstellingen van het huidige vergunningenbeleid, de geldende kaders en de mogelijkheid voor het wijzigen van vergunningen.

4.1 Doelstellingen van de vergunningverlening

De minister van EZK is bevoegd om frequentievergunningen te verlenen op grond van de Telecommunicatiewet en daarop gebaseerde regelgeving. Bij deze vergunningverlening moet ook de Telecomcode in acht worden genomen.⁸⁸ Deze Europese richtlijn moet uiterlijk op 21 december 2020 in de lidstaten zijn geïmplementeerd.

De Telecomcode bepaalt dat de drie hoofddoelstellingen van het Europese telecombeleid zijn: bevordering van de mededinging, de interne markt en de belangen van de eindgebruiker.⁸⁹ Daadwerkelijke en eerlijke concurrentie en efficiënt gebruik van radiospectrum zijn dus belangrijke uitgangspunten van het Europese kader. De Telecomcode benadrukt ook dat radiospectrum een schaars openbaar bezit is, met een belangrijke publieke en marktwaarde. Daarom moet dit spectrum worden toegewezen volgens objectieve, transparante en niet-discriminerende criteria, maar met inachtneming van de democratische, sociale, taal- en culturele belangen die een rol spelen bij het gebruik van spectrum voor verschillende doeleinden. Pluralisme in de media, culturele verscheidenheid en consumentenbescherming moet worden gegarandeerd.⁹⁰

Bij de totstandkoming van de Telecommunicatiewet is aangegeven dat de doelstelling van het frequentiebeleid is het bevorderen van een zodanig gebruik van het frequentiespectrum dat een adequate bijdrage wordt geleverd aan maatschappelijke, economische en culturele belangen in Nederland - onder waarborging van de veiligheid van de staat, met inachtneming van de internationale verplichtingen die Nederland heeft.⁹¹ Daartoe worden in het nationale frequentieplan categorieën van gebruik onderscheiden. Onder de categorie omroep wordt verstaan het frequentiegebruik ten behoeve van zowel de publieke als de commerciële omroep. Op dit moment geldt de Nota Frequentiebeleid 2016. Hierin is doelmatig frequentiegebruik als centraal doel vastgelegd. Dit doel is gericht op een efficiënt werkende markt, aansluiting op maatschappelijke ontwikkelingen en de borging van publieke belangen. Het creëren van een efficiënt werkende markt wordt, aldus de Nota, gerealiseerd door de uitgifte van (schaarse) vergunningen. Een concurrerende markt levert goede, betaalbare diensten en mogelijkheden voor omroepinstellingen en prikkels voor innovatie en technologische vooruitgang. Het instrumentarium is dan ook vooral marktgericht, waarbij het veilen van schaarse vergunningen de hoofdregel is en alleen wordt gekozen voor een verlenging als daar - naar het oordeel van de minister - maatschappelijke redenen aan ten grondslag

⁸⁸ Richtlijn (EU) 2018/1972 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie.

⁸⁹ Zie onder andere artikel 3 lid 2 Telecomcode.

⁹⁰ Zie overweging (7) en (107) en de artikelen 45 en 47 van de Telecomcode.

⁹¹ Kamerstukken II, 1996-97, 25533, nr. 3, p.17.

liggen. Indien nodig kunnen er dwingende regels worden gesteld om belangen te borgen die niet door de markt worden gerealiseerd of die politiek wenselijk worden geacht. Daarbij kan worden gedacht aan eisen in de vergunning ten aanzien van beschikbaarheid en dekking of een clausuring van het aan te bieden (omroep)programma.⁹²

4.2 Verlengen of opnieuw verdelen?

Uit de Telecommunicatiewet en artikel 18 van het Frequentiebesluit volgt als hoofdregel dat vergunningen niet worden verlengd, tenzij een verlenging het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang dient, of verlenging van belang is voor de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek.

De (Europese) Telecomcode gaat ook in op de verlenging van vergunningen en benadrukt dat, bij een eventuele verlenging, rekening moet worden gehouden met de mate waarin verlenging bijdraagt aan de doelstellingen van de Telecomcode, het Unierecht en het nationale recht. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat radiospectrum efficiënt wordt beheerd. Dat betekent dat de toewijzing van vergunningen gebaseerd moeten zijn op objectieve, transparante, concurrentiebevorderende, niet-discriminerende en proportionele criteria. De vergunningen moeten worden verleend voor een periode die passend is, gelet op de nagestreefde doelen, waarbij zij er naar behoren rekening mee houden dat mededinging en met name doeltreffend en efficiënt gebruik van radiospectrum moeten worden gewaarborgd en innovatie en efficiënte investeringen moeten worden bevorderd, onder meer door te voorzien in een passende periode voor de afschrijving van investeringen. Ten slotte moet bij de verlening, wijziging of verlenging van de vergunningen daadwerkelijke mededinging worden bevorderd en moeten verstoringen van de mededinging op de interne markt worden voorkomen.⁹³

Naast dit telecombeleid is van belang dat bij de verdeling van alle schaarse vergunningen in beginsel een mededingingsverplichting geldt. De overheid moet op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte bieden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Deze rechtsnorm is gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen. Hier vloeit uit voort dat schaarse vergunningen in beginsel alleen tijdelijk (en dus niet voor onbepaalde tijd) kunnen worden verleend. Een vergunning voor onbepaalde tijd maakt het voor nieuwkomers immers nagenoeg onmogelijk om tot de markt toe te treden, waardoor de vergunninghouder onevenredig zou worden bevoordeeld.⁹⁴ De mededingingsverplichting heeft ook tot gevolg dat schaarse vergunningen in beginsel niet kunnen worden verlengd, omdat potentiële gegadigden hun interesse in de vergunning kenbaar moeten kunnen maken. Hieruit volgt dat de hoofdregel (schaarse frequentievergunningen moeten opnieuw verdeeld worden) nadrukkelijk steun vindt in de Telecomcode en het nationale gelijkheidsbeginsel (waaruit een mededingingsverplichting voortvloeit).

In het kader van een eventuele nieuwe verdeling van de vergunningen is een relevante vervolgvraag welke verdelingsmethode dan gehanteerd zou kunnen worden. Uit de Europese Telecomcode blijkt niet dat een veiling de enige methode zou zijn om vergunningen (opnieuw) te kunnen verdelen. Ook onze eigen Telecommunicatiewet noemt naast de veiling de vergelijkende toets als mogelijke verdeelmethode. Zoals gesteld is veilen wel de hoofdregel van de Nota Frequentiebeleid 2016. Volgens de Nota zorgt een veiling ervoor dat vergunningen terecht komen bij de marktpartijen die uiteindelijk de meeste waarde weten te realiseren met deze commercieel te benutten frequentieruimte. Daarmee bevordert de veiling de mededinging. In aanvulling daarop wordt erop

⁹² Nota Frequentiebeleid 2016, p. 19.

⁹³ Zie overweging (129) en de artikelen 47, 49 en 52 van de Telecomcode

⁹⁴ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927.

gewezen dat veilen niet alleen de hoofregel is voor schaarse frequentievergunningen maar voor alle schaarse vergunningen op Rijksniveau.⁹⁵ Als publieke belangen kunnen worden zekergestellt door vooraf voldoende voorwaarden aan de vergunningen te verbinden, zal een veiling vaak de beste resultaten opleveren. Alleen wanneer deze voorwaarden niet vooraf te bepalen zijn, zou de vergelijkende toets het eerst aangewezen instrument zijn (waarbij dan de voorwaarden achteraf worden vastgelegd).⁹⁶ Van een veilig wordt - volgens het kabinetsstandpunt uit 2002 - vaak gedacht dat die het realiseren van belangrijke publieke belangen onmogelijk maakt. Maar zolang bekend is welke publieke belangen op welke wijze geborgd moeten worden, kan al voor de veiling de nodige regulering (bijvoorbeeld in de vorm van het verbinden van condities aan het te verdelen gebruiksrecht) worden vastgelegd. Over het argument dat hoge veilingopbrengsten in rekening worden gebracht bij de consument en/of de innovatie remmen, stelt het kabinet dat uit economische theorie blijkt dat dit niet zonder meer het geval hoeft te zijn ('*sunk costs fallacy*'). Bedrijven bepalen in het algemeen hun afzetprijzen op basis van wat ze op de markt denken te kunnen vragen (gegeven de mate van concurrentie e.d.). In hun bod zullen ze daarom juist rekening houden met wat ze later op de markt denken te kunnen terugverdienen. Na de investering in het gebruiksrecht worden toekomstige investeringsbeslissingen weer gebaseerd op de verwachte rentabiliteit en daarmee indirect op verwachte ontwikkelingen in de markt. Deze beslissingen zijn dan ook niet afhankelijk van de eenmalige kosten van het verwerven van het gebruiksrecht.

Over de vergelijkende toets wordt in het kabinetsstandpunt uit 2002 gesteld dat die vaak wordt geassocieerd met willekeur, weinig transparantie en juridische problemen. Hoewel de beoordeling bij de toets altijd een zekere mate van subjectiviteit bevat, hoeft dit niet tot problemen te leiden: als het proces maar helder en open is.⁹⁷ De verlening van de frequentievergunningen in 2003 toonde dit ook aan. Bij een aantal van deze vergunningen is immers een vergelijkende toets gehanteerd. Volgens de bestuursrechter was dit proces rechtmatig. Met andere woorden: hoewel een veiling op dit moment de voorkeursmethode van het Rijk is voor het opnieuw verlenen van schaarse vergunningen, is een vergelijkende toets niet uitgesloten.

4.3 Wijziging van de vergunningen

Ten slotte is aan het Adviescollege de vraag voorgelegd of het mogelijk is de huidige vergunningen niet alleen te verlengen, maar ook te wijzigen door de als belemmerend ervaren verplichtingen te schrappen. Volgens vaste jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven is het wijzigen van frequentievergunningen slechts beperkt mogelijk. Ondergeschikte wijzigingen zijn mogelijk, maar wezenlijke wijzigingen niet: de aard en de omvang van het vergunde gebruiksrecht – het object van een vergunning – kan niet worden gewijzigd.⁹⁸ In dat geval is sprake van de verlening van een nieuwe vergunning - en die kan niet worden verleend zonder een transparante verdeelprocedure, zoals een veiling of vergelijkende toets. Dit is de reden waarom de minister van EZ in 2015 het standpunt innam dat bij een verlenging van de vergunningen de clausuleringen niet konden komen te vervallen. Dat zou volgens de minister leiden tot het met terugwerkende kracht aanpassen van de spelregels. Dit is niet toelaatbaar uit oogpunt van de rechtszekerheid en het beginsel van *fair play*.⁹⁹

⁹⁵ Het kabinetsstandpunt «Veilen en andere allocatiemechanismen», Kamerstukken II, 2001/02, 24036, nr. 254.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Zie o.a. Cbb 26 april 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BA3858; en 5 december 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BB9361.

⁹⁹ Kamerstukken II, 2014/15, 24095, nr. 388.

4.4 Resumé

Samenvattend blijkt uit Europese en nationale kaders dat een doelmatig gebruik van frequentieruimte centraal staat bij de verlening van frequentievergunningen. Daarom staat de bevordering van de mededinging voorop, maar daarnaast moeten ook de andere publieke belangen geborgd blijven. Uit dit kader volgt ook de hoofdregel dat de huidige vergunningen in beginsel niet kunnen worden verlengd, tenzij een verlenging het algemeen belang dient. Daarbij zullen die belangen moeten worden afgewogen tegen de negatieve gevolgen die verlenging heeft voor de mededinging. Het huidige kabinetsbeleid is dat bij het verdelen van schaarse rechten de veiling in beginsel de voorkeursmethode is.

5. Marktbevraging

Het Adviescollege wilde bij het tot stand komen van haar advies zoveel mogelijk relevante informatie betrekken. Tussen 30 maart en 27 april 2020 hadden belangstellenden de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op de marktbevraging van het Adviescollege. De vragenlijst bestond uit vierentwintig vragen, ingedeeld naar drie thema's: 'Belemmeringen huidige wet- en regelgeving', 'Transitie naar digitale distributie' en 'Uitgiftebeleid'.¹⁰⁰ Twintig partijen dienden een zienswijze in, waarvan achttien op basis van vertrouwelijkheid. Tevens heeft het Adviescollege op 29 juni 2020 over enkele onderwerpen nader gesproken met een aantal (vertegenwoordigers van) marktpartijen.¹⁰¹ In dit hoofdstuk volgt een korte weergave van de ingediende zienswijzen. In verband met de vertrouwelijkheid van de meeste zienswijzen en gesprekken zijn de reacties hier globaal en geanonimiseerd beschreven en samengevat onder de drie thema's van de vragenlijst.

5.1 Reacties marktbevraging

5.1.1 Belemmeringen huidige wet- en regelgeving

Gevraagd naar welke wet- en regelgeving wel of niet wordt ervaren als een belemmering bij het exploiteren van een of meerdere kavels, komen in de reacties de volgende onderwerpen naar voren: clausuleringen, gebruiksbeperkingen, scheiding van domeinen landelijk en niet-landelijk, de regiogerichtheidseis en het demografisch bereik.

Landelijke Clausuleringen

De meerderheid van de respondenten, in het bijzonder de landelijke vergunninghouders, ervaart de clausuleringen op de landelijke FM-kavels als noodzakelijk en is voorstander van het in stand houden ervan. Het opheffen van de clausuleringen zou een beperking van de pluriformiteit van het aanbod kunnen betekenen. Enkele partijen zijn van mening dat opheffing een concurrentiestrijd teweeg zou kunnen brengen, die de prijzen van de landelijke kavels opdrijft en dus nadelig zou kunnen uitpakken voor kleinere partijen. Een klein aantal respondenten geeft aan dat wijzigingen in de clausuleringen (zowel minder als meer clausuleringen op de landelijke kavels) een positief effect zou hebben op de commerciële radiosector. Slechts een paar respondenten zijn van mening dat het opheffen van (een deel van) de clausuleringen niet onoverkomelijk is of juist noodzakelijk om meer ruimte voor marktwerking te creëren in het landelijk domein.

Gebruiksbeperkingen

De reacties over gebruiksbeperkingen hebben zowel betrekking op het maximaal aantal landelijke FM-kavels dat een rechtspersoon mag verwerven of gebruiken, als op de verboden kavelcombinaties die gelden in het niet-landelijke domein. Het aantal respondenten dat ingaat op deze twee onderwerpen is beperkt.

Een deel van de reacties pleit voor een strengere gebruiksbeperking op de landelijke kavels. Het huidige aantal, maximaal vier landelijke FM-kavels, leidt (of kan leiden) tot een te groot marktaandeel en faciliteert daarmee een economische machtspositie van één of enkele aanbieders.

De reacties over verboden kavelcombinaties pleiten alle voor afschaffing. In het kader van efficiënt spectrumgebruik zijn bij de uitgifte van de niet-landelijke vergunningen in 2003 kavels aangewezen die niet in combinatie mogen worden verworven of gebruikt. De reden daarvoor is dat ze veel overlap in demografisch bereik hebben. Uit de reacties volgt dat enkele partijen deze verboden combinaties als belemmering ervaren voor een rendabel businessmodel, omdat de exploitatie van meerdere

¹⁰⁰ Te raadplegen op <https://www.internetconsultatie.nl/marktbevraging> – zie bijlage 4 voor de vragenlijst van de marktbevraging.

¹⁰¹ Zie bijlage 3 – geraadpleegde organisatie en personen.

kavels in hetzelfde of een aangrenzend gebied schaalvoordelen biedt, zeker als daarop verschillende programma's kunnen worden uitgezonden.

Scheiding domeinen

Een meerderheid van de respondenten vindt de scheiding van de domeinen landelijk en niet-landelijk noodzakelijk voor de gewenste rust in de markt. Daarnaast zorgt ze voor een waarborg van de gereserveerde ruimte voor zowel landelijke en niet-landelijke radiopartijen. Het merendeel pleit voor een strengere scheiding tussen de twee domeinen, specifiek door een verbod op het betreden van de niet-landelijke markt door landelijke radiopartijen en vice versa. Hierbij wordt de mogelijkheid gesuggereerd van een verbod op overeenkomsten voor het gebruik van niet-landelijke frequenties door derden. Tevens wordt gepleit voor het stellen van strengere kaders voor productieovereenkomsten binnen het domein van niet-landelijke commerciële radio en voor het bereik van een en hetzelfde niet-landelijke radioprogramma.

De helft van de respondenten gaat ook in op het vraagstuk van een scheiding binnen de niet-landelijke markt tussen regionale en lokale commerciële radio. De helft hiervan ziet geen ruimte voor een extra domein in de radiomarkt voor lokale commerciële radio en stelt dat een dergelijk domein niet economisch levensvatbaar is. Enkele respondenten staan positief tegenover een nieuw domein, maar pleiten wel voor richtlijnen, zoals regiogerichtheid. Slechts enkele respondenten staan zonder meer positief tegenover een nieuw afgebakend domein voor lokale commerciële radio.

Regiogerichtheid

De respondenten die op dit onderwerp ingaan, pleiten voor aanpassing van de regiogerichtheidseis omdat deze als hinderlijk worden ervaren voor het rendabel exploiteren van een kavel. Ook zijn de administratieve lasten hoog. De oplossingen die respondenten aandragen lopen uiteen van volledig schrappen van de eis, tot een versoepeling of de ontwikkeling van een nieuwe definitie van regiogerichtheid.

Demografisch bereik

Het demografisch bereik wordt slechts door enkele respondenten genoemd als belemmering. De meesten daarvan zijn voorstander van het in stand houden van het huidige maximum van 30% voor niet-landelijke vergunninghouders. Dit sluit aan bij de wens om de scheiding van de domeinen in stand te houden. Slechts een enkeling is voorstander van het beperken of juist verruimen van het gezamenlijke demografisch bereik van de niet-landelijke kavels van één vergunninghouder.

Overige opmerkingen

Enkele partijen wijzen op andere ervaren belemmeringen. Enkele respondenten maken zich zorgen over de dominante positie van Broadcast Partners op de markt van het technisch faciliteren en exploiteren van radio-omroep in Nederland. Daarnaast wordt ook de eindigheid van de vergunningen en de onzekerheid die dit betekent voor partijen genoemd. Ook de handhaving door zowel het Agentschap Telecom (AT) als het Commissariaat van de Media (CvdM) wordt meerdere keren genoemd. Hierbij gaat het zowel om de hoge toezichtkosten van in het bijzonder het CvdM, als over de onduidelijkheid rondom het feit dat er twee toezichthouders zijn en soms niet helder is welke instantie waar toezicht op houdt. Tot slot noemen enkele respondenten ook de voorrangspositie en de omvang van de publieke omroep marktverstrend.

5.1.2 Transitie naar digitale distributie

De reacties over de transitie naar DAB+ hebben betrekking op drie verschillende onderwerpen: de geldende simulcastverplichting, de horizon van het gebruik van de FM-band en de afschakeling van de FM-band.

Simulcastverplichting

Een meerderheid van de respondenten noemt de simulcastverplichting in de ingediende zienswijze, maar de strekking van de reacties loopt uiteen. Een deel van deze respondenten is overwegend positief over de simulcastverplichting, maar slechts enkelen zijn zonder meer overtuigd van de

noodzaak van het handhaven van de simulcastverplichting om de digitale transitie verder te bevorderen. Gesuggereerd wordt om de hoeveelheid DAB+-spectrum die aan de landelijke FM-vergunninghouders is toegewezen in het kader van hun simulcastverplichting, te verkleinen. Een andere suggestie die wordt gedaan, is om het in de toekomst mogelijk te maken om de FM-vergunning terug te geven zonder het DAB+-spectrum te verliezen.

Een ander deel van de respondenten is kritisch over de simulcastverplichting. Zij voeren onder andere aan dat die de uitrol van DAB+ juist vertraagt, dat de digitale transitie sneller zou verlopen als FM zo snel mogelijk wordt afgeschakeld en dat de landelijke partijen over te veel DAB+-spectrum beschikken en dat die beter ingezet kan worden voor nieuwe DAB+-only vergunningen.

Horizon van het gebruik van de FM-band

Iets meer dan de helft van de respondenten spreekt zich uit over een termijn waarop de FM-band afgeschakeld kan worden. De genoemde termijnen lopen erg uiteen. Enkelen pleiten voor een zo snel mogelijke afschakeling, om de markt open te breken, de digitale transitie te forceren en de dubbele kosten van de simulcasting te elimineren. De meerderheid van de respondenten die hierop ingaan spreekt echter van gemiddeld tien tot vijftien jaar.

Afschakeling van de FM-band

Tot slot is gevraagd of afschakeling marktgedreven zou moeten zijn (dat wil zeggen dat die zou geschieden wanneer een groot deel van de luisteraars gebruikmaakt van andere distributiekkanalen) of juist op basis van uitgangspunten van overheidsbeleid zou moeten plaatsvinden. Een meerderheid van de respondenten is van mening dat een marktgedreven afschakeling de juiste route is. Slechts een beperkt aantal respondenten ziet een afschakeling primair als een maatregel die onderdeel is van overheidsbeleid. Enkele respondenten merken op dat de FM-band beschikbaar zou moeten blijven voor omroepdoeleinden.

5.1.3 Uitgiftebeleid

Meerdere partijen hebben aangegeven voorstander te zijn van een uitgiftebeleid dat voor het landelijke domein anders is dan voor het niet-landelijke domein. Daarnaast heeft dit onderwerp betrekking op de looptijd van de vergunningen.

Uitgifte landelijke kavels

Over de wijze van uitgifte van de landelijke FM-kavels na 2022 lopen de opvattingen uiteen. Een deel van de respondenten is voorstander van verlenging van de huidige vergunningen. Enerzijds omdat opnieuw verdelen te veel 'onrust' zou veroorzaken in de radiomarkt, anderzijds omdat gedane investeringen in onder andere de bevordering van DAB+ door een veiling teniet zouden worden gedaan. Een ander deel van de respondenten is van mening dat een nieuwe verdeling van de landelijke FM-vergunningen noodzakelijk is, omdat de huidige marktordering al sinds 2003 bestaat en er bij verlenging geen ruimte is voor nieuwkomers. De voorkeuren voor de wijze van verdeling lopen uiteen: alle vergunningen veilen, de ongeclausuleerde kavels veilen en een vergelijkende toets voor de geclausuleerde kavels, alle vergunningen verdelen via een vergelijkende toets, of verdelen op basis van volgorde van binnenkomst van de aanvraag.

Uitgifte niet-landelijke kavels

Ook over de wijze van uitgifte van de niet-landelijke FM-kavels na 2022 lopen de reacties uiteen. Wederom is een deel van de respondenten voorstander van verlenging van de huidige vergunningen, zelfs wanneer dit zou betekenen dat alle vergunningsvoorwaarden ongewijzigd van toepassing zouden blijven. Een ander deel is juist voorstander van een nieuwe verdeling, door middel van een veiling, vergelijkende toets of toekenning op volgorde van binnenkomst van de aanvragen. Als argumenten daarvoor worden genoemd dat verdelen de enige mogelijkheid is om de geldende voorwaarden te wijzigen en om nieuwe toetreders een kans te geven.

Looptijd vergunningen

Ongeveer de helft van de respondenten spreekt zich uit over de looptijd van de vergunningen. Daarvoor worden verschillende termijnen genoemd. Los van het pleidooi voor een tijdelijke verlenging wegens de Coronacrisis, is uit de reacties duidelijk af te leiden dat een langere looptijd van de vergunningen gewenst is. De reacties laten zien dat een looptijd van 10 tot 15 jaar de voorkeur heeft. Verschillende respondenten geven tevens aan dat het misschien opportuun is om de looptijd van de analoge en digitale vergunning los van elkaar te bezien en de mogelijkheid te bieden om de FM-vergunning eerder terug te geven, zonder de daaraan gekoppelde DAB+-vergunning te verliezen.

6. Overwegingen

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van de verschillende dilemma's waar het Adviescollege zich over heeft gebogen. Uit de opdracht aan het college, de reacties op de marktbevraging en de gesprekken met vertegenwoordigers uit de sector heeft het college negen onderwerpen gedestilleerd die bijzondere aandacht verdienen in dit rapport. De overwegingen in dit hoofdstuk vormen de basis voor het advies (hoofdstuk 7). Zoals in hoofdstuk 1 is opgemerkt valt het pleidooi van de landelijke en de niet-landelijke commerciële radiostations voor een tijdelijke verlenging van de vergunningen met twee tot vier jaar (vanwege de sterke daling van advertentie-inkomsten in de Coronacrisis) buiten de opdracht van het Adviescollege.

6.1 Toekomstbeeld commerciële radio: transitie naar DAB+

In 2019 werd het grootste deel van de radioluisteraars bediend via analoge radio (FM en AM), met een luisteraandeel van circa 52%. Het luisteraandeel van DAB+ blijkt in 2019 gegroeid naar 11% en het luisteraandeel via internet naar 20%.¹⁰² Het resterende aandeel kwam van distributie via aanbieders van omroepkassetten (zoals Ziggo en KPN) die gebruik maken van telecommunicatie-infrastructuur.

De toekomst van de radiodistributie ligt onmiskenbaar in het digitale domein (vooral via DAB+ en via internet), waarmee dezelfde of meer kwaliteit, meer capaciteit en meer bereik mogelijk is tegen lagere kosten. Bovendien biedt digitale distributie mogelijkheden voor de ontwikkeling van nieuwe diensten. Vooralsnog ligt een combinatie van distributie via internet (online, apps) en de digitale ether (DAB+) voor de hand. Hoewel nieuwe technieken voor mobiel dataverkeer (zoals 5G) meer capaciteit zullen bieden dan de huidige, blijft DAB+ (naast en/of in combinatie met internet) mogelijk noodzakelijk voor efficiënte distributie naar radioluisteraars, in het bijzonder naar hen die buitenshuis luisteren.¹⁰³

In Nederland is de transitie naar DAB+ vanaf 2006 op verschillende manieren gestimuleerd, onder andere met een simulcastverplichting, ingebruiknameverplichting, eisen aan bereik binnen- en buitenshuis en een stuurgroep Digitale Radio NL waarin de overheid, de publieke omroep en de commerciële radiosector samen optrekken. Binnen dat verband zijn verschillende promotiecampagnes gevoerd om DAB+ bij het publiek op de kaart te zetten.¹⁰⁴ De voorwaarden die bij de verlenging van de vergunningen in 2011 zijn gesteld ter bevordering van de transitie naar DAB+, zijn nageleefd, zoals ook blijkt uit het Kwink rapport uit 2016.¹⁰⁵ Wel bleek het moeilijk om in de niet-landelijke markt afspraken te maken over de verdeling van de kosten van een gezamenlijk (ook met de regionale publieke omroep) te gebruiken multiplex. Bij de verlenging in 2017 zijn de voorwaarden voor ingebruikname verzwakt. Het is onduidelijk of deze zijn nageleefd.¹⁰⁶ Daarnaast is op 29 december 2018 de Europese Telecomcode¹⁰⁷ in werking getreden. Hierin is opgenomen dat

¹⁰² Stichting Nationaal Luister Onderzoek (NLO) (2019). *Audiomonitor 2019* [Presentatie]

¹⁰³ Zie onder andere Dialogic (2017); en World DAB (25-02-2020). *Factsheet World DAB* [PDF].

¹⁰⁴ Zie voor de digitale transitie ook hoofdstuk 2.

¹⁰⁵ Zie hiervoor §2.2.1 van dit advies.

¹⁰⁶ Door ontwikkelingen in de sector - onder andere de instelling van de Taskforce digitalisering en het starten van de dialoogsessies - is het toezicht op de verzwakte ingebruiknameverplichting niet gestart. Hierdoor is het op dit moment onduidelijk of aan de voorwaarden die bij de verlenging zijn gesteld, is voldaan. Het Agentschap Telecom heeft echter aangegeven dat er op dit moment geen aanleiding is om nalevingsonderzoek te starten.

¹⁰⁷ Artikel 113 van de Richtlijn (EU) 2018/1972 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie.

nieuwe auto's vanaf december 2020 standaard worden uitgerust met een ontvanger voor digitale etherradio (DAB+).

In de marktbevraging hebben enkele partijen gepleit voor een snelle afschakeling van de FM-band, om de markt open te breken, de transitie te forceren en de dubbele kosten van simulcasting te elimineren. Daar staat tegenover dat de bestaande FM-apparatuur van veel consumenten direct waardeloos zou worden en velen mogelijk hun interesse voor radio zouden verliezen, met negatieve gevolgen voor (alle spelers op) de radiomarkt. Zolang er geen sprake is van een ander gebruik van de FM-band is het logisch om dit spectrum te blijven benutten. Het heeft tenslotte nog altijd maatschappelijke waarde.

Naarmate meer luisteraars overstappen op digitale distributiekanaalen, zal de betekenis van analoge FM radiodistributie afnemen. Uit onderzoek van Dialogic¹⁰⁸ en uit de zienswijzen van betrokken partijen blijkt dat de digitale transitie nog meerdere jaren zal duren. Dialogic verwacht dat de digitale transitie tot 2027-2032 gaat duren.¹⁰⁹ Het verloop van de huidige economische crisissituatie kan dit nog vertragen. Door deze onzekerheden en de beperkte voortgang tot nu toe lijkt het nog te vroeg om nu een afschakeldatum voor FM te bepalen. Pas wanneer een groter deel van de huishoudens over een DAB+-ontvanger beschikt, zal de aankondiging van het staken van de FM-uitzendingen, begeleid met een publiekscampagne, de overige luisteraars kunnen stimuleren om alsnog tijdig de overstap te maken.¹¹⁰

Om de doelstellingen van efficiënt spectrumgebruik, pluriformiteit en pluraliteit te kunnen realiseren is het nodig om ook in het uitgiftebeleid van DAB+ voldoende waarborgen neer te leggen. Net als bij de FM-band kan het daarbij gaan om:

- (1) Het opleggen van eigendoms- en gebruiksbeperkingen (zowel binnen de verschillende lagen als voor het geheel);
- (2) de clausulering van uit te zenden programma's;
- (3) het realiseren van de domeinscheiding tussen de verschillende soorten commerciële radio; en
- (4) het bepalen van looptijd en wijze van verdeling van de DAB+-vergunningen.

Hoewel DAB+ aanzienlijk meer ruimte biedt voor verschillende zenders en aanbieders dan de FM-band, is ook hier de capaciteit eindig en moet schaarste dus het uitgangspunt zijn. Dit maakt het noodzakelijk dat de overheid tijdig heldere beleidsregels vaststelt voor het gebruik en de verdeling van die schaarste.

6.2 Domeinen en hun afbakening op FM

6.2.1 De domeinscheiding tussen landelijke en niet-landelijke radio

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 distributie-overeenkomsten 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

¹⁰⁸ Dialogic (2017).

¹⁰⁹ Het Ministerie van EZK heeft op verzoek van het Adviescollege bij Dialogic geïnformeerd in hoeverre dit onderzoek uit 2017 anno 2020 nog actualisatie behoefde, met name de genoemde termijn voor afschakeling. Aangegeven is dat de genoemde termijn nog altijd actueel is.

¹¹⁰ Een soortgelijke benadering heeft de staatssecretaris van EZ neergelegd in een brief aan de Tweede Kamer van 23 juni 2009. Zie: Kamerstukken II, 2008/09, 24095, nr. 241.

exploiteren. De vraag is wanneer dit zodanige vormen aanneemt dat dit de beoogde scheiding en bescherming van de deelmarkten ondermijnt.

Uit de marktconsultatie blijkt dat de meerderheid van de radiopartijen voorstander is van een scherpere afbakening tussen de twee domeinen. De problematiek zit daarbij niet in het bestaan van de scheiding, maar in de huidige vormgeving van de regels. Zo is het maximaal demografisch bereik van 30% in het niet-landelijke domein van toepassing op de vergunninghouder en niet op de zender of het programma. Dit betekent dat het niet in strijd is met de huidige regels als verschillende vergunninghouders hetzelfde programma inkopen en uitzenden, of een ander programma doorgeven, mits daarbij de voorschriften van elke separate vergunning (en dan vooral de regiogerichtheidseis die in sommige vergunningen is opgenomen) worden gevolgd. Effectief wordt hiermee echter met eenzelfde programma een demografisch bereik gehaald, dat groter kan zijn dan de door de wetgever beoogde 30%. Daarnaast verbiedt de huidige regelgeving alleen het uitzenden van een en hetzelfde landelijke programma op een niet-landelijke frequentie en niet het licenseren van een landelijke merknaam aan een niet-landelijke radiozender.

Bovenstaande constructies staan op gespannen voet met het doel van de domeinscheiding. Anderzijds zijn samenwerking en de mogelijkheid voor het exploiteren van meerdere kavels binnen het niet-landelijke domein belangrijk voor een rendabel businessmodel en dus voor economisch gezonde niet-landelijke commerciële radiopartijen. Het is dan ook niet wenselijk om elke vorm van samenwerking in het niet-landelijke domein te verbieden, omdat dit kan leiden tot niet-landelijke radiopartijen die niet of nauwelijks hun kavels kunnen exploiteren. In de marktbevraging werd door meerdere partijen voorgesteld om de bovengrens van 30% demografisch bereik van toepassing te laten zijn op een en hetzelfde programma.

6.2.2 Een nieuw domein: lokale FM-radio?

Binnen het niet-landelijke domein van commerciële radio speelt nog een scheidingsvraagstuk: de scheiding tussen regionale en lokale commerciële radio. Op dit moment kent de commerciële radio twee domeinen (landelijk en niet-landelijk), waar de publieke omroep er drie kent (landelijk, regionaal en lokaal). Er wordt verschillend gedacht over de vraag of er een afzonderlijk beschermd domein binnen de FM-kavels zou moeten worden gecreëerd, bestemd voor lokale commerciële radio.

Deze vraag is ook aan de orde geweest in de eerder gememoreerde dialoogsessies.¹¹¹ Hieruit kwam onder andere naar voren dat er een wens is om ongebruikte frequenties bestemd voor lokale publieke omroepen (LPO) te gunnen aan commerciële partijen. Het vrijspelen van ongebruikte LPO-frequenties biedt in de praktijk weinig mogelijkheden, omdat dit maar weinig bruikbare ruimte zou opleveren. Daarnaast is het aantal gegadigden voor lokale FM-frequenties beperkt en wordt de kans dat deze partijen te matchen zijn met onbespeelde lokale publieke frequenties niet groot geacht. Ten slotte staat het mogelijk op gespannen voet met het voorrangrecht van de publieke omroep.¹¹²

Van de bestaande 38 niet-landelijke kavels zijn er achttien met een demografisch bereik kleiner dan 1,5% van de bevolking. Daarvan zijn er momenteel slechts twee die als zelfstandig kavel worden geëxploiteerd, zonder productie- of distributieovereenkomst. Daarnaast zijn er naar aanleiding van de dialoogsessies nieuwe kleine FM-frequentiekavels in coördinatie gebracht die in de nabije toekomst zullen worden uitgegeven.¹¹³ Hierbij rijst de vraag of deze in de praktijk levensvatbaar zullen zijn als zelfstandige FM-stations met een eigen uniek programma, zoals beoogd in de overeenstemming die de deelsectoren in januari 2020 bereikten in het kader van de dialoogsessies.

¹¹¹ Zie hiervoor §1.2 van dit advies.

¹¹² Vastgelegd in artikel 3.7 van de Telecommunicatiewet.

¹¹³ Deze vergunningen zullen lopen tot september 2022 en geven geen recht op verlenging of voorrangrecht bij een nieuwe verdeling. De beperkte looptijd zal ten tijde van het indienen van de aanvraag bij partijen bekend zijn, zodat partijen hier bij hun investeringsbeslissing rekening mee kunnen houden.

Op dit moment is het, ondanks schaalvoordelen van meer frequenties en een groter bereik op de grotere kavels, voor veel niet-landelijke vergunninghouders al moeilijk om een positieve business case te realiseren. Het is dus niet aannemelijk dat een afzonderlijk beschermd lokaal domein op FM materiële betekenis zou hebben. Daarnaast speelt ook de vraag of de maatschappelijke baten van het reserveren van schaarse FM-frequenties opwegen tegen de maatschappelijke kosten. Zeker nu de mogelijkheden voor het uitzenden van een lokaal radioprogramma via internet en DAB+ (en wellicht ook via omroepketaanbieders als KPN en Ziggo) steeds meer beschikbaar zijn. Bij deze alternatieven is er geen of beduidend minder schaarste. Zo is recentelijk een groot aantal DAB+-allotments in laag 6 tijdelijk uitgegeven, waar uiteindelijk in ongeveer tachtig afzonderlijke gebieden meerdere lokale commerciële radiostations een plek kunnen vinden. Toch rijst ook hier de vraag of deze in de praktijk levensvatbaar zullen zijn als zelfstandige lokale commerciële omroepen met een eigen uniek programma op DAB+.

6.3 Gebruiksbeperkingen en eigendomsbeperkingen

Sinds 1 maart 2020 is de grondslag voor de gebruiksbeperkingen uit de Mediawet overgebracht naar de Telecommunicatiewet.¹¹⁴ Daarmee is het doel van de gebruiksbeperkingen niet langer het waarborgen van de pluraliteit en de pluriformiteit van het radioaanbod, maar het bijdragen aan een doelmatig gebruik van frequenties.¹¹⁵ In het bijzonder kan een gebruiksbeperking daaraan bijdragen door concentraties van (FM-)spectrum bij een of meerdere partijen te helpen voorkomen die de mededinging op de radiomarkten kunnen beperken.

In haar advies van februari 2019 constateert de ACM dat de huidige gebruiksbeperking en clausuleringen geen waarborgen bieden voor effectieve concurrentie en zelfs kunnen bijdragen aan het ontstaan van een economische machtspositie. Ook heeft de ACM signalen ontvangen waaruit blijkt dat de markt niet optimaal functioneert.¹¹⁶ Met verwijzing naar dit advies heeft een aantal respondenten in de marktbevraging van het college gepleit voor een strengere gebruiksbeperking op de landelijke kavels.¹¹⁷

In haar advies van mei 2020 stelt de ACM dat het risico reëel is dat bij de veiling, van DAB+-spectrum voor landelijke commerciële omroep in laag 7, één of twee partijen het gehele of grote delen van dat spectrum verwerven.¹¹⁸ De ACM adviseert daarom voor die veiling een maximum van 40% te stellen op het deel van het te veilen frequentiespectrum dat mag toevallen aan één marktpartij, om het ontstaan of verder versterken van een economische machtspositie te voorkomen. In de praktijk betekent dit maximaal vier vergunningen van 96kb/sec per rechtspersoon in laag 7.

Uit ditzelfde advies blijkt dat de ACM mededingingsrisico's verwacht bij toekomstige verdelingen van frequentievergunningen en maatregelen noodzakelijk acht om een goede marktwerking te bevorderen en het ontstaan of verder versterken van economische machtsposities te voorkomen. Dit advies van de ACM beperkt zich tot de uitgifte van DAB+-laag 7. Alleen al omdat na de uitgifte van deze laag een nieuwe marktsituatie ontstaat, is het noodzakelijk de ACM opnieuw advies te vragen over gebruiksbeperkingen en mogelijke andere maatregelen als besloten wordt tot een nieuwe verdeling van de FM-vergunningen in 2022.

¹¹⁴ Zie hiervoor §2.1.5 van dit advies.

¹¹⁵ Wet van 14 maart 2018 tot wijziging van de Telecommunicatiewet en van de Mediawet 2008 (gebruiksbeperking frequentieruimte en digitale radio-omroep).

¹¹⁶ Zie hiervoor § 3.1.3 van dit advies.

¹¹⁷ Zie hiervoor §5.1.1 van dit advies.

¹¹⁸ ACM (2020).

Naast de bovengrens op het spectrum waarover een rechtspersoon mag beschikken, bestaat in het niet-landelijke domein nog een gebruiksbeperking (de zogenoemde verboden kavelcombinaties) met als doel dat een combinatie van sterk overlappende kavels niet bij dezelfde vergunninghouder terecht komt. Deze gebruiksbeperking wordt sinds 2016 uitgefaseerd, omdat het beleid op dit punt gezien de digitale transitie niet langer noodzakelijk wordt geacht. Bij nieuwe verdelingen van niet-landelijke kavels zijn de verboden kavelcombinaties niet langer van toepassing.

6.4 Simulcastverplichting

De simulcastverplichting houdt in dat alle FM-vergunninghouders verplicht zijn hun FM-programma ook via DAB+ uit te zenden. De simulcastverplichting heeft de afgelopen jaren bijgedragen aan de transitie naar digitale radio. 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. Het continueren van deze verplichting voor de landelijke spelers is dan ook in het belang van de verdere voortgang van de transitie naar DAB+.

Tot 2017 moesten de landelijke partijen per FM-vergunning, naast het simulcasten van het FM-programma, ook een tweede programma uitzenden op hun ruimte in een DAB+-multiplex. Daarom kregen zij per FM-vergunning een ruimte van 128 kb/s in laag 2. Omdat de verplichting voor een tweede programma in 2017 is vervallen, kunnen de landelijke FM-vergunninghouders ook met minder ruimte in laag 2 aan hun simulcastverplichting voldoen. Voor een goede kwaliteit van de simulcast van het FM-programma is het college van mening dat 96 kb/s beschikbaar moet zijn (in overeenstemming met de keuze die gemaakt is voor de uitgifte van de laag 7). Als voor de simulcast van elk van de negen landelijke FM-kavels 96 kb/s in laag 2 wordt gereserveerd, dan resteert in die laag nog ruimte van driemaal 96 kb/s, die apart kan worden uitgegeven.

De niet-landelijke partijen ervaren de simulcastverplichting soms als ballast, blijkt onder meer uit de marktbevraging. De simulcastverplichting zorgt voor dubbele kosten en die drukken soms zwaar op een al moeilijk te exploiteren frequentiepakket. Daarnaast sluiten de verzorgingsgebieden van de niet-landelijke FM-kavels nu soms slecht aan op de DAB+-allotments in (de huidige) laag 4. De Taskforce Digitale Radio boog zich hier al over. De herindeling van het DAB+-spectrum conform scenario 2a van de Taskforce zal dan ook bijdragen aan een verkleining van dit probleem.¹¹⁹ Ook een herindeling van de niet-landelijke FM-kavels kan bijdragen.¹²⁰

Ook na een eventuele herindeling van de niet-landelijke FM-kavels zijn er waarschijnlijk nog steeds niet-landelijke kavels met een relatief klein demografisch bereik. De advertentiemarkt en het luisterpubliek van zulke 'kleine' FM-kavels sluiten niet aan bij de grootte van de allotments in laag 4, die (ook na de herindeling van deze laag) vaak hele provincies of regio's beslaan. Naast laag 4 komt in DAB+ inmiddels ook laag 6 geleidelijk beschikbaar voor niet-landelijke commerciële radio. In laag 6 zijn de allotments aanzienlijk kleiner. Voor sommige FM-kavels zou simulcasting in laag 6 beter kunnen passen dan in laag 4, zoals ook voor de publieke regionale en lokale omroepen die hun simulcast respectievelijk in laag 4 en laag 6 uitzenden.

Tot slot is in de marktbevraging de suggestie gedaan om het mogelijk te maken dat de FM-vergunning kan worden teruggegeven zonder verlies van de bijbehorende ruimte in DAB+. Het Adviescollege staat hier positief tegenover, maar voorziet dan onduidelijkheid over wat er met het vrijgekomen FM-spectrum moet gebeuren. Het ongebruikt laten van dit spectrum kan op gespannen voet staan met de taak van de overheid om te voorzien in efficiënt spectrumgebruik. Het FM-spectrum uitgeven aan een nieuwe partij (die hierbij vervolgens geen simulcastverplichting heeft) kan de digitale transitie ondermijnen. De vergunninghouder de ruimte geven zelf te bepalen wat er

¹¹⁹ Zie hiervoor §1.2 van dit advies.

¹²⁰ Zie hiervoor §6.7 van dit advies.

met het FM-spectrum gebeurt, heeft hetzelfde effect. Daarom kan de mogelijkheid van teruggave van de FM-frequentie met behoud van de DAB+-vergunning pas worden overwogen wanneer er meer zicht is op de afschakeling van de FM-band en/of een eventuele nieuwe bestemming van deze band.

6.5 Clausuleringen landelijke kavels

Door de clausulering van het programma-format dat met een bepaalde frequentievergunning mag worden uitgezonden, maakt de overheid het mogelijk dat programma's worden uitgezonden die gelet op hun aard, inhoud of doelgroep, verhoudingsgewijs lage inkomsten uit reclame of verhoudingsgewijs hoge kosten met zich brengen. Sinds de uitgifte van de vergunningen in 2003 zijn de landelijke FM-kavels A1 (70,13% demografisch bereik), A3 (70,39% demografisch bereik), A6 (70% demografisch bereik) en A7 (63,10% demografisch bereik) ongeclausuleerd en zijn op de overige landelijke kavels de volgende clausuleringen van toepassing¹²¹:

- Kavel A9 (59,84% demografisch bereik) Nederlandstalige muziek
- Kavel A4 (64,92% demografisch bereik) nieuws en actualiteiten
- Kavel A5 (54,89% demografisch bereik) recente bijzondere muziek
- Kavel A2 (60,21% demografisch bereik) niet-recente bijzondere muziek
- Kavel A8 (49,39% demografisch bereik) klassieke en/of jazz muziek

De Nota Frequentiebeleid 2016 noemt specifiek voor omroepdiensten de pluriformiteit van het aanbod als een van de publieke belangen, waarbij als instrument gewezen wordt op de mogelijkheid tot clausulering van programma-formats. Waar een clausulering enerzijds de pluriformiteit kan bevorderen, staat daartegenover dat er minder frequentieruimte overblijft waarin partijen in vrije concurrentie kunnen zorgen voor een specifiek onderscheidend aanbod.

Meer dan in 2003 hebben geïnteresseerde luisteraars de beschikking over diverse kanalen (van apps op hun telefoon tot online streaming, DAB+ en omroep pakketten). Toch concludeert de ACM in zijn recente advies dat de radio-omroep (met al zijn distributievormen) nog steeds een afzonderlijke markt kent, die zich door zijn specifieke kenmerken onderscheidt van andere vormen van muziek beluisteren.¹²² Zolang FM nog een belangrijk aandeel heeft in de beluistering van radio, is deze distributievorm onontbeerlijk voor een commerciële exploitatie. De praktijk laat zien dat naast de ongeclausuleerde ook de geclausuleerde commerciële zenders een positieve business case kunnen hebben. Uit de marktbevraging is gebleken dat de landelijke commerciële vergunninghouders positief staan tegenover voortzetting van de bestaande clausuleringen.

Naast de publieke omroep draagt ook de commerciële radio bij aan de pluriformiteit van het programma-aanbod. 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. 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, zeker met het oog op het relatief kleine aantal luisteraars dat afstemt op nieuwszenders.

Gezien de schaarste aan landelijke FM-frequenties en de diversiteit aan andere kanalen waarlangs luisteraars hun favoriete inhoudelijk aanbod kunnen beluisteren, moet afgewogen worden of ook de overige clausuleringen nog nuttig zijn. Ongeveer de helft van de radioluisteraars maakt gebruik van FM, waarmee dit nog steeds het dominante kanaal is voor radiobeluistering. Ook heeft de ACM vastgesteld dat online muziekstreamingdiensten eerder aanvullend dan vervangend werken ten

¹²¹ Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003.

¹²² ACM (2019).

opzichte van radio. Voor veel luisteraars is het radioaanbod op FM dus nog steeds bepalend voor een belangrijk deel van hun luistermogelijkheden. Het is niet zeker hoe het aanbod van commerciële landelijke FM-programma's zich zal ontwikkelen wanneer er meer ongeclausuleerde kavels zijn.

Het voordeel van clausuleringen is dat zij zekerheid geven over een bepaalde mate van pluriformiteit in het commerciële radioaanbod, naast het aanbod van de publieke omroep. Met een specifieke bestemming kan de diversiteit van het aanbod worden bevorderd. Ook is het aannemelijk dat enkele partijen die graag zouden toetreden tot de landelijke FM-markt, alleen een kans van slagen hebben op een geclausuleerd kavel omdat zij een programma willen bieden dat relatief lage reclame-inkomsten of hoge productiekosten heeft. Dit geldt overigens ook voor een aantal partijen die al actief zijn op een geclausuleerd kavel. Het nadeel van clausuleringen is dat de bepaling van de inhoud ervan in zekere mate willekeurig is. Zelfs als gekozen wordt voor een ruim afgebakend (muziek)domein (bijvoorbeeld 'recente bijzondere muziek'¹²³), zal de vergunninghouder daarbinnen een eigen doelgroep willen bedienen. Een ander nadeel is dat een clausulering kan leiden tot verstarring, doordat de inhoudelijke eisen aan het programma voor lange tijd hetzelfde blijven. Dit nadeel speelt sterker naarmate aan de vergunning meer specifieke programmatische voorschriften zijn verbonden. Wanneer de marktomstandigheden veranderen of blijkt dat de verwachtingen niet uitkomen, is het lastiger of onmogelijk om nog van koers te veranderen. Een station dat het zelf bedrijfseconomisch niet meer kan bolwerken, zal bovendien minder gegadigden vinden om het station over te nemen omdat een nieuwe eigenaar te maken krijgt met dezelfde beperkingen.

Voor de verdeling van de geclausuleerde kavels is in 2003 een vergelijkende toets gehanteerd. Aanvragers moesten 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 toetsing is dat partijen die inhoudelijk hebben overboden op een geclausuleerde kavel, in de verleiding komen de grenzen van hun programmatische voornemen op te zoeken of te overschrijden. Dit is een vorm van wat ook wel de *winner's curse* wordt genoemd. In 2003 was een kernpunt van kritiek van marktpartijen dat vooraf niet duidelijk was welk programmatisch aanbod tot een nul- dan wel plusbeoordeling zou leiden. Dit heeft volgens hen bijgedragen aan het optreden van de *winner's curse*.

Een alternatief voor de vergelijkende toets kan een veiling zijn. De overheid kan vooraf per kavel vastleggen welke (minimum)eisen worden gesteld aan de invulling van de clausulering, dat wil zeggen de criteria die zullen gelden voor de uit te zenden inhoud. Naleving van de eisen die aan de geclausuleerde kavels zijn gesteld, kan achteraf door de toezichthouder worden gecontroleerd. Op deze wijze kunnen de bezwaren van een vergelijkende beoordeling en ongewenste verstarring in de programmatische invulling worden vermeden.

6.6 Regiogerichtheidseis niet-landelijk domein

Een programmatisch bod op regiogerichtheid was in 2003 ook onderdeel van de frequentieverdeling.¹²⁴ Veel niet-landelijke partijen hebben in 2003 hoog geboden op het percentage regiogerichtheid. Dit geboden percentage werd vervolgens onderdeel van de vergunningvoorschriften en bleef bij de verlengingen in 2011 en 2017 in stand. Verschillende niet-landelijke partijen hebben daardoor een frequentievergunning die nauwelijks nog rendabel te

¹²³ Het huidige kavel A5 is geclausuleerd voor 'recente bijzondere muziek'. Voor dit kavel geldt onder meer als eis dat het radioprogramma minder dan 7,5% muziek mag bevatten die genoteerd staat of heeft gestaan op een van de gangbare hitlijsten in Nederland.

¹²⁴ Zie hiervoor §2.1.7 van dit advies.

exploiteren is door de hoge regiogerichtheidseis. Daarnaast spelen de definitie van een regiogericht programma-element en de administratielast die erbij komt kijken ook een rol. Dit dilemma was tevens onderwerp van de dialoogsessies en werd ook genoemd in de zienswijzen die het college heeft ontvangen. Uit de dialoogsessies is een mogelijke oplossing naar voren gekomen in de vorm van een voorwaardelijke veiling, waardoor de regiogerichtheid teruggebracht zou kunnen worden naar de wettelijk norm van 10%.¹²⁵

Met de huidige definitie is een regiogerichtheidseis van 10% werkbaar, blijkt uit de dialoogsessies. Toch is het twijfelachtig of deze eis in zijn huidige vorm zinvol bijdraagt aan een pluriform aanbod of aan de gewenste scheiding van de domeinen landelijk en niet-landelijk. Als de domeinen voldoende gescheiden zijn is het aannemelijk dat een vorm van regiogerichtheid er vanzelf komt. Immers, om aantrekkelijk te zijn voor hun (beperkte aantal) luisteraars zullen niet-landelijke radiostations zich verdiepen in de wensen van hun doelgroep en hun programma daarop afstemmen, om zo te kunnen concurreren met landelijk gerichte zenders. Het beperkte bereik draagt zo indirect bij aan de regiogerichtheid.

6.7 Kavelindeling niet-landelijk domein

De kavelindeling van de niet-landelijke FM-kavels is bepaald bij de zero-base-indeling en de daaropvolgende uitgifte van frequentievergunningen in 2003. Verder zijn er in 2008 nog twaalf kleine niet-landelijke kavels verdeeld. Het niet-landelijke domein kent veel ruilverkaveling en samenwerkingsverbanden. Daarnaast zijn sommige kavels zo klein dat een rendabele exploitatie nagenoeg onmogelijk is. Daarbij blijkt ook uit de marktbevraging dat de verboden kavelcombinaties in sommige gevallen een efficiënte bedrijfsvoering in de weg staan.

SEO concludeert in het essay *Radio voor de regio*¹²⁶ dat de kavelindeling slecht correspondeert met de bedrijfsmodellen in het niet-landelijke domein. SEO adviseert om (1) te onderzoeken of het mogelijk is met niet-landelijke kavels een nieuw landelijk FM-kavel te creëren met een bereik van ten minste 60%, en (2) de indeling van de (resterende) niet-landelijke FM-kavels te heroverwegen en desgewenst het veilingmodel zo in te richten dat partijen een door henzelf geconstrueerde zinvolle combinatie van kavels kunnen verwerven, bijvoorbeeld door de frequenties sequentieel van groot naar klein demografisch bereik te veilen.

Op verzoek van het Adviescollege heeft het Agentschap Telecom een voorstel uitgewerkt voor een nieuw landelijk kavel. Het creëren van een nieuw landelijk FM-kavel, alhoewel technisch mogelijk, leidt er al snel toe dat de grotere en meest rendabele niet-landelijke FM-kavels verloren gaan ten gunste van één nieuwe landelijke zender. Als overlap tussen de betrokken kavels zoveel mogelijk wordt vermeden is het bovendien lastig om een dekking in de buurt van 50% te bereiken en ontstaat een sterk versnipperde dekking in een groot deel van het land. Dit zal de pluriformiteit en pluraliteit in het niet-landelijke domein aantasten en daarmee die van het volledige radiolandschap.

Een herindeling en clustering van de niet-landelijke kavels zou wel kunnen bijdragen aan hun economische levensvatbaarheid, ook door zo goed mogelijk aan te sluiten op de indeling van de regionale kavels in laag 4 van DAB+. Dit sluit aan bij zowel het idee dat een lokale commerciële markt op FM niet levensvatbaar is, als bij de waargenomen ontwikkelingen in de markt waar ruilverkaveling en samenwerkingsverbanden worden ingezet voor een efficiëntere exploitatie.¹²⁷ Bij een nieuwe verdeling kunnen partijen in beginsel zelf proberen kavels te combineren (tot maximaal

¹²⁵ Tussen 12 augustus en 16 september 2020 heeft het concept voor de Regeling voorwaardelijke veiling niet-landelijke commerciële FM-vergunningen op internetconsultatie.nl ter inzage gelegen.

¹²⁶ SEO Economisch Onderzoek (2020). *Radio voor de regio. Regelgeving en marktontwikkelingen voor niet-landelijke commerciële radio*.

¹²⁷ Zie hiervoor §6.3 van dit advies.

30% demografisch bereik) om een succesvol businessmodel mogelijk te maken, al dan niet gevolgd door enige vorm van samenwerking na de nieuwe verdeling. Het succes hiervan is afhankelijk van de strategieën die de verschillende partijen volgen en daarom hoogst onzeker. Wanneer vooraf al een zekere herindeling en clustering wordt toegepast op de te verdelen kavels, kan de kans op een succesvol resultaat flink groeien.

Uit gesprekken met het Ministerie van Economische Zaken en het Agentschap Telecom bleek dat er in 2015 is nagedacht over een herindeling. Doordat in 2017 uiteindelijk gekozen is voor verlenging van de vergunningen was een herindeling niet meer aan de orde. Een onderzoek naar de mogelijkheden kan rekening houden met de nieuwe indeling van de regionale kavels in laag 4 van DAB+, de nieuwe (nog uit te geven) lokale B-kavels en de actuele marktsituatie.

6.8 Looptijd FM-vergunningen

Uit onderzoek (onder andere Dialogic¹²⁸) en de marktbevraging blijkt dat de digitale transitie nog meerdere jaren zal duren. Dialogic verwacht dat de digitale transitie in de periode 2027-2032 kan uitmonden in een afschakeling van FM. Het verloop van de huidige economische crisis kan de transitie vertragen. Dit betekent dat de FM-vergunningen nog van betekenis kunnen zijn tot circa 2032.

Een lange looptijd van de vergunningen zorgt ervoor dat partijen meer zekerheid en een lange terugverdientijd voor hun investeringen zullen hebben. Een lange terugverdientijd kan de toetreding voor nieuwkomers makkelijker maken omdat ze doorgaans tijd nodig hebben om zich in de markt te positioneren en zowel luisteraars en adverteerders te binden. Anderzijds is de transitie naar digitale distributie een onzekere factor, die het niet gemakkelijk maakt om te bepalen wat FM-distributie in bijvoorbeeld 2030 nog waard is. Daartegenover staat een geleidelijk toenemende waarde van de gekoppelde DAB+-vergunning.

Tegelijk moeten de vergunningen niet voor een te lange periode worden uitgegeven, omdat in beginsel sprake moet zijn van periodieke herverdeling, die nieuwkomers de kans geeft om de markt te betreden. Een al te lange looptijd leidt tot een onevenredige bevoordeling van de vergunninghouders.

Ten slotte lopen er op dit moment verschillende trajecten die de ervaren problemen in de commerciële radiosector moeten verlichten, zoals de implementatie van de voorstellen van de Taskforce en de aanbevelingen vanuit de dialoogsessies. Hierdoor zijn er verschillende vergunningen recent verleend of verlengd, of worden zij dit op korte termijn. Het kan nuttig zijn om de looptijd van de FM-vergunningen bij een mogelijke nieuwe verdeling op deze ontwikkelingen af te stemmen. Op die manier lopen alle vergunningen op hetzelfde moment af. De langst lopende vergunningen zijn die van de veiling van DAB+-laag 7 (die in 2021 plaatsvindt). De concept-Regeling voor deze vergunningen gaat nu uit van een looptijd van twaalf jaar.¹²⁹ De einddatum van deze vergunningen (naar verwachting rond 2033) zou als referentiepunt kunnen dienen voor de looptijd van alle nieuw uit te geven vergunningen vanaf 2022, zowel voor FM als DAB+.

6.9 Uitgifte nieuwe vergunningen of verlengen

6.9.1 Verdelen of verlengen

Sinds 2003 zijn de FM-vergunningen voor commerciële radio niet meer (her)verdeeld, maar twee keer verlengd. In de tussentijd zijn wel losse kavels verdeeld en zijn vergunningen van eigenaar

¹²⁸ Dialogic (2017). Zie hiervoor §2.2.2 van dit advies.

¹²⁹ Van 23 juli 2020 tot 17 september 2020 heeft de Regeling aanvraag- en veilingprocedure digitale radio-omroep DAB+ laag 7 ter consultatie gelegen op internetconsultatie.nl.

gewisseld. De sector ziet er anders uit dan in 2003, maar de regelgeving en indeling van het FM-landschap zijn grotendeels gelijk aan toen.

Uit de marktbevraging blijkt dat de meerderheid van de huidige vergunninghouders voorstander is van het verlengen van de FM-vergunningen in 2022. Maar partijen die nu geen vergunning hebben zijn daar geen voorstander van en willen een kans maken op een vergunning in een nieuwe verdeling. Beide perspectieven zijn goed te begrijpen vanuit de uitgangspositie van de verschillende partijen.

De hoofdregel van het frequentiebeleid is periodieke herverdeling.¹³⁰ Er is immers sprake van schaarse frequentieruimte en voor het bevorderen van mededinging moet ieder een eerlijke kans kunnen krijgen om een vergunning te verwerven. Tevens leidt een lange looptijd tot onevenredige bevoordeling van de huidige vergunninghouders. Na negentien jaar¹³¹ ligt herverdeling dus voor de hand.

Er kan echter ook worden gekozen voor een verlenging, maar alleen als dit een algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang dient, of verlenging van belang is voor de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek. De bevordering van de digitale transitie was immers ook de argumentatie voor de verlengingen van 2011 en 2017. Ook in de marktbevraging kwam deze argumentatie terug. Partijen dragen hierbij aan dat een nieuwe verdeling de investeringen in DAB+-multiplex teniet doet. Echter, omdat de bestaande vergunningen in 2022 aflopen, moet ervan worden uitgegaan dat deze investeringen in 2022 afgeschreven zijn. Ook is de infrastructuur na een nieuwe verdeling nog steeds bruikbaar. Daarnaast dragen partijen aan dat de transitie naar digitale radio vertraging oploopt door een verdeling: de kosten voor een veiling zorgen voor minder investeringen in DAB+. Een nieuwe uitgifte van FM-vergunning kan echter ook weer verplichtingen – zoals een simulcast- en ingebruiknameverplichting – met zich meebrengen voor verdere investeringen in de digitalisering. Het is de verantwoordelijkheid van partijen om in een veiling een bedrag te bieden dat past bij de businesscase en dus binnen de looptijd van de vergunning kan worden terugverdiend.

Ten slotte constateert het Adviescollege dat de huidige situatie getekend wordt door een opeenstapeling van beleidskeuzes, regels en interpretaties die in de afgelopen zeventien jaar tot stand zijn gekomen in reactie op wensen van partijen, veranderingen in de omgeving en juridische procedures. Een soepele en breed gedragen transitie naar de digitale distributie vraagt om verdere aanpassingen van beleid en regelgeving. Dit is een goed moment om te komen tot een overzichtelijk, werkbaar en toekomstbestendig pakket van regels. Uit de analyse van het Adviescollege en gesprekken met experts blijkt dat verlengen en tegelijkertijd de vergunningsvoorwaarden wezenlijk wijzigen onmogelijk is. Als wijzingen in de kavelindeling, regiogerichtheid, clausuleringen en scheiding van de domeinen nodig worden geacht, dan is een verlenging van de vergunningen dus geen reële optie. Opnieuw verdelen, de enige keuze waarbij de spelregels kunnen worden aangepast, kan daarom nodig zijn voor effectief en transparant beleid voor de toekomst.

6.9.2 Wijze van uitgifte bij verdelen

Wanneer de FM-vergunningen in 2022 opnieuw verdeeld worden, speelt de wijze van verdeling een belangrijke rol bij het creëren van een gelijk speelveld. Ook is het belangrijk te overwegen welk verdelingsmechanisme de meest efficiënte allocatie van vergunningen oplevert, omdat elke vorm van verdeling nadelen kent. Uit de evaluatie van de vergelijkende toets in 2003 bleek onder andere dat er sprake is geweest van een *winner's curse*, zowel financieel als inhoudelijk.¹³² De vergelijkende

¹³⁰ Zie hoofdstuk 4 van dit advies.

¹³¹ Waarbij de twee verlengingen gezamenlijk een langere looptijd hebben dan de initiële looptijd van de vergunningen.

¹³² Zie hoofdstuk 2 van dit advies.

toets kent daarnaast nadelen wat betreft de beoordeling, omdat het de vraag is op basis van welke (kwalitatieve) normen de aanvragen met elkaar vergeleken moeten worden.

Ook een veiling kent nadelen. Het risico op overbieden (waardoor de *winner's curse* optreedt) wordt het meest genoemd. Dit geldt met name bij veilingen met een eenmalig gesloten bod. Ook in 2003 is hiervan gebruik gemaakt. Het risico van een *winner's curse* kan worden beperkt door de keuze van een geschikt open veilingmodel, zoals een simultane meerrondenveiling. Een ander bezwaar tegen een veiling is dat de mogelijke complexiteit van een veilingmodel in het nadeel van minder ervaren deelnemers werkt. De eenvoud en overzichtelijkheid van het veilingproces zijn daarom van belang om alle serieuze gegadigden een eerlijke kans te geven. Sinds de zero-base-verdeling in 2003 zijn er meerdere veilingen geweest, waarbij de ervaringen uit het verleden zijn betrokken en advies van experts is ingewonnen. Ook bij een eventuele veiling van de FM-vergunningen in 2022 verdient het aanbeveling om voor de vormgeving van een geschikt veilingmodel opnieuw advies in te winnen bij experts op dit gebied.

Een derde mogelijk verdelingsmechanisme is de uitgifte op volgorde van binnenkomst van de aanvraag. Dit model is bij een recentelijke verdeling van frequenties in het niet-landelijke domein gebruikt, bij de uitgifte van een deel van DAB+-laag 6.¹³³ Gezien de schaarste van het beschikbare spectruumaanbod, zou de datum waarop een aanvraag wordt ingediend niet bepalend moeten zijn voor de toewijzing van de vergunning. Dit model is daarom niet geschikt voor de verdeling van de FM-kavels.

6.10 Resumé

Het Adviescollege heeft zich over een aantal actuele dilemma's gebogen die op dit moment spelen. Dit betrof allereerst het toekomstbeeld voor commerciële radio, de transitie naar DAB+ en de domeinafbakening op FM (waaronder de domeinscheiding tussen landelijke en niet-landelijke radio en het vraagstuk of er ruimte is voor een nieuw domein voor lokale FM-radio). Ook keek het college naar gebruiks- en eigendomsbeperkingen en de simulcastverplichting in het landelijke en niet-landelijke domein. Specifiek voor de landelijke kavels zijn de clausuleringen aan bod gekomen. Voor het niet-landelijke domein zijn dilemma's rond regiogerichtheid en de kavelindeling van het FM-spectrum gewogen. Tot slot zijn voor alle vergunningen de looptijd en de wijze van uitgifte besproken.

De overwegingen van het Adviescollege bij deze dilemma's vormen de basis voor het advies in hoofdstuk 7.

¹³³ Voor deze methode is in dit specifieke geval gekozen omdat de looptijd van de vergunningen zeer kort is.

7. Advies

Het Adviescollege adviseert in opdracht van de staatssecretaris van EZK over een aantal aspecten van de frequentievergunningen voor commerciële radio na 1 september 2022. Hiervoor is uiteengezet hoe de commerciële radio zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld, welke beleidskeuzes zijn gemaakt, welke economische, maatschappelijke en culturele belangen een rol spelen, hoe een en ander vertaald is in juridische regels, hoe radiopartijen aankijken tegen de opdracht van het Adviescollege en welke overwegingen de basis vormen voor het advies.

In dit hoofdstuk komt het Adviescollege tot zijn advies. Allereerst gaat het college in op de toekomst van commerciële radio en het voortzetten van de transitie naar digitale radio. Vervolgens adviseert het Adviescollege, conform de opdracht, over de volgende onderwerpen¹³⁴:

- a. de wijze van verdelen of verlengen van vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte door of ten behoeve van commerciële media-instellingen voor de periode na 1 september 2022;
- b. de mogelijkheden om na het jaar 2022 huidige voorwaarden van vergunningen die commerciële media-instellingen als belemmerend ervaren te versoepelen of af te schaffen;
- c. het afschakelen van frequentieruimte voor commerciële analoge radio;
- d. eventuele wijzigingen van de Telecommunicatiewet die dienstig kunnen zijn ter uitvoering van het advies ten aanzien van de onderwerpen, bedoeld in de onderdelen a, b en c.

7.1 Toekomstbeeld commerciële radio: transitie naar DAB+

De opdracht aan het Adviescollege staat in de context van de overgang van analoge naar digitale distributievormen, vooral van FM naar DAB+ en online. Tot nog toe is analoge distributie dominant in de markt voor commerciële radio, al wordt al geruime tijd aangestuurd op een snelle transitie naar digitaal. Met dit advies wil het college bijdragen aan een soepele transitie. Gezien deze ontwikkeling en de voorgeschiedenis is het belangrijk om nu toekomstbestendig beleid te maken voor analoge en digitale radio. Het DAB+-spectrum is (hoewel ruimer dan FM) eindig en daarom in beginsel schaars. Dit betekent dat ook hier regelgeving nodig is om waarborgen te stellen voor pluriformiteit en pluraliteit van het commerciële radioaanbod en om de mededinging te bevorderen. Daarbij gaat het om eigendoms- en gebruiksbeperkingen, domeinscheiding en clausuleringen.

7.1.1 Domeinscheiding op DAB+

Naar analogie van het FM-spectrum is ook op DAB+ een scheiding van de verschillende domeinen noodzakelijk om oneigenlijke concurrentie in elkaars domein uit sluiten. Hoewel er op FM geen ruimte is voor een lokaal domein, is er in het DAB+-spectrum ruimte voor drie commerciële radiodomeinen: landelijk, regionaal en lokaal, respectievelijk in laag 2 en 7, laag 4 en laag 6. Een domeinscheiding op DAB+ moet voorzien in een passend maximum bereik voor niet-landelijke programma's (regionaal en lokaal). De formaten van de verschillende DAB+ allotments in laag 4 en laag 6 lenen zich minder voor het maximum van 30% demografisch bereik dat in het FM-spectrum wordt gehanteerd. Het college adviseert daarom te onderzoeken wat een passend maximum bereik is voor zowel regionale als lokale commerciële radio op DAB+.

7.1.2 Eigendoms- en gebruiksbeperkingen DAB+

Voor het landelijke domein adviseert het Adviescollege om de bestaande beleidslijn te continueren en bij elke nieuwe verdeling de ACM advies te vragen over de wenselijke gebruiksbeperkingen. Voor het niet-landelijke domein is het Adviescollege van mening dat een gebruiks- of eigendomsbeperking moet bijdragen aan de pluraliteit van het aanbod en aan de beoogde domeinscheiding op DAB+. Dit

¹³⁴ Regeling instelling Adviescollege verdeling frequentieruimte commerciële radio.

kan worden bereikt door een maximum te stellen aan het aantal en/of het bereik van de vergunningen of frequentieruimte die één partij kan verwerven.

7.1.3 Clausuleringen in landelijke DAB+-lagen

In de huidige situatie volgen de clausuleringen uit de gekoppelde FM-vergunningen. Zolang deze vergunningen gekoppeld zijn is het niet noodzakelijk apart clausuleringen voor de landelijke DAB+-vergunningen vast te stellen. Pas wanneer een afschakeling van het FM-spectrum in zicht is, is het nodig na te denken over nut en noodzaak van clausuleringen in de landelijke DAB+-lagen. Het Adviescollege adviseert daarom voor de einddatum van de nieuw te verdelen landelijke vergunningen te bezien of (en zo ja, welke) clausuleringen binnen DAB+ in een volgende vergunningsperiode wenselijk zijn.

7.2 De wijze van verdelen of verlengen van FM-vergunningen

Het Adviescollege adviseert om de vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte door of ten behoeve van commerciële media-instellingen voor de periode na 1 september 2022 opnieuw te verdelen door middel van een veiling. Het Adviescollege adviseert de nieuwe vergunningen uit te geven voor een periode van 10 à 12 jaar.

Het Adviescollege is van mening dat een nieuwe verdeling de juiste route is. Enerzijds omdat er sprake is van schaarse frequentievergunningen die in beginsel na de looptijd opnieuw worden verdeeld (onder meer om nieuwkomers een kans te geven de markt voor commerciële radio te betreden). Na twee verlengingen is de looptijd van de vergunningen al opgerekt van ruim acht jaar naar ruim negentien jaar. Anderzijds vraagt een toekomstbestendige commerciële radiosector om regels en voorwaarden die bestaande problemen (die in het bijzonder door de huidige vergunninghouders zijn geïdentificeerd) oplossen en beter aansluiten bij de eisen van DAB+. Uit de analyse blijkt dat dit niet goed mogelijk is zonder een nieuwe verdeling. Tot slot acht het Adviescollege de argumenten om te verlengen op grond van het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang, of voor de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek, nu niet zwaarwegend genoeg.

De nieuwe verdeling kan tot stand komen via een vergelijkende toets of een veiling. Bij een veiling valt de schaarse frequentieruimte toe aan de partijen die verwachten er het beste economische resultaat mee te kunnen behalen. Dat bevordert de mededinging en een doelmatig gebruik van de frequentieruimte. Een veiling levert zo een hogere welvaart op dan een andere verdelingsmethode. Bij de verdeling in 2003 (en ook bij latere tussentijdse uitgiftes) bleek dat een *winner's curse* kan optreden. Bij een vergelijkende toets kan dit zowel inhoudelijk als financieel (als een financieel bod onderdeel uitmaakt van de toets) en bij een veiling alleen financieel, zeker wanneer er voor een veilingmodel wordt gekozen met een eenmalig gesloten bod. Er zijn alternatieve veilingmethodes die dit risico verkleinen.¹³⁵ Daarnaast speelt bij een vergelijkende toets de vraag welke (kwalitatieve) normen moeten gelden bij de beoordeling, wat deze vorm in zekere mate subjectief maakt. Ten slotte kunnen de publieke belangen voldoende worden geborgd door vooraf de juiste regels vast te leggen, zodat een veiling ook om deze reden niet bezwaarlijk is.

Gelet op het voorgaande adviseert het Adviescollege gebruik te maken van een veiling, zowel voor de geclausuleerde en niet-geclausuleerde landelijke FM-kavels, als voor de niet-landelijke FM-kavels.

¹³⁵ Om deze reden heeft Auctiometrix in 2016 in het rapport 'Veiling van vergunningen voor commerciële radio-omroep' en in 2020 in het rapport 'Veiling van vergunningen voor landelijke commerciële digitale radio-omroep (laag 7)' diverse alternatieve veilingmodellen genoemd die het risico van een *winner's curse* verkleinen.

7.3 De voorwaarden van de FM-vergunningen

Een herverdeling van de FM-frequentievergunningen na 2022 schept ruimte om noodzakelijke wijzigingen aan te brengen in de geldende regels en voorwaarden. De meeste van die wijzigingen zijn niet mogelijk bij een verlenging van de FM-vergunningen. Zonder nieuwe verdeling zijn waarschijnlijk alleen aanpassingen van de eigendoms- en gebruiksbeperkingen en de simulcastverplichting mogelijk, omdat deze voorwaarden hun grondslag vinden buiten de FM-vergunningen. Het Adviescollege adviseert echter meer wijzigingen in voorwaarden en regels.

7.3.1 Aanscherping van de scheiding tussen het landelijke en niet-landelijke domein

Het college adviseert de scheiding tussen het landelijke en het niet-landelijke domein te behouden en aan te scherpen. Dit is ook door een meerderheid van de radiopartijen aangedragen in de zienswijzen. Deze scheiding is noodzakelijk om beide domeinen de ruimte te bieden om de beschikbare spectrumruimte te exploiteren zonder oneigenlijke concurrentie uit het andere domein. In de praktijk betekent dit dat het betreden van elkaars domein op elk mogelijke manier moet worden voorkomen. Het Adviescollege adviseert:

- a. Het maximale demografische bereik in het niet-landelijke domein te handhaven op 30% van de Nederlandse bevolking. De huidige regelgeving¹³⁶ is gericht op de vergunninghouder. Het Adviescollege adviseert de toepassing uit te breiden naar het programma.¹³⁷ Door het demografisch bereik van een en hetzelfde programma te beperken tot 30% wordt voorkomen dat een dusdanig bereik wordt gerealiseerd dat de niet-landelijke commerciële radio met oneigenlijke middelen concurreert met de landelijke radio. Dit voorstel heeft tot gevolg dat productie- en distributieovereenkomsten zijn toegestaan, mits het maximum van 30% demografisch bereik van een programma in acht wordt genomen. De uitvoerbaarheid van handhaving op programmaniveau vraagt wel om een zorgvuldige invulling en afstemming met de toezichthouder.
- b. De regels ten aanzien van de verbondenheid tussen landelijke en niet-landelijke partijen aan te scherpen. Het bestaande verbod ziet op economische verbondenheid tussen partijen met een niet-landelijke vergunning en partijen met een landelijke vergunning. Het college adviseert dit aan te vullen met een verbod op licentieovereenkomsten en andere daarmee vergelijkbare samenwerkingsovereenkomsten tussen landelijke en niet-landelijke radiopartijen, teneinde oneigenlijke concurrentie uit te sluiten. Naar het oordeel van het college wordt de beoogde domeinscheiding ondermijnd door een licentieovereenkomst waarmee een landelijke radiopartij zijn merknaam in licentie geeft aan een niet-landelijke partij. Samenwerking die gericht is op kostenvoordelen, bijvoorbeeld door gemeenschappelijke inkoop of gebruik van faciliteiten, of op het delen van kennis en ervaring, is naar het oordeel van het college niet bezwaarlijk.

7.3.2 Geen nieuw domein voor lokale commerciële radio op FM

Het Adviescollege ziet geen zinvolle invulling voor een extra domein in het niet-landelijke FM-spectrum voor lokale commerciële radio. De economische levensvatbaarheid van kleine FM-kavels is twijfelachtig en de beschikbare frequentieruimte biedt maar beperkte mogelijkheden. Het uitgeven van onbenutte frequenties voor lokale publieke omroep aan commerciële partijen biedt in de praktijk geen soelaas. Partijen die lokale commerciële radio willen aanbieden kunnen hun weg vinden in het digitale domein. DAB+-laag 6, waar ruimte is gecreëerd voor lokale commerciële radio (naast andere aanbieders), het internet en wellicht ook distributie via omroepketaanbieders (zoals KPN, Ziggo of kleinere telecompacties) bieden daarvoor voldoende ruimte.

¹³⁶ De Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003.

¹³⁷ De Mediawet 2008 bevat een definitie van een programma. Het college heeft een bredere, materiële interpretatie van het begrip 'programma' voor ogen. Daarom is onduidelijk of zonder meer aansluiting kan worden gezocht bij de huidige wettelijke definitie. Het college adviseert daarom om in regelgeving of beleid een nadere uitleg te geven van wat een en hetzelfde programma inhoudt.

7.3.3 Het behouden van de simulcastverplichting

Het luisteraandeel van digitale radio, zowel via DAB+ als via het internet, groeit sinds 2011 gestaag. Het Adviescollege acht het behoud van de simulcastverplichting noodzakelijk om de digitale transitie voort te zetten. Wel adviseert het college enkele wijzigingen aan te brengen.

Bij de toekenning van de landelijke FM-vergunningen adviseert het college een koppeling te maken met 96kb/s DAB+-spectrum. Het college acht dit voldoende om met een goede geluidskwaliteit aan de simulcastverplichting te voldoen en voorziet hiermee tevens in meer ruimte voor landelijke partijen om een (extra) landelijke DAB+-vergunning te verwerven. De resterende 288kb/s in laag 2 kunnen dan separaat uitgegeven worden als drie DAB+-only vergunningen (van 96kb/s).

Voor de niet-landelijke vergunningen adviseert het college de verplichte simulcasting in laag 4 te handhaven. Het is denkbaar dat voor sommige kleine FM-kavels simulcasting in laag 6 beter past. Het college adviseert te onderzoeken of en hoe dit in voorkomende gevallen kan worden geaccommodeerd.

7.3.4 De gebruiksbeperkingen landelijk en niet-landelijk domein

De huidige gebruiksbeperking voor landelijke FM-kavels 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, de mogelijke aanpassing van de clausuleringen en de uitgifte van DAB+-vergunningen in de landelijke laag 7 ontstaat een nieuwe situatie in het landelijk domein. Het college adviseert daarom de invulling van de gebruiksbeperking opnieuw te laten onderzoeken door de ACM.

De huidige gebruiksbeperking in het niet-landelijke domein betreft een maximaal demografisch bereik van 30% en de verboden kavelcombinaties. Hiervoor is in §7.3.1 al toegelicht dat het college adviseert om de grens van 30% demografisch bereik (in gewijzigde vorm) te handhaven. De verboden kavelcombinaties zijn sinds 2016 bij nieuwe vergunningverleningen niet meer van kracht. Het Adviescollege gaat er dan ook vanuit dat bij een nieuwe verdeling de verboden kavelcombinaties niet meer aan de orde zullen zijn.

§ 7.3.5 De clausulering van de landelijke vergunningen aanpassen

Sinds 2003 zijn op vijf van de negen landelijke FM-kavels clausuleringen van toepassing. Het Adviescollege meent dat er nog steeds goede argumenten zijn voor de clausuleringen 'Nederlandstalige muziek' en 'nieuws en actualiteiten'.¹³⁸ Het college adviseert om deze twee te behouden.

Over de vraag of meer clausuleringen gewenst zijn, heeft het college geen uitgesproken opvatting. Meer clausuleringen geven zekerheid over een bepaalde mate van pluriformiteit in het commerciële radioaanbod. Ieder geclausuleerd kavel biedt ruimte voor een partij die gelet op de aard, inhoud en doelgroep van zijn programma relatief lage reclame-inkomsten of hoge productiekosten zal hebben. Anderzijds mag verwacht worden dat ook bij meer ongeclausuleerde kavels een zekere diversiteit ontstaat, in dat geval gestuurd door commerciële overwegingen. Welk alternatief de voorkeur heeft is naar het oordeel van het Adviescollege vooral een politieke keuze.

Voor de verdeling van de geclausuleerde kavels adviseert het college om, na consultatie van de sector, per kavel vooraf vast te leggen welke eisen worden gesteld aan de invulling van de clausulering. Vervolgens kunnen de geclausuleerde kavels samen met de ongeclausuleerde kavels geveild worden. De toezichthouder houdt achteraf toezicht op de naleving van de eisen die aan de geclausuleerde kavels zijn gesteld.

¹³⁸ Zie hiervoor §6.4 van dit advies.

7.3.6 De kavelindeling in het niet-landelijke domein herzien

Het college adviseert voor de verdeling in 2022 een nieuwe indeling van de niet-landelijke FM-kavels te onderzoeken, waarbij de kleinere frequenties (waar technisch mogelijk) bij elkaar worden gevoegd of aan bestaande niet-landelijke kavels worden toegevoegd. De bovengrens van de dekking van de nieuwe FM-kavels blijft 30% demografisch bereik. Ook moet de indeling van de FM-kavels zoveel mogelijk aansluiten bij de nieuwe indeling van DAB+-laag 4, zodat de dekking van een FM-kavel zo goed mogelijk overeenkomt met die van het daaraan gekoppelde DAB+-allotment. Een nieuwe indeling van de FM-kavels zal moeten zorgen voor robuustere kavels met betere mogelijkheden voor een winstgevende exploitatie. Mochten er na de nieuwe verdeling in 2022 nog nieuwe frequenties gedolven worden, dan kunnen deze wel apart worden uitgegeven.

7.3.7 De eisen aan regiogerichtheid in het niet-landelijke domein afschaffen

De regiogerichtheid is voor veel vergunninghouders een ballast door hoge percentages op verschillende vergunningen en de administratieplicht, zo blijkt uit de zienswijzen van radiopartijen en uit de dialoogsessies. Door de gehanteerde definitie draagt de regiogerichtheidseis nu ook niet noodzakelijk bij aan een aanbod dat daadwerkelijk gericht is op de interesse van de luisteraars in de regio. Bij een sterkere domeinafbakening is het aannemelijk dat niet-landelijke radiopartijen uit zichzelf, vanuit commerciële overwegingen, een programma zullen aanbieden dat past bij hun publiek in de regio. Het college adviseert daarom regiogerichtheid bij een nieuwe verdeling niet langer te hanteren als een vereiste voor een niet-landelijke vergunning.

7.4 Het afschakelen van FM

De toekomst van radio is digitaal. Omdat de transitie geleidelijk verloopt zal FM naar verwachting nog meerdere jaren het dominante distributiekanaal blijven. Het bepalen van een datum voor afschakeling van de FM-band is naar het oordeel van het college daarom op dit moment nog niet aan de orde. Het college adviseert om halverwege de looptijd van de nieuw uit te geven vergunningen (dus omstreeks 2027-2028) te bezien hoe ver de digitale transitie gevorderd is. Rond die tijd kan worden bepaald of het moment in zicht is waarop een afschakeldatum kan worden aangekondigd. Als besloten wordt tot afschakeling is het immers van belang dat dit tijdig wordt aangekondigd, zodat vergunninghouders en luisteraars zich kunnen voorbereiden.

Voordat tot afschakeling kan worden besloten zal in internationaal verband ook moeten worden besloten over alternatief gebruik van de FM-band. In de marktbevraging is door enkele partijen bepleit om de FM-band beschikbaar te houden voor radio-omroep. Het college heeft hierover geen opvatting, ook omdat het zicht op eventuele alternatieven vooralsnog ontbreekt.

Tot slot adviseert het college om halverwege de looptijd van de vergunningen te onderzoeken of (en onder welke voorwaarden) het mogelijk is om partijen de FM-vergunningen terug te laten geven, zonder het verlies van de bijbehorende DAB+-vergunning. Partijen hebben door de simulcastverplichting dubbele kosten door het uitzenden op beide kanalen. De mogelijkheid tot teruggave van de FM-vergunning als de commerciële waarde daarvan te klein is geworden, kan de totale kosten voor marktpartijen aanzienlijk reduceren.

7.5 Wetswijzigingen

Met voorgaande voorstellen beoogt het Adviescollege het huidige stelsel te verbeteren, maar niet te wijzigen. Daarom voorziet het college voor de uitvoering van dit advies geen noodzaak tot wijzigingen van de Telecommunicatiewet. Wel zal op onderdelen een wijziging van de onderliggende regelgeving en beleid nodig zijn.

Bijlage 1 – Begrippenlijst

Allotment: Een allotment is een afgebakend geografisch gebied waarbinnen een DAB+-multiplex uitgezonden mag worden (zie ook: Multiplex en DAB+). In bijvoorbeeld DAB+-laag 4 zijn meerdere allotments beschikbaar die een specifieke regio beslaan. DAB+ laag 4 bevat op dit moment 5 allotments (in een herschikking worden dit er 7 vanaf september 2022). Deze allotments zijn daarmee vergelijkbaar met de niet-landelijke FM-kavels, die geografisch ook een regionaal bereik hebben (zie ook: Kavel).

AM: Amplitude Modulatie, een techniek waarbij de *amplitude* – de uitslag, ook wel de hoogte en laagte van de radiogolf – verandert om informatie (bijvoorbeeld geluid) te verzenden. AM wordt onder andere in de middengolfband gebruikt. Eén van de nadelen van deze techniek is de gevoeligheid voor ruis. Andere elektrische apparatuur in de buurt of onweer zorgt al snel voor storing.

DAB+: DAB staat voor Digital Audio Broadcasting. DAB maakt digitale radio-uitzending mogelijk en is daarmee de digitale opvolger van analoge radio (zie: FM en AM). DAB+ is in 2007 geïntroduceerd als opvolger van DAB. DAB(+) werkt volgens een SFN (Single Frequency Network) principe, waarbij meerdere zendmasten dezelfde informatie op dezelfde frequentie uitzenden in een multiplex. Radio-ontvangers splitsen het signaal vervolgens op in de verschillende radiostations.

DAB+-laag: Een DAB+-laag is een landelijk allotment of een samenstel van regionale allotments die (theoretisch) een bedekking in heel Nederland mogelijk maken. Het Nederlandse DAB+-spectrum kent zeven lagen.

Doorgifteovereenkomst: Privaatrechtelijke overeenkomst tussen partijen voor het doorgeven van een radiozender of programma. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de doorgifte van radiozender en/of programma van partij A op (een deel van) de frequentievergunning van partij B. Partij A betaalt partij B voor de doorgifte van de zender of het programma of levert op een andere wijze een tegenprestatie.

Ether: Met de ether wordt de ruimte bedoeld waarin elektromagnetische radiogolven zich verplaatsen van zender naar ontvanger. In tegenstelling tot wat men een eeuw geleden dacht, is *ether* niet een fysiek medium of stof die de elektromagnetische golven draagt. Het woord ether is echter blijven hangen als beeldspraak voor de ruimte waarin frequenties zich verplaatsen.

FM: Frequentie Modulatie, een techniek waarbij informatie (bijvoorbeeld geluid) verzonden wordt door de informatie de frequentie van de draaggolf te laten variëren. Bij radio is de FM-band een aanduiding voor een frequentieband tussen de 87,5 en 108 MHz, omdat in deze band gebruik wordt gemaakt van deze techniek. FM is beduidend minder gevoelig voor ruis dan AM.

Frequentie: Frequenties zijn elektromagnetische golven die informatie overdragen van zender naar ontvanger, bijvoorbeeld een radio.¹³⁹ Voor FM-radio-uitzendingen worden de frequenties tussen 87,5 MHz en 108 MHz gebruikt voor het uitzenden van commerciële en publieke radio. DAB+ maakt gebruik van frequenties tussen 174 MHz en 230 MHz.

Frequentiepakket: Samenstelling van FM-radiofrequenties die als kavel zijn uitgeven in een vergunning (zie ook: Kavel). FM-frequenties worden over het algemeen in pakketten uitgeven omdat ze logischerwijs geografisch of sociaalgeografisch bij elkaar passen of omdat de frequenties elkaar

¹³⁹ Hz = Hertz, de eenheid van frequentie, waaronder radiofrequenties. Grotere eenheden worden aangeduid met kilohertz (kHz), megahertz (MHz), gigahertz (GHz) etc.

zouden storen indien los uitgegeven. Daarnaast geeft een pakket van frequenties grotere geografische dekking en daardoor een economisch rendabeler kavel.

Kanaal: Een DAB+-multiplex is onder te verdelen in verschillende digitale kanalen (zie ook: Multiplex). Een kanaal is de hoeveelheid ruimte die een radioprogramma (inclusief eventueel meegezonden programmagerelateerde data) op een DAB+ multiplex inneemt in kb/s.¹⁴⁰

Kavel: Het woord kavel wordt in verschillende contexten gebruikt, maar in dit advies is de betekenis uit de context van veilen het meest relevant. Een kavel is in een veiling één goed of een samenstelling van goederen die onder één lotnummer, als pakket, wordt geveild. In de context van dit advies wordt er met een kavel dus bedoeld: een FM-radiofrequentie of een samengesteld pakket van FM-radiofrequenties die als één vergunning aan een partij wordt gegund. Een kavel heeft, door de samenstelling van frequenties die in de kavel zitten, daarnaast ook een specifiek geografisch en demografisch bereik. Het Ministerie van Economische Zaken en het Agentschap Telecom bepalen, aan de hand van de technische (on)mogelijkheden en geografische/demografische samenhang, welke frequenties in een kavel zitten.

Licentieovereenkomst: Privaatrechtelijke overeenkomst tussen partijen waarbij een licentie voor het gebruik van een merk wordt gegeven. Met behoud van de eigendomsrechten geeft partij A toestemming aan partij B om het merk te gebruiken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de merknaam en specifieke (tekst)formats en jingles die horen bij dit merk. Partij B betaald partij A voor het gebruik van het merk of levert op een andere wijze een tegenprestatie.

Multiplex: Met DAB+ worden via een multiplex meerdere programma's of radiostations uitgezonden. Een multiplex heeft een bandbreedte van ongeveer 1,5 MHz. DAB+ werkt volgens een SFN (Single Frequency Network) principe, waarbij meerdere zendmasten dezelfde informatie op dezelfde frequentie uitzenden in een multiplex. Dit betekent dat een multiplex is onderverdeeld in meerdere digitale streams, bijvoorbeeld een programma (zie ook: Kanaal). Hoeveel kanalen er in een DAB+ multiplex zitten is afhankelijk van de ruimte die per programma, station of vergunning nodig is voor de gewenste audiokwaliteit en is afhankelijk van de beschikbare bitrate. Ontvangers, zoals DAB-radio's, splitsen het signaal vervolgens op in de verschillende radiostations.

Pluraliteit: Is een begrip uit het mediabeleid van het Ministerie OCW. Het begrip betekent in deze context een *pluraliteit van aanbieders* in het medialandschap. Dit betekent dat er een diversiteit of verscheidenheid aan aanbieders zou moeten zijn. Uitgangspunt van de Mediawet hierbij is de toegang tot de ether voor media-instellingen, in de context van dit advies radio, open te stellen voor in beginsel zo veel mogelijk verschillende aanbieders. Om dit te bewerkstelligen worden er in sommige gevallen beperkingen gesteld aan de hoeveelheid frequenties of vergunningen die een partij mag verwerven of gebruiken. De gebruiksbepalingen (zie §2.1.5 en §3.2.2) zijn een voorbeeld van een instrument om pluraliteit te bevorderen.

Pluriformiteit: Is een begrip uit het mediabeleid van het Ministerie OCW. Het begrip betekent in deze context een *pluriform aanbod* in het medialandschap. Hierbij valt te denken aan een reflectie van verschillende opinies, verscheidenheid in categorieën – in het geval van radio is dit voornamelijk verschillende genres muziek, en een divers en breed bereik – landelijk of lokaal/regionaal of bijvoorbeeld bepaalde bevolkingsgroepen. De programmatische clausuleringen (zie §2.1.1 en §3.2.2) en de regiogerichtheidsis (zie §2.1.7 en §3.2.2) zijn voorbeelden van instrumenten om pluriformiteit te bevorderen.

Productieovereenkomst: Privaatrechtelijke overeenkomst tussen partijen omtrent de productie en/of inkoop van een radioprogramma. Hierbij kan worden gedacht aan het gezamenlijk inkopen of

¹⁴⁰ kb/s = kilobit per seconde, dit is een eenheid voor verbindingssnelheid, ook wel *bitrate*. Dit betreft de snelheid van informatieoverdracht. Hoe hoger de bitrate hoe meer informatie er per tijdseenheid verstuurd en ontvangen kan worden.

produceren van een programma, maar ook het inkopen of laten produceren van een programma door een derde partij.

Spectrum: In de context van dit advies wordt hiermee bedoeld het elektromagnetisch spectrum. Spectrum voor radio is dus de verzamelnaam voor alle mogelijke frequenties waarop radio in een gebied, in dit geval Nederland, kan worden uitgezonden.

Verboden kavelcombinatie: Bij de uitgifte van de niet-landelijke frequentievergunningen in 2003 en in 2008 is bepaald dat sommige kavels niet in combinatie verworven of gebruikt mogen worden, omdat deze kavels zoveel overlappen dat inefficiënt spectrumgebruik ontstaat, wanneer ze gebruikt worden voor de uitzending van hetzelfde programma. Het verbod is nu geregeld in artikel 5 van de Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële FM-radio-omroep. Sinds 2016 worden de verboden kavelcombinaties uitgefaseerd. Dit betekent dat voor alle kavels die sindsdien zijn geveild de verboden kavelcombinaties niet meer gelden.

Winner's curse: Een fenomeen dat onder andere voorkomt in veilingen, maar bijvoorbeeld ook in spellen, waarbij de winnaar de waarde van (het geveilde) goed heeft overschat. Een *winner's curse* kan volgens de theorie op twee manieren optreden: (1) het winnende bod overschrijdt de gerealiseerde waarde van het geveilde goed, waardoor de winnaar 'te veel' betaalt; (2) de waarde van het geveilde goed is in de praktijk lager dan de winnaar had verwacht, hierdoor kan er eventueel wel nettowinst worden behaald, maar deze is lager dan van tevoren op gerekend werd.¹⁴¹ In de context van dit advies wordt onder andere van een risico op een *winner's curse* gesproken als het gaat om de verdeling van de FM-vergunningen in 2003 en 2008, door middel van een vergelijkende toets, waar partijen een eenmalig gesloten financieel en/of programmatisch bod moesten doen. Financieel gaat het, als de *winner's curse* zich voor doet, om een hoge prijs die niet of moeilijk terug kan worden verdiend met de advertentie-inkomsten van de vergunningen. Dat maakt de geboden prijs een overschatting van de waarde van de vergunning. Voor de programmatische biedingen wordt hiermee bedoeld dat er bijvoorbeeld geboden wordt voor een hoog percentage muziek bij een programmatische clausulering, of een hoog percentage regiogerichtheid bij een niet-landelijk kavel. Hoge programmatische vereisten kunnen er voor zorgen dat er in sommige gevallen niet voldoende inkomsten worden gegenereerd, bijvoorbeeld omdat de markt zich anders ontwikkelt dan verwacht, of dat een partij niet aan de vereisten kan voldoen omdat dit in de praktijk niet haalbaar blijkt. Met als gevolg dat er niet aan de vergunningsvoorschriften wordt voldaan.

¹⁴¹ Thaler, R.H. (01-02-1988). *Anomalies: The Winner's Curse*. Journal of Economic Perspectives, vol 2, no. 1: 191-202.

Bijlage 2 – Geraadpleegde bronnen

Wet/ en regelgeving:

[Conceptregeling](#) gebruiksbeperking frequentieruimte commerciële FM-radio-omroep
(Consultatie : Publicatiedatum: 27-03-2020- Einddatum consultatie 24-04-2020).
[Kennisgeving](#) van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 17 juli 2019,
nr. DE/ 19112290
[Mediawet 2008](#).
[Nationaal Frequentieplan 2014](#).
[Richtlijn](#) (EU) 2018/1972 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische
communicatie. (Telecomcode)
[Regeling](#) aanvraag- en veilingprocedure kavels B27 en B31.
[Regeling](#) aanvraag en vergelijkende toets commerciële radio-omroep 2003.
[Regeling](#) aanvraag en vergelijkende toets vergunningen commerciële radio-omroep 2007.
[Regeling](#) aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003.
[Regeling](#) vervolg verdeling frequenties commerciële radio-omroep 2003.
[Regeling](#) instelling Adviescollege verdeling frequentieruimte commerciële radio.
[Telecommunicatiewet](#).
[Tijdelijke regeling](#) gebruiksbeperking commerciële FM-radio-omroep.

Kamerstukken:

Kamerstukken II, 1996-97, [25533, nr. 3](#).
Kamerstukken II, 1999/00, [24095, nr. 43](#).
Kamerstukken II, 2001/02, [24036, nr. 254](#).
Kamerstukken II, 2002/03, [24095, nr. 119](#).
Kamerstukken II, 2002/03, [24095, nr. 138](#) (bijlage).
Kamerstukken II, 2004/05, [24095, nr. 181](#) (bijlage).
Kamerstukken II, 2005/06, [24095, nr. 195](#).
Kamerstukken II, 2008/09, [24095, nr. 241](#).
Kamerstukken II, 2009/10, [24095, nr. 257](#) (bijlage).
Kamerstukken II, 2014/15, [24095, nr. 384](#).
Kamerstukken II, 2014/15, [24095, nr. 388](#).
Kamerstukken II, 2014/15, [24095, nr. 390](#).
Kamerstukken II, 2014/15, [24095, nr. 391](#).
Kamerstukken II, 2015/16, [24095, nr. 402](#).
Kamerstukken II, 2015/16, [24095, nr. 405](#).
Kamerstukken II, 2015/16, [24095, nr. 405](#) (bijlage).
Kamerstukken II, 2017/18, [24095, nr. 423](#) (bijlage).
Kamerstukken II, 2019/20, [24095, nr. 463](#).
Kamerstukken II, 2019/20, [24095, nr. 511](#).

Jurisprudentie:

ABRvS 2 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2927](#).
CBb 21 maart 2007, [ECLI:NL:CBB:2007:BA1091](#).
CBb 26 april 2007, [ECLI:NL:CBB:2007:BA3858](#).
CBb 5 december 2007, [ECLI:NL:CBB:2007:BB9361](#).
CBb 6 juni 2012, [ECLI:NL:CBB:2012:BW7911](#).
CBb 8 januari 2015, [ECLI:NL:CBB:2015:2](#).
CBb 8 oktober 2015, [ECLI:NL:CBB:2015:317](#).
CBb 29 maart 2016, [ECLI:NL:CBB:2016:153](#).
CBb 23 april 2019, [ECLI:NL:CBB:2019:172](#).
CBb 7 januari 2020, [ECLI:NL:CBB:2020:2](#).
Rb Rotterdam 9 maart 2009, [ECLI:NL:RBROT:2009:BH5376](#).
Rb Rotterdam 5 juni 2015, [ECLI:NL:RBROT:2015:3708](#).

Beleidsstukken:

Agentschap Telecom (2013). *Gedraglijn netverbetering FM-omroepband en bescherming paarse gebieden*.

Ministerie van Economische Zaken (2016). [Nota Frequentiebeleid 2016](#).

Adviesrapporten:

ACM (14-02-2019). [Advies gebruiksbeperking radiofrequenties](#) (kenmerk: ACM/UIT/507314_OV).

ACM (12-02-2020). [Advies inzake voorgenomen veiling DAB+-frequentieruimte](#) (kenmerk: ACM/UIT/52891).

Auctiometrix (2016) [Veiling van vergunningen voor commerciële radio-omroep](#).

Auctiometrix (21-03-2020). [Veiling van vergunningen voor landelijke commerciële digitale radio-omroep \(laag 7\)](#).

Berenschot, Van Doorne (08-02-2005). *Op de golven. Evaluatie uitgifte van radiofrequenties voor commerciële radio in 2003*. Zie: Kamerstukken II, 2004/05, [24095, nr. 181](#) (bijlage).

Dialogic (2017). *Argumenten en impact bij een zinvolle afschakeling van analoge radio-etherdistributie via FM en AM*. Zie: Kamerstukken II, 2017/18, [24095, nr. 423](#) (bijlage).

Ivir (2016). [Waarde landelijke commerciële radiovergunningen: verlenging 2017](#).

Kwink Group (2016). *Onderzoek naar digitale etherradio (DAB+)*. Zie: Kamerstukken II, 2015/16, [24095, nr. 405](#) (bijlage).

SEO Economisch Onderzoek (2020). *Radio voor de regio. Regelgeving en marktontwikkelingen voor niet-landelijke commerciële radio*.

Overige bronnen:

Commissariaat voor de Media (2020). *Mediamonitor. Radio in 2019* [[website](#)].

Jong, D. de (02-11-2019). [Radio 10 start met regionale versie in Noord-Brabant](#). *Nederlands Media Nieuws*.

[Omzet uit radioreclame groeide met 4,3 procent in 2019](#) (29-01-2020). *Telecompaper*.

NLO/GfK. [Analysetool luistercijfers](#) [databank].

Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (2002). *Gerbrandytoren* [foto]. [Documentnummer: 413.423](#).

Stichting Nationaal Luister Onderzoek (NLO) (2019). [Audiomonitor 2019](#) [Presentatie].

World DAB (25-02-2020). [Factsheet World DAB](#) [PDF].

Bijlage 3 – Lijst van geraadpleegde organisaties en personen

Geraadpleegde experts

Organisatie	Naam	Functie
<i>Agentschap Telecom</i>	Diekema, R.A.	Hoofd Juridische zaken
<i>Agentschap Telecom</i>	Nagel, H.G.J.	Waarnemend hoofd Spectrummanagement - Media
<i>Agentschap Telecom</i>	Vange, J.I.M. van der	Coördinerend jurist
<i>Agentschap Telecom</i>	Zijdenbos, M.	Specialist Media
<i>Instituut voor Informatierecht (IViR) – Universiteit van Amsterdam</i>	Poort, J.P.	Universitair hoofddocent/ co-directeur IVIR en zelfstandig onderzoeker en adviseur
<i>Ministerie van Economische Zaken en Klimaat</i>	Theuerzeit, M.A.	Coördinerend beleidsmedewerker
<i>Ministerie van Economische Zaken en Klimaat</i>	Visser, T.J.B.	Coördinerend beleidsmedewerker
<i>Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</i>	Burg, M. van der	Senior beleidsmedewerker
<i>Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</i>	Lammertse, L. G.	Coördinerend beleidsmedewerker
<i>SEO Economisch Onderzoek</i>	Tieben, B.	Onderzoeker

Geraadpleegde (vertegenwoordigers van) marktpartijen (29 juni 2020)

Vereniging van Commerciële Radio (VCR): *H. Visser, R. Bernink, D.A. Baum*

Potentiële toetreders landelijke FM-markt: *J. Hoogesteijn, S. Wayper*

Niet-landelijke Commerciële Radio (NLCR): *M. Bartelet*

Vereniging Verkrijging Radiofrequenties (VVR): *P. Winnubst, F.A.M. van den Heuvel*

Kleine Regionale Commerciële omroepen (KRCO): *A. A. van Langenberg*

Bijlage 4 – Vragenlijst marktbevraging¹⁴²

Publicatiedatum: 30-03-2020

Einddatum consultatie: 27-04-2020

Achtergrondvragen

Het college wil graag weten welke organisaties welke opvattingen en behoeften hebben met het oog op gebruik van frequentieruimte voor radio-omroep na 2022. Daarom volgt hieronder een aantal vragen over uw huidige activiteiten en ambities ten aanzien van het gebruik van frequentieruimte.

1. Is uw organisatie momenteel actief met het uitzenden van een of meerdere radioprogramma's via de ether?
 - a. Ja
 - b. Nee, door naar vraag 3

2. Gebeurt dat via FM of via DAB+ of via beide netwerken?
 - a. Alleen FM, door naar vraag 4
 - b. Alleen DAB+, door naar vraag 4
 - c. Beide, door naar vraag 4

3. Wanneer u uw aanbod niet via de ether distribueert, is uw programma dan wel beschikbaar via kabeldistributie, online of anderszins? [meerdere antwoorden mogelijk]
 - a. Kabeldistributie
 - b. Online
 - c. Anderszins, nl.

4. Bent u een landelijke commerciële, een niet-landelijk commerciële of een lokale commerciële omroep?
 - a. Landelijk commercieel
 - b. Niet-landelijk commercieel
 - c. Lokaal commercieel
 - d. Anders, nl.

5. Bent u in principe geïnteresseerd om na 2022 gebruik te maken van etherfrequenties? Kunt u, geheel vrijblijvend, aangeven wat u voornemen is voor de situatie 2022?
 - a. Mijn organisatie wil indien mogelijk gaan uitzenden via FM en DAB+
 - b. Mijn organisatie wil indien mogelijk gaan uitzenden via FM, wij hebben geen ambities om uit te zenden via DAB+ indien wij daartoe niet verplicht worden bij het verwerven van een vergunning voor FM.
 - c. Mijn organisatie wil indien mogelijk gaan uitzenden via DAB+, wij hebben geen ambities om uit te zenden via FM.
 - d. Mijn organisatie is niet voornemens na 2022 gebruik te maken van etherfrequenties.
 - e. Anders, nl.

Belemmeringen huidige wet- en regelgeving

In het eindverslag van mevrouw Medy van der Laan ter uitvoering van de gewijzigde motie van de leden Weverling (VVD) en Sjoerdsma (D66) van 13 november 2018, zijn een aantal belemmeringen genoemd die door marktpartijen worden ervaren in het exploiteren van hun programma(s). Die hebben onder meer betrekking op voorwaarden verbonden aan vergunningen zoals clausuleringen, en regiogerichtheid.

¹⁴² <https://www.internetconsultatie.nl/marktbevraging>

6. Spelen deze – of eventueel andere, niet genoemde – belemmeringen een rol voor uw organisatie en kunt u in uw antwoord motiveren waarom u bepaalde voorwaarden al dan niet als belemmerend ervaart?

7. Kunt u aangeven welke van de genoemde belemmeringen door u als het meest hinderlijk worden ervaren: clausuleringen, eigendomsbeperkingen of regiogerichtheid?

8. Op welke wijze kunnen de door u ervaren belemmeringen volgens u het best worden weggenomen binnen het huidige juridische kader?

9. Acht het u wenselijk dat radiopartijen elkaars deelmarkt (landelijk - regionaal – streek/lokaal) kunnen betreden zonder dat daar verdere condities aan worden verbonden? Kunt u dat toelichten? Indien u vindt dat de deelmarkten gescheiden moeten worden gehouden, acht u het dan noodzakelijk dat er nadere regels worden gesteld om de bestaande deelmarkten gescheiden te houden? Hoe zouden die regels concreet moeten luiden?

10. Acht u het wenselijk dat bepaalde voorwaarden – zoals de clausuleringen, eigendomsbeperkingen en regiogerichtheid – worden gehandhaafd? Zo ja, welke en waarom?

Transitie naar digitale distributie

Als gevolg van de afspraken van de Taskforce Radio wordt de indeling van het spectrum voor digitale radio op een aantal plaatsen gewijzigd. Deze wijzigingen worden momenteel parallel aan het werk van het Adviescollege verder uitgewerkt. Bij de beantwoording van onderstaande vragen kunt u ervan uitgaan dat deze wijzigingen doorgang vinden.

11. Tot wanneer denkt u dat FM-frequenties een belangrijke rol blijven spelen in de exploitatie van commerciële radio in Nederland en vergunningen voor FM daarom nog dienen te worden verleend? Kunt u een jaartal noemen? Kunt u ook aangeven op grond waarvan u die mening bent toegedaan?

12. Welke distributievorm is volgens u voor de lange termijn de belangrijkste voor commerciële radio-omroep?

13. Zijn er redenen om op een nader te bepalen moment niet tot afschakeling van analoge radio over te gaan? Welke zijn dat volgens u?

14. De digitale frequentie-indeling heeft een andere structuur dan de analoge frequentie-indeling. Wat betekent een situatie waarin alleen nog sprake is van digitaal spectrum volgens u voor de ruimte voor en de toekomst van de verschillende deelmarkten? Kunt u in uw antwoord een onderscheid maken tussen landelijke commerciële en niet-landelijke commerciële radio?

15. Is er naar uw mening in die situatie dan ook ruimte voor een nieuwe deelmarkt, te weten commercieel lokaal?

16. De radiomarkt zit in de transitiefase naar digitale distributie maar analoge distributie is op dit moment nog dominant. Is er volgens u (voldoende) ruimte voor nieuwe commerciële toetreders? Zowel voor analoog als digitaal? Kunt u aangeven waarom u al dan niet van mening bent dat er (on)voldoende ruimte is?

17. Is de huidige koppeling tussen analoge en digitale vergunningen volgens u succesvol geweest bij de transitie naar digitale distributie? Kunt u aangeven waaruit dat al dan niet blijkt? Moet deze koppeling volgens u behouden blijven na 2022 en zo ja, in welke vorm?

Uitgiftebeleid

18. De huidige Telecommunicatiewet kent een aantal instrumenten voor de verlening van vergunningen voor schaarse commerciële frequenties, waarbij voor FM-vergunningen met name relevant lijken: een verlenging, een veiling en een vergelijkende toets. Welk instrument moet volgens u worden gehanteerd bij de verlening van vergunningen voor commerciële radio na 2022? Kunt u voor- en nadelen aangeven bij de verschillende opties?

19. Het Frequentiebesluit noemt een beperkt aantal verlengingsgronden. Als u van mening bent dat de huidige vergunningen verlengd zouden moeten worden, is dat volgens u mogelijk op basis van een van deze gronden; zo ja, welke en zo nee, welke (nieuwe) grond zou dan moeten worden gehanteerd?

20. In hoeverre is het volgens u mogelijk om de (als belemmerend ervaren) voorwaarden die verbonden zijn aan de huidige vergunningen te wijzigen bij een verlenging van die vergunningen? Als uw antwoord op deze vraag verschillend is voor de verschillende (als belemmerend ervaren) voorwaarden, kunt u dat dan aangeven en toelichten?

21. Als u voor de keuze gesteld zou worden: wat zou uw voorkeur genieten, verlengen inclusief de huidige als belemmerend ervaren voorwaarden verbonden aan de huidige vergunningen of herverdelen met een verlichting of eventuele opheffing van de huidige als belemmerend ervaren voorwaarden?

22. Voor hoe lang (en onder welke condities) zou de frequentieruimte voor commerciële radio volgens u moeten worden verleend? Wilt u hierbij onderscheid maken tussen analoog en digitaal?

23. Hoe staat u tegenover een gedifferentieerde behandeling van de verschillende deelsectoren (landelijk, niet-landelijk, lokaal/streek), zoals het toepassen van verschillende beleidsuitgangspunten en verschillende verdeelinstrumenten?

Tot slot

24. Wat wilt u, gegeven de taakopdracht van het Adviescollege, verder meegeven aan het Adviescollege?

Bijlage 5 – Collegeleden

dr. F. J. H. Don

Henk Don is econoom, werkzaam als zelfstandig adviseur en toezichthouder. Hij heeft ervaring in toegepast economisch onderzoek en was onder meer directeur van het Centraal Planbureau en bestuurslid van de Autoriteit Consument en Markt.



Henk Don studeerde econometrie aan de Universiteit van Amsterdam, waar hij in 1978 cum laude afstudeerde en in 1986 cum laude promoveerde.

Van 1978 tot 2006 was hij in verschillende functies werkzaam bij het Centraal Planbureau, met een onderbreking van een jaar bij de University of Pennsylvania in Philadelphia. Van 1989 tot 1994 was hij onderdirecteur en van 1994 tot 2006 directeur van het Centraal Planbureau.

Als bijzonder hoogleraar was hij van 1990 tot 1999 verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en van 2006 tot 2009 aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

In 2009 werd hij lid van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), met als portefeuille het algemeen mededingingstoezicht. Bij de fusie van de NMa met de OPTA en de Consumentenautoriteit in 2013 werd hij bestuurslid van de Autoriteit Consument en Markt (ACM), met als portefeuille de marktregulering voor energie, telecom, vervoer en post. Deze functie heeft hij per 1 februari 2020 neergelegd.

Vanaf 1990 heeft hij ook diverse nevenfuncties vervuld, variërend van lid of voorzitter van visitatie- of evaluatiecommissies voor onderwijs- of onderzoeksinstituten (economische faculteiten, LEI, RPB, KNAW) tot lid van de Raad van Toezicht van de TU Eindhoven (2005-2013) en voorzitter van de Raad van Advies van de NZa (2006-2009). Als directeur CPB was hij van 1994 tot 2006 tevens kroonlid van de SER en adviserend lid van de WRR. Ook was hij in de loop der jaren voorzitter van een aantal adviescommissies en van een aantal IBO-werkgroepen.

mr. dr. A. Drahmman

Annemarie Drahmman is universitair hoofddocent aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de universiteit Leiden. Zij is gespecialiseerd in het Europees en Nederlands bestuur(proces)recht, met als bijzondere interesse de verdeling van schaarse publieke rechten.

Annemarie Drahmman studeerde rechten aan de Vrije Universiteit, alwaar zij in 2004 haar master voor de afstudeerrichtingen staats- en bestuursrecht en criminologie cum laude behaalde.

Van 2004 tot 2009 heeft Annemarie als advocaat gewerkt bij Stibbe op de praktijkgroep Administrative law. Na een uitstap van een jaar, waarin zij werkte als senior juridisch adviseur bij de provincie Noord-Holland, is Annemarie in 2010 begonnen met haar promotieonderzoek. Dit heeft zij gecombineerd met een functie als senior professional support lawyer (PSL) bij Stibbe.

In februari 2015 is Annemarie gepromoveerd. Haar dissertatie is getiteld 'Transparante en eerlijke verdeling van schaarse besluiten; een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een transparantieverplichting bij de verdeling van schaarse besluiten in het Nederlandse bestuursrecht'.

Na afronding van haar dissertatie heeft Annemarie haar praktijk als bestuursrechtadvocaat bij Stibbe hervat. Op 1 september 2018 is zij gestopt als advocaat en begonnen als universitair hoofddocent bij de afdeling Staats- en bestuursrecht. In deze functie doet Annemarie onder meer vervolgonderzoek naar de verdeling van schaarse vergunningen en subsidies. Schaarse vergunningen, zoals frequentievergunningen, zijn vergunningen waarvan het aantal vergunningen dat kan worden verleend, is beperkt.

Zie voor een overzicht van haar wetenschappelijke publicaties:

<https://www.universiteitleiden.nl/medewerkers/annemarie-drahmann/>



dr. P.W.M. Rutten

Paul Rutten is lector Creative Business bij het Kenniscentrum Creating 010 van Hogeschool Rotterdam, waaraan hij van begin 2015 tot februari 2020 leiding gaf. Daarnaast werkt hij als zelfstandig onderzoeker en adviseur. Zijn onderzoeksveld is creatieve industrie, media en innovatie, met bijzondere aandacht voor beleidsvragen daarbinnen. Een belangrijk deel van zijn praktijkgericht onderzoek is daarnaast gericht op innovatie in retail. Rutten was werkzaam bij meerdere universiteiten en hogescholen en bij kennisorganisatie TNO.



Paul Rutten studeerde en promoveerde in 1991 aan de toenmalige Katholieke Universiteit Nijmegen. Na een docentschap aan de Nijmeegse vakgroep Communicatiewetenschap (Faculteit Maatschappijwetenschappen) verruilde hij in 1996 de universitaire wereld voor het toegepaste onderzoek bij TNO Strategie en Beleid, waar hij tot eind 2005 aan verbonden bleef. Van eind 1998 tot eind 2005 was hij als bijzonder hoogleraar Culturele Industrie (Faculteit Letteren) verbonden aan de Erasmus Universiteit. In 2003 aanvaardde hij het lectoraat Media en Entertainmentmanagement aan Hogeschool INHOLLAND dat in het totaal vier jaar duurde. Van februari 2006 tot januari 2011 vervulde Rutten een parttime gewoon hoogleraarschap Digitale Mediastudies aan de Universiteit Leiden (Faculteit Letteren). Van oktober 2010 tot en met augustus 2013 was Rutten gastprofessor bij de master Cultuurmanagement van de Universiteit Antwerpen (Faculteit Toegepaste Economische Wetenschappen) waar hij verantwoordelijk was voor onderwijs in creatieve industrie en innovatie. In september 2012 trad hij als lector in dienst bij Hogeschool Rotterdam.

Flankerend aan zijn werk bij kennisinstellingen werkte Rutten als onafhankelijk onderzoeker en adviseur in samenwerking met verschillende kennisinstellingen (onder meer Universiteit van Amsterdam, Universiteit Utrecht, Erasmus Universiteit en TNO) en bureaus (waaronder Dialogic, Media Perspectives, SEO, Kwink, Atlas Gemeenten en Auctiometrix) aan opdrachten van overheidsinstanties en sectororganisaties.

Paul Rutten is lid van de programmaraad van CLICKNL, het topconsortium van kennis en innovatie van de topsector Creatieve Industrie. Voorts is hij oprichter en lid van de stuurgroep van het HBO Retail Innovation Platform. Hij was daarnaast lid en secretaris van diverse adviescommissies van de landelijke overheid en van mediaorganisaties. Rutten was toezichthouder bij het Instituut voor Beeld en Geluid en MPD Mediapensioendiensten en is dat nog steeds bij Haarlem Marketing. Hij is daarnaast lid van de raad van advies van het Conservatorium van Amsterdam.