

Amsterdam, april 2020
In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Radio voor de regio

Regelgeving en marktontwikkelingen voor niet-landelijke commerciële radio

Ward Rougoor (SEO)
Bert Tieben (SEO)
Joost Poort (UvA-IViR)



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2020-35

ISBN 978-90-5220-066-8

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2020 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

In hoeverre passen beleid en regelgeving voor de marktordening van de niet-landelijke commerciële radiostations nog voldoende bij de ontwikkelingen in deze deelmarkt? Dit essay bespreekt knelpunten en aanbevelingen voor het laten vallen van de regiogerichtheidseis, de kavelindeling, het loskoppelen van het beleid voor de landelijke en niet-landelijke markten en het laten vallen van de simulcastverplichting voor de niet-landelijke stations.

Vraagstelling

In 2003 zijn de vergunningen voor niet-landelijk commerciële radio tegelijk met die voor landelijke commerciële radio na een vergelijkende toets uitgegeven. Na twee verlengingstermijnen van deze vergunningen rijst thans de vraag hoe de huidige ordening en regulering van de markt voor niet-landelijke commerciële radio zich verdraagt met de marktontwikkelingen sinds 2003, het veranderde luistergedrag en de veranderde advertentiemarkt.

Regelgeving en beleid

In 2003 zijn de vergunningen voor commerciële radio uitgegeven in een vergelijkende toets, in 2011 en 2017 zijn ze verlengd tot 1 september 2022. Daarmee is de marktordening bijna twintig jaar ongewijzigd gebleven, en zijn toetredingsmodelijkheden voor nieuwkomers op FM-vergunningen zeer beperkt geweest. Een complexiteit bij verlengen (in plaats van veilen) is het feit dat de gedateerde regiogerichtheidseisen voor de niet-landelijke partijen van kracht blijven. Bijgevolg ligt het percentage regiogerichtheid in veel vergunningen ruim boven het wettelijk minimum van 10%. Het is bovendien de regiogerichtheidseis die sinds 2003 een doorlopende bron is geweest van rechtszaken en van discussie over nut en noodzaak ervan. Het digitaliseringproces dat in 2005 is gestart verliep aanzienlijk trager dan verwacht. Digitalisering in de vorm van simulcasting via DAB+ was een belangrijke voorwaarde bij de verlenging in 2011 en in 2017 is de vereiste indoordekking van het DAB+-netwerk verder opgevoerd

Marktontwikkeling

De niet-landelijke commerciële radiomarkt is in termen van advertentie-inkomsten, commerciële waarde en luistertijd altijd beduidend kleiner geweest dan de landelijke markt, ook als gecorrigeerd wordt voor verschillen in demografisch bereik. De regionale publieke omroepen hebben de afgelopen jaren marktaandeel ingeleverd, terwijl de niet-landelijke commerciële omroepen ongeveer gelijk bleven op een luistertijdaandeel van 5 tot 6%.

Bij het onderzoek ten behoeve van het bepalen van de verlengingswaarden per 2011 kwam naar voren dat de niet-landelijke commerciële radiomarkt zich kenmerkt door een lappendeken van eigendomsrelaties, samenwerkingsverbanden en gehele en gedeeltelijke uitwisseling van programma's. Anno 2020 is deze 'ruilverkaveling' nog altijd aan de orde van de dag. Meest prominent is in dit opzicht het programma van RadioNL, dat te ontvangen is via een of meer frequenties van 15 verschillende niet-landelijke FM-kavels. Deze kavels zijn in handen van negen verschillende vergunninghouders.

Dit essay identificeert vier knelpunten in de relatie tussen regelgeving en marktontwikkeling.

1. *Regiogerichtheidseis*: De vraag naar regionaal georiënteerde radio kalft af, wat de vraag oproept in hoeverre het nog een publiek belang is om naast de regionale publieke omroep ook een regionale commerciële markt te faciliteren of zelfs conserveren. Maar de niet-landelijke commerciële radiomarkt is ook een plek waar heel kleine stations kunnen bestaan, gericht op een kleine lokale gemeenschap. De zelfstandige exploitatie van dergelijke stations is niet primair commercieel gedreven. Voor zover FM-ruimte schaars is, is het de vraag of de maatschappelijke kosten van het reserveren van schaarse frequentieruimte voor niche-stations opwegen tegen de maatschappelijke baten, zeker nu zulke stations ook eenvoudig via internet kunnen uitzenden. Voor de betwistbaarheid van de landelijke markt zou het eveneens maatschappelijk wenselijk kunnen zijn dat er in de vorm van de niet-landelijke markt een springplank naar de landelijke markt bestaat.
2. *Kavelindeling*: De huidige kavelindeling, die op hoofdlijnen stamt uit 2003 en sindsdien slechts organisch is veranderd, sluit onvoldoende aan bij de huidige marktkrachten en -voorkeuren.
3. *DAB+-simulcastverplichting*: voor de kleinste niet-landelijke vergunninghouders kan de DAB+-simulcastverplichting knellen, terwijl deze niet of nauwelijks bijdraagt aan de beleidsambitie om te digitaliseren.
4. *Waarderingsgrondslag*: Een vierde knelpunt betreft de waarderingsmethodiek die is gehanteerd bij de verlengingen in 2011 en 2017. De grondslag bij de waardering ten behoeve van verlengingen was de waarde van de kavels bij zelfstandige exploitatie, zonder de schaalvoordelen die het combineren van meerdere kavels heeft, blijkens de ontwikkelingen die in de markt te zien zijn. Een waarderingsgrondslag waarbij gekeken wordt naar de marginale waarde van een kavel voor een bestaand station (de waarde die de vergunning toevoegt aan een bestaande business case) zou realistischer zijn, maar moeilijk voldoende te objectiveren om de juridische toets der kritiek te doorstaan.

De aanbevelingen voor toekomstige regelgeving en beleid voor de niet-landelijke markt zijn samen te vatten in de volgende punten:

- Geef de vergunningen opnieuw uit in een veiling en verlaag de regiogerichtheidseis;
- Heroverweeg de kavelindeling in de niet-landelijke markt;
- Creëer de mogelijkheid voor een nieuwe landelijke kavel;
- Overweeg de landelijke en niet-landelijke markten beleidsmatig los te koppelen;
- Schaf de verplichting voor niet-landelijke vergunninghouders om via DAB+ uit te zenden af.

Inhoud

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 Beleid, regelgeving en rechtszaken	3
3 Ontwikkelingen in de radiomarkt	11
4 Knelpunten	19
5 Aanbevelingen	23
Literatuur	27

1 Inleiding

In hoeverre passen beleid en regelgeving voor de marktordening van de niet-landelijke commerciële radiostations nog voldoende bij de ontwikkelingen in deze deelmarkt? Dit essay onderzoekt de mogelijke knelpunten voor de niet-landelijke commerciële radiostations en adviseert over beleidsmaatregelen om deze knelpunten op te lossen.

Achtergrond

In 2003 zijn de vergunningen voor niet-landelijk commerciële radio tegelijk met die voor landelijke commerciële radio na een vergelijkende toets uitgegeven voor een periode van acht jaar en drie maanden. Na afloop van die vergunningen in 2011, zijn zowel de landelijke als de niet-landelijke vergunningen voor een periode van zes jaar verlengd, onder voorwaarde dat vergunninghouders verplicht zouden gaan investeren in digitale radio en hun programma zowel via de FM als via DAB+ zouden uitzenden (simulcasting). In 2017 zijn de vergunningen opnieuw verlengd, ditmaal voor een periode van vijf jaar tot en met augustus 2022 en onder de voorwaarde van verdere investering in digitalising.

De niet-landelijke vergunningen zijn zowel in 2011 als in 2017 om niet verlengd. De reden hiervoor is dat de businesscase van een efficiënte toetreders op een niet-landelijke vergunning die uit de exploitatiegegevens van de vergunninghouders werd afgeleid, voor geen van de kavels bij zelfstandige exploitatie een positieve waarde had.

Marktontwikkelingen

Dit sluit goed aan bij observaties van de dynamiek in de sector, waarin relatief veel bedrijfsbeëindigingen en overnames zijn en diverse vergunninghouders in plaats van met een winst oogmerk, met andere (bijvoorbeeld ideële of religieuze) motieven opereren. Toch impliceert het niet dat de niet-landelijke kavels tijdens de huidige vergunningsperiode en ook bij een eventuele verlenging na afloop daarvan, geen bedrijfseconomische waarde kunnen vertegenwoordigen voor de vergunninghouders. Dat blijkt ook uit enkele tussentijdse uitgiftes van niet-landelijke vergunningen. In 2013, 2016 en 2020 zijn voor verschillende niet-landelijke kavels bedragen tussen € 14 en 55 duizend betaald en voor kavel B05 met een demografisch bereik van 16,77% in de Randstad werd dit jaar zelfs € 365 duizend geboden. Sommige vergunninghouders hebben in hun verzorgingsgebied een vaste kring van luisteraars opgebouwd en kunnen daardoor een gunstiger businesscase hebben dan een potentiële nieuwkomer. Ook wordt de huidige niet-landelijke commerciële radiomarkt gekenmerkt door samenwerkingsverbanden en concernvorming. Zo worden aanzienlijke synergiën behaald bij de exploitatie van verschillende vergunningen.

Vraagstelling

Tegen deze achtergrond rijst de vraag hoe de huidige ordening en regulering van de markt voor niet-landelijke commerciële radio zich verdraagt met de marktontwikkelingen sinds 2003, het veranderde luistergedrag en de veranderde advertentiemarkt. Terwijl de landelijke commerciële stations het commercieel relatief goed blijven doen, bestaat de indruk dat de businesscase van de niet-landelijke stations steeds lastiger is geworden, zeker bij standalone exploitatie. In hoeverre passen

de huidige regels ten aanzien van regiogerichtheid, gelieerdheid van partijen, de simulcastverplichting en de kavelindeling zelf nog voldoende bij deze deelmarkt? Wat zijn de voor- en nadelen van een eventuele verlenging van de vergunningen in deze deelmarkt per 2022?

Leeswijzer

Dit essay beantwoordt bovenstaande vragen in een analyse van de interactie tussen regelgeving en marktontwikkelingen. Hoofdstuk 2 bespreekt de ontwikkelingen in het beleid en de regelgeving voor de niet-landelijke commerciële radiostations. De vraag is welke veranderingen hebben plaatsgevonden in het beleid en de regelgeving sinds 2003 en waarom deze wijzigingen zijn doorgevoerd. Daarbij past een schets van de juridische geschillen over de toepassing van enkele kernelementen van de regelgeving zoals de regiogerichtheidseis. Hoofdstuk 3 analyseert de marktontwikkeling in de periode vanaf 2003 wat betreft commerciële waarde van de stations, luistertijd, samenwerkingsverbanden en platformverdeling. Hoofdstuk 4 confronteert beleid en regelgeving met de marktontwikkeling in een knelpuntanalyse. Past de ontwikkeling van de markt bij de beleidsmatige doelen van de regulering van de niet-landelijke commerciële radiostations? Bij discrepantie tussen doel en marktontwikkeling is er mogelijk aanleiding voor een aanpassing van het beleid. Het afsluitende hoofdstuk 5 bespreekt de beleidsadviezen die een antwoord kunnen vormen op de gesignaleerde knelpunten.

2 Beleid, regelgeving en rechtszaken

Sinds 2003 zijn de radiovergunningen mede als gevolg van de digitaliseringsambitie tweemaal verlengd. Als gevolg hiervan zijn de meeste niet-landelijke vergunningen nog steeds onderhevig aan de in 2003 vastgestelde regiogerichtbeidseisen. Het digitaliseringproces zelf verliep aanzienlijk trager dan begin deze eeuw gedacht werd.

Dit hoofdstuk bespreekt het beleid en de regelgeving voor de niet-landelijke commerciële radiostations sinds 2003: het jaar waarin de kavels voor deze deelmarkt zijn geveild en de marktordening in een nieuwe fase belandde. De vraag voor dit hoofdstuk is wat de belangrijkste wijzigingen in beleid en regelgeving vanaf 2003 zijn geweest en waarom deze aanpassingen zijn doorgevoerd.

Zero base

In 2003 (*zero base*) werden de radiovergunningen verleend op basis van een vergelijkende toets bestaande uit een programmatisch bod, een businessplan en een financieel bod. Voor de negen landelijke FM-vergunningen bedroeg de totale opbrengst iets meer dan € 300 miljoen (financieel instrument en bod samen). Voor de niet-landelijke FM vergunningen werd in totaal ongeveer € 5 miljoen betaald en voor twaalf AM vergunningen omstreeks € 2 miljoen.¹

Berenschot en VanDoorne (2005) evalueerden de zero base veiling. De evaluatie onderscheidt verschillende beleidsdoelstellingen en daarvoor ingezette instrumenten:

- **Pluriformiteit van programmering**, geborgd middels clausulering van kavels
- **Kwaliteit en continuïteit**, bewaakt middels een onafhankelijkheidstoets, een bedrijfsplan en toezicht op naleving van de vergunningsvoorwaarden
- **Integriteit** (het te goeder trouw handelen), geborgd middels een integriteitsverklaring
- **Pluraliteit van aanbieders**, geborgd middels een toets op onderlinge verbondenheid, een gelieerdheidsverklaring, het verbieden van combinaties en een kavelindeling
- **Afdracht van economische waarde**, geborgd middels een financieel bod
- **Concurrentie bevordering** geborgd door de inzet van alle bovenstaande instrumenten.

De evaluatie is kritisch op de inzet van dit instrumentarium:

De beoogde doelen voor de verdeling zijn slechts gedeeltelijk gerealiseerd. Aan de doelstelling van pluraliteit is onder meer tegemoetgekomen door strenge eisen te stellen aan de gelieerdheid van partijen. Kanttekening hierbij is dat deze eisen lastig zijn te handhaven. Verder is met de vergelijkende toets de bestaande pluriformiteit weliswaar behouden, maar niet méér pluriformiteit tot stand gebracht, ondanks het feit dat er thans meer frequentieruimte beschikbaar is voor commerciële radio dan voor de verdeling (...) Het instrument dat werd ingezet om de integriteit te bevorderen, is niet effectief geweest; de integriteitsverklaring is van weinig betekenis gebleken. Evenmin heeft de bedrijfsplantoets waterdichte waarborgen geboden voor continuïteit. (...) In de huidige opzet heeft de bedrijfsplantoets ook de kwaliteit van de omroepen niet kunnen borgen. (...) Als we de balans opmaken, komen we tot de conclusie dat de gekozen systematiek van de vergelijkende toets niet in alle opzichten heeft geleid tot een efficiënte en effectieve verdeling van de frequenties.

¹ Zie: Kerste e.a. (2016), p. 59-60 en Poort (2015), p. 272. Dit is de totale opbrengst op basis van het bod van € 8 duizend van de exploitant van 100%NL voor kavel A9. Dit kavel werd pas na een juridische strijd aan deze exploitant toegewezen, nadat het oorspronkelijk aan RTL FM was toegewezen, dat een bod van bijna € 23 miljoen had uitgebracht.

De evaluatie van de veiling van 2003 wijst er ook op dat de programmavoorschriften in een aantal gevallen voor verschillende uitleg vatbaar zijn. Zo gaven verschillende vergunninghouders bijvoorbeeld aan dat het CvDM er een ‘strengere’ interpretatie van regionale programmering op nahield dan de indieners zelf of de beoordelingscommissie (commissie-Franken).² In de nasleep van de vergunningverlening is mede hierdoor nog veel geprocedeerd over het criterium regiogerichtheid. Zie voor een korte beschouwing daarvan box 1. Overigens valt op dat de programmatische invulling in 2003 zelden doorslaggevend was bij het toekennen van een vergunning:

“Aangezien voor het overgrote merendeel van de niet landelijke kavels de toets op de regionale programmering niet doorslaggevend was, plaatsen we wel vraagtekens bij de materiële betekenis van de wijze waarop de toets op de regionale programmering is ingericht.”³

Bovenstaande is opmerkelijk gezien de grote verschillen in geboden regiogerichtheid en het gehanteerde beoordelingscriterium van ‘significant uitstijgen boven andere aanbieders’. Dit laatste werkt volgens de evaluatoren bovendien een *winners curse* in de hand.

Box 2. 1 Rechtszaken over de regiogerichtheidseis

Tussen 2005 en 2019 is veel geprocedeerd over verschillende aspecten van regiogerichtheid. Enkele voorbeelden:

- Vanaf 2005 zijn procedures gevoerd over de vraag of regiogerichtheid een inhoudelijke eis betreft en of deze (op kavel B4) kan worden ingevuld middels een interactieve jukebox tool waarbij de (regionale) luisteraar een deel van de programmering bepaald. De rechter oordeelde hier dat dit onvoldoende is om te voldoen aan de regiogerichtheidseis.
- Verder zijn procedures gevoerd over de door de minister uitgevoerde beoordeling van de door radiopartijen voorgestelde programmering. Het CBB heeft bijvoorbeeld in 2013 geoordeeld dat de vergunning van kavels B27 en B31 aan NDC (RadioNL) ten onrechte is verleend omdat de door NDC geboden programmering feitelijk minder dan het gestelde minimum van 10 procent bedroeg.
- De Vereniging KRCO heeft in 2016 geprocedeerd met als doel de minister te dwingen handhavend op te treden ten aanzien van de regiogerichtheid van de programmering van een groot aantal kavels van RadioNL. De minister had het bezwaar van KRCO eerder niet-ontvankelijk verklaard. De rechtbank Rotterdam oordeelt echter dat KRCO weldegelijk betrokken is bij het door haar gevraagde handhavingsbesluit. De rechtbank verklaart het beroep gegrond en vernietigt het besluit van de minister. De minister neemt daarop een nieuw besluit, waarover tot op heden nog steeds geprocedeerd wordt. In een tussenuitspraak heeft het CBB al wel aangegeven KRCO inderdaad als belanghebbende aan te merken en daarmee het oordeel van de rechtbank te delen. Dit stelt KRCO in de gelegenheid om bij AT verzoeken in te dienen handhavend op te treden ten aanzien van de gestelde regiogerichtheidseisen van de huidige vergunninghouders.
- In 2017 hebben 15 partijen geprocedeerd tegen de vergunningvoorschriften horend bij de verlenging van de vergunning. De rechtbank oordeelt onder meer dat (1) het daadwerkelijke bereik van een frequentie niet bepalend is voor de bepaling van het ontvangstgebied waarvoor

² Het CBB oordeelt hier overigens anders: *In de eerdergenoemde uitspraak van het College van 21 maart 2007 is de werkwijze van de commissie niet onrechtmatig geoordeeld. Gesteld noch gebleken is, dat de procedure voor onderhavige kavel A5 rechtens relevant afwijkt van die voor de overige kavels, zodat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de commissie een afwijkende werkwijze had moeten volgen.* ECLI:NL:CBB:2007:BA3153

³ Deze constatering ziet op de zero-base veiling van 2003. In 2008 was het geboden regiogerichtheidspercentage wel doorslaggevend bij het verlenen van kavels B27 tot en met B37 aan Nico Silvius. Op al deze kavels bood Silvius 64 procent regiogerichtheid en werd met een (+) gewaardeerd. Van alle gegadigden met (+) waardering deed Silvius vervolgens ook het hoogste financiële bod. (Agentschap Telecom, 2008).

de regiogerichtheid geldt, maar het 'groene gebied' van de vergunde kavel; (2) dat de term 'regiogericht programma-element' voldoende duidelijk is en dat het expliciet maken van de verplichting een administratie bij te houden van het voldoen aan de regiogerichtheidseis geen inhoudelijke wijziging van de programmavoorschriften is; (3) dat niet kan worden uitgegaan van regiogerichtheid indien de geboorteplaats van de uitvoerende groep of artiest of de schrijver niet bekend is bij verweerder. Bij twijfel is het zodoende aan de vergunninghouder om tegenbewijs te leveren indien die meent dat het muzieknnummer vanwege (een) relevant(e) geboorteplaats(en) niettemin moet worden meegerekend bij de vaststelling van het percentage regiogerichtheid. Het CBb bevestigt bovenstaande zienswijzen in het hoger beroep met uitzondering van het derde punt omdat dit niet in hoger beroep aan de orde werd gesteld.

- In 2018 oordeelt de rechtbank als onderdeel van een al langer lopende zaak dat RadioNL in een groot deel van Nederland uitzond, waardoor er sprake was van een semi-landelijk format dat op oneigenlijke wijze concurreerde met een of meer landelijke commerciële radio-omroepen. De rechtbank oordeelt dat indien RadioNL een dergelijk format wenst aan te bieden, zij zelf te zijner tijd kan bieden bij een nieuwe veiling van vergunningen voor landelijke commerciële radio-omroep.

Bron SEO Economisch Onderzoek op basis van:
 ECLI:NL:RBROT:2005:AV2674, ECLI:NL:CBB:2007:BA1091, ECLI:NL:CBB:2013:158,
 ECLI:NL:RBROT:2016:9417, tussenuitspraak CBB:17/118, ECLI:NL:RBROT:2017:6330,
 ECLI:NL:RBROT:2018:6248, ECLI:NL:RBROT:2019:3648

Ten aanzien van de niet-landelijke kavels plaatsen Berenschot en VanDoorne (2005) in de evaluatie daarnaast de volgende kanttekeningen:

Indeling van niet-landelijke kavels

“De indeling van niet-landelijke kavels roept vragen op. Zo kent bijvoorbeeld Friesland vier commerciële zenders, terwijl er in andere gebieden maar één of twee zijn (Rotterdam kent bijvoorbeeld slechts twee niet-landelijke kavels). Dit hangt onder meer samen met de omvang en hoeveelheid van de landelijke kavels en met technische mogelijkheden. Vanwege bestaande frequentierechten in buurlanden was aanvullende ruimte in sommige delen van Nederland wel (bijvoorbeeld Friesland) en in andere delen (bijvoorbeeld Limburg) niet of nauwelijks mogelijk. Ook zijn er kavels waarvan gebieden deel uitmaken die geen sociaaleconomische samenhang hebben: Groningen en Dedemsvaart zitten bijvoorbeeld in één kavel. Voor regionale adverteerders is dit geen aantrekkelijke combinatie. Agentschap Telecom geeft aan dat los van elkaar uitzenden technisch niet of nauwelijks mogelijk is.⁴ De frequentiedoelmatige toepassing zou hier eenzelfde programma op beide plaatsen vergen.”

Regiogerichtheid versus kleinschaligheid

Veel omroepen met niet-landelijke frequenties hebben geen uitgesproken op de regio gericht karakter. De niet-landelijke kavels kenden beperkingen in gelieerdheid. Anders dan bij de landelijke commerciële FM-kavels, mocht, bij niet-landelijke commerciële omroepen, eenzelfde instelling meerdere kavels voor niet-landelijke commerciële radio-omroep verwerven (...) De beperking van het maximaal toegestane demografisch bereik van 30% voorkwam dat meerdere niet-landelijke kavels door één aanbieder aaneen zouden worden gesloten tot een (bijna) landelijke kavel. Door deze beperking hadden kleine aanbieders meer kans op een kavel omdat ze niet hoefden te concurreren met partijen die landelijk actief wilden zijn. De betekenis van de niet-landelijke kavels is dan ook niet zozeer geweest het bevorderen van op de regio gerichte radio, als wel het bevorderen van kleinschalige (soms op specifieke doelgroepen gerichte) radio. Hier was de regeling echter niet specifiek op gericht. Wanneer de regeling hier specifiek op toegeschreven was geweest, had dit mogelijk geleid tot een nog pluriformer radiolandschap.

⁴ Dit geldt alleen voor *near single frequency*-netwerken of gesynchroniseerde frequenties.

Alles overziend kan worden vastgesteld dat de regiogerichtheidseis sinds 2003 een doorlopende bron is geweest van rechtszaken en van discussie over nut en noodzaak ervan.

Start van het digitaliseringsproces

Vanaf 2005 staat digitalisering centraal in het beleidsproces. De eerste plannen hiertoe gaan uit van het afschakelen van analoge radio per 2015 (Tweede Kamer 24095 nr. 195). Hierbij is overigens wel vanaf het begin opgemerkt dat de markt zal moeten bepalen wanneer afschakelen opportuun is. Tussen 2006 en 2009 ontstaat spanning tussen de wens te digitaliseren enerzijds en de onzekerheid daarover anderzijds. Radiopartijen initiëren Kamervragen om duidelijkheid te krijgen over een verlenging van de vergunningen per 2011 alvorens de uitrol van TDAB plaatsvindt. De minister is hierop tegen en stelt dat met het afhankelijk maken van digitalisering van een eventuele verlenging geen winst is te behalen, noch voor marktpartijen, noch voor de consument (Tweede Kamer 24095 nr. 196).

Toch verlengen in 2011

In 2009 is de kogel door de kerk. Digitale etherradio speelt slechts een marginale rol in de totale consumptie. De minister besluit per 2011 met zes jaar te verlengen en verwacht dat radiopartijen er in deze periode in zullen slagen een substantieel deel van de luisteraars te verleiden over te stappen op digitale etherradio. Er komt een simulcastverplichting. Per 1 september 2015 dient een DAB-dekking van 80 procent gerealiseerd te zijn. In 2016 zal geëvalueerd worden of de analoge FM-distributie kan worden afgeschakeld.

In 2010 valt het kabinet waardoor de voorbereidingen op de verlenging onderbroken worden. De achtergrond hiervan is een advies van de Raad van State waarin deze stelt dat onvoldoende is onderbouwd waarom het beleidsdoel van snelle digitalisering niet kan worden bereikt door middel van een nieuwe verdeling (Tweede Kamer 24095 nrs. 259 en 267).

In aanloop naar de verlenging geven radiopartijen aan moeite te hebben met de digitaliseringsopgave. In de Kamer wordt een motie ingediend om de middengolf partijen te ontzien gegeven de beperkte financiële draagkracht. Het verzoek is of deze partijen niet bijvoorbeeld via internetradio te digitaliseren zijn. De minister reageert dat wat hem betreft geen aanleiding is voor een dergelijke uitzondering (Tweede Kamer 24095 nr. 288). Dit zou kunnen leiden tot onzekerheid in de markt. Het streven blijft te digitaliseren middels één digitaal platform (DAB). In de consultatie voorafgaand aan de verlenging maakt een aantal potentiële toetreders bezwaar tegen het gevoerde verlengings- en digitaliseringsbeleid in algemene zin (Tweede Kamer 24095 nr. 267).

Veilen per 2017?

Vanaf 2015 wordt opnieuw nagedacht over de in 2017 aflopende vergunningen. De minister is stellig in zijn voornemen dat de vergunningen zullen worden geveild (Tweede Kamer 24095 nr. 384):

“De huidige vergunningsvoorwaarden zijn gebaseerd op beleid van nu al twaalf jaar geleden (2003) en zijn toe aan vernieuwing. De radiomarkt zou bij een verlenging ook de komende jaren nog gedwongen zijn te opereren in een strak keurslijf van beperkende regels en voorschriften, zonder dat daarvoor nog langer een economische, maatschappelijke of culturele noodzaak is. Een keurslijf dat bovendien niet past bij een commerciële markt.”

“Sinds 2003 is het medialandschap en zo ook de radiomarkt door onder meer technologische ontwikkelingen en convergentie aanzienlijk veranderd. De vrees die bij de uitgifte in 2003 bestond voor een (te) uniform radioaanbod is nu in 2015 beslist niet meer reëel; er is juist veel aanbod bijgekomen. De vraag is dan ook of de beperkingen die in 2003 nodig werden geacht ook na 1 september 2017 nog nodig en passend zijn.”

“Wij zijn van mening dat de basis onder de radiomarkt toe is aan vernieuwing en willen daarom ruimte maken voor ondernemerschap door overbodig geworden regels af te schaffen. We menen dat dit past bij een commerciële markt, die op deze manier nu ook de ruimte krijgt om te innoveren. Wat ook meespeelt is dat de beperkingen in de praktijk moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar zijn gebleken en soms dermate zwaar zijn dat een rendabele exploitatie van het kavel wordt bemoeilijkt. Het terugbrengen van deze regeldruk kan alleen door het spectrum opnieuw te verdelen op basis van nieuwe (en minder) voorwaarden. We zullen de ex ante beperkingen rond het eigendom afschaffen net zoals voor andere markten is gedaan en het aantal programmatistische clausuleringen terugbrengen tot de Nederlandse taal en nieuws (zie voor een toelichting hieronder). Voor regionale partijen zal na 1 september 2017 het in de huidige vergunningen neergelegde (soms hoge) percentage voor regiogerichte programmering vervallen en teruggebracht worden tot de wettelijke norm van 10%.”

Deze voornemens worden echter direct getorpedeerd met een motie de clausulering af te schaffen, de eigendomsbeperking te verruimen én de vergunningen nogmaals te verlengen (Tweede Kamer 24095 nr. 385). De Minister reageert daarop stellig de voorkeur te geven aan een veiling (Tweede Kamer 24095 nr. 388).

De huidige voorwaarden in de vergunningen zijn nu mijns inziens achterhaald. Ik wil dus deze clausuleringen grotendeels en de eigendomsbeperkingen in zijn geheel afschaffen, omdat ik ervan overtuigd ben dat dit bijdraagt aan een betere marktwerking en ruimte biedt aan ondernemers om te kunnen innoveren, bijvoorbeeld in hun programmering. Ik kan dit beleidsdoel niet realiseren met een verlenging. Mijn conclusie uit bovenstaande is dat bij een verlenging gecombineerd met ingrijpende wijzigingen in de vergunningen er een reëel risico bestaat dat een verlenging bij de rechter niet houdbaar blijkt. Bovendien merk ik op dat er procedures lopen van nieuwkomers (voor niet-landelijke FM-vergunningen) en dat terdege rekening dient te worden gehouden met een gang naar de bestuursrechter als voor een verlenging wordt gekozen.

Op dit moment hebben we de mogelijkheid om een transparant en non-discriminatoire verdeelmechanisme – namelijk de veiling – in te zetten om voor een periode van 10 jaar frequentiegebruiksrechten op een eerlijke manier in de markt te zetten zonder partijen daarvan uit te sluiten. Ik blijf dus bij het aan uw Kamer voorgelegde besluit om de vergunningen te veilen onder gelijktijdige afschaffing van de meeste clausuleringen en de eigendomsbeperkingen.

Toch weer verlengen

De minister besluit op aangeven van de Kamer desalniettemin te kiezen voor een nieuwe verlenging (Tweede Kamer 24095 nr. 391). De minister moet hierop aan de slag om de voorwaarden voor het kunnen verlengen goed te regelen. Zo moet er een deugdelijk onderbouwde uitzonderingsgrond komen, dat vereist een robuust digitaliseringsplan van de sector. Daarnaast moest worden afgewacht of de uitspraak van het CBb over het SEO-model inzake kavel A7 dusdanig zou zijn dat het model opnieuw zou kunnen worden toegepast voor het bepalen van verlengingsprijzen. Tot slot liet de minister onderzoeken op welke wijze de eigendomsbeperkingen en clausuleringen juridisch houdbaar zouden kunnen worden versoepeld zonder opnieuw te veilen.

Later in 2015 houdt het SEO-model stand in de uitspraak van het CBb. De landelijke radiopartijen komen bovendien met concrete digitaliseringsplannen, waaronder het voor 1 januari 2016 verbeteren van de indoor-dekking en het verhogen van marketinginspanning om de consument te doen overstappen op digitale etherradio. Van de niet-landelijke partijen en de middengolf aanbieders ontvangt de Minister echter geen verbetervoorstellen. Kwink onderzoekt in opdracht van de Minister het gevoerde digitaliseringsbeleid. Een van de conclusies luidt dat digitalisering voor de landelijke partijen waarschijnlijk sneller plaatsvindt bij een verlenging. Een veiling zou ertoe leiden dat de investeringen in DAB+ zouden stilvallen. Kwink stelt echter ook vast dat de niet-landelijke partijen geen robuuste digitaliseringsplannen hebben weten te produceren. Deze zijn nodig wel om überhaupt te kunnen veilen.

Regiogerichtheidseisen blijven bestaan

Een complexiteit bij verlengen (in plaats van veilen) is het feit dat de gedateerde regiogerichtheidseisen voor de niet-landelijke partijen van kracht blijven. De minister schrijft (Tweede Kamer 24095 nr. 402):

“Voor de niet-landelijke partijen speelt ook dat de regiogerichtheidseisen toe zijn aan modernisering, hetgeen alleen bij een veiling mogelijk is. Niet-landelijke commerciële FM-vergunninghouders zijn verplicht hun programma’s voor een deel van de zendtijd te richten op de regio. Bij de verdelingen in 2003 en 2008 hebben vergunninghouders zelf een percentage regiogerichte programmering geboden en als gevolg van die eigen biedingen ligt in veel vergunningen dit percentage ruim boven het wettelijk minimum van 10% (het hoogste geboden percentage is 68%).

Percentages regiogerichtheid die in 2003 geboden zijn voor alleen FM gelden nog steeds voor het vaak veel grotere digitale bereik, omdat het FM-programma ook digitaal moet worden uitgezonden. Deze percentage vormen een strak keurslijf voor vele niet-landelijke vergunninghouders en het is daarnaast aannemelijk dat ze niet bijdragen aan het verleiden van de luisteraar om de overstap naar digitale radio te maken (...). Ik concludeer dat bij een verlenging niet de door mij gewenste modernisering van de regio-eis kan worden doorgevoerd en de huidige regio-eis blijft bestaan. Als de digitaliseringsplannen van de niet-landelijke radiopartijen het mij mogelijk maken hun vergunningen te verlengen, dan zullen de vergunninghouders bij een verlenging aan de strenge regio-eisen moeten gaan voldoen.”

De NLCR komt medio 2016 met een vernieuwd digitaliseringsplan op basis waarvan de minister concludeert dat het voldoende robuust is om ook voor de niet-landelijke partijen te verlengen (Tweede Kamer 24095 nr. 405).

Op verzoek van de Kamer geeft de minister in 2017 nogmaals een toelichting op de stand van zaken ten aanzien van de regiogerichtheidseisen (Tweede Kamer 24095 nr. 421):

“De eisen aan regiogerichtheid vloeien voort uit Mediawetgeving en hebben tot doel de regionale of culturele diversiteit in het radiolandschap te bevorderen. De Mediawet 2008 en de onderliggende lagere regelgeving voorzien voor de ether alleen in bepalingen voor analoge radio en niet in bepalingen voor digitale radio. Bij de invoering van het digitaliseringsbeleid in 2011 zijn de analoge vergunningen (FM en middengolf) verlengd en gekoppeld aan digitale vergunningen en is in de vergunningen opgenomen dat partijen hun analoge programma tegelijkertijd ook moeten uitzenden via DAB+ (de zogenoemde simulcastverplichting). De huidige regiogerichtheidseisen gelden dus alleen voor de analoge vergunningen, maar werken via de koppeling en de simulcastverplichting door naar de digitale vergunningen. Dit betekent dat bij een volledige overgang naar digitale ether-radio de regiogerichtheidseisen vanzelf zullen verdwijnen.”

“In dit verband merk ik op dat niet-landelijke commerciële omroepen, die niet langer kunnen of willen voldoen aan het huidige percentage regiogerichtheid, hun vergunning door Agentschap Telecom kunnen laten intrekken. Het Agentschap zal deze vergunningen door middel van een veiling opnieuw aan de markt aanbieden. Vergunninghouders die hun vergunning willen laten intrekken, mogen hun huidige vergunning blijven gebruiken tot het moment van uitgifte na de veiling, onder voorwaarde dat de geldende vergunningsvoorwaarden worden nageleefd.”

Sinds 2017 is op beperkte schaal gebruik gemaakt van deze route. RadioNL leverde kavels B28 en B29 in nadat uit onderzoek van AT bleek dat het percentage regiogerichtheid geen 64% (vergunningvoorwaarde) was, maar minder dan 10%. RadioNL en Waterstad FM verloren het daaropvolgende kort geding.⁵ Eerder in 2017 gaf RadioNL ook kavels B30, B32 en B33 al op.⁶ De kavels B28, B30 en B32 zijn vervolgens vergund aan Radio Continu. Kavel B33 is inmiddels in handen van de Stichting Radio Noord-Nederland. Kavel B29 is vergund aan de Regionale Radio Frequentie.

Mede als gevolg van het feit dat de meeste niet-landelijke partijen ervoor hebben gekozen de vergunning ondanks de hoge regiogerichtheidseisen niet terug te geven lopen de percentages regiogerichtheid per kavel sterk uiteen. Voor de in de afgelopen jaar nieuw vergunde kavels B27-B34 geldt het wettelijk minimum van tien procent. Voor de kavels die in 2003 voor het laatst vergund zijn loopt het percentage regiogerichtheid uiteen van tien tot twintig procent voor de een, tot vijftig tot zestig procent voor de ander.

Conclusie

In 2003 zijn de vergunningen voor commerciële radio uitgegeven in een vergelijkende toets, in 2011 en 2017 zijn ze verlengd. Daarmee is de marktordening bijna twintig jaar ongewijzigd gebleven, en zijn toetredingsmodelijkheden voor nieuwkomers op FM-vergunningen zeer beperkt geweest. Een complexiteit bij verlengen (in plaats van veilen) is het feit dat de gedateerde regiogerichtheidseisen voor de niet-landelijke partijen van kracht blijven. Bijgevolg ligt het percentage regiogerichtheid in veel vergunningen dit percentage ruim boven het wettelijk minimum van 10%. Het digitaliseringproces dat in 2005 is gestart verliep aanzienlijk trager dan verwacht. Digitalisering in de vorm van simulcasting via DAB+ was een belangrijke voorwaarde bij de verlenging in 2011 en in 2017 is de vereiste in-doordekking van het DAB+-netwerk verder opgevoerd.

⁵ Zie: <http://radio.nl/814110/radionl-geeft-fm-frequenties-in-amersfoort-en-deventer-op>

⁶ Kavel B05 (Fresh FM) werd ingetrokken wegens het niet voldoen aan de ingebruiknameverplichting. Op dit moment wordt op kavel B05 het station *Q-music Non-stop Maximum Hits* uitgezonden.

3 Ontwikkelingen in de radiomarkt

De niet-landelijke commerciële radiomarkt is in termen van advertentie-inkomsten, commerciële waarde en luistertijd altijd beduidend kleiner geweest dan de landelijke markt, ook als gecorrigeerd wordt voor verschillen in demografisch bereik. De regionale publieke omroepen hebben de afgelopen jaren marktaandeel ingeleverd, terwijl de niet-landelijke commerciële omroepen ongeveer gelijk bleven op een luistertijdaandeel van 5 tot 6%. Al geruime tijd wordt de niet-landelijke commerciële radiomarkt gekenmerkt door allerlei samenwerkingsverbanden.

Dit hoofdstuk bespreekt de belangrijkste ontwikkelingen in de radiomarkt van de afgelopen jaren, op het gebied van commerciële waarde, luistertijd, samenwerkingsverbanden en platformverdeling. Het accent ligt daarbij op de niet-landelijke commerciële radiostations.

Commerciële waarde en luistertijd landelijk versus niet-landelijk

In termen van **advertentie-inkomsten** en dus ook in termen van **commerciële waarde** is de niet-landelijke radiomarkt altijd het kleine broertje geweest van de landelijke markt. Dat bleek al bij de vergelijkende toets in 2003, waar iets meer dan € 300 miljoen voor de landelijke vergunningen werd betaald, terwijl de niet-landelijke kavels die toen werden uitgegeven samen € 5,3 miljoen opbrachten.

Dat verschil blijft opvallend wanneer het wordt gerelateerd aan het demografische bereik van de kavels. Volgens de berekeningen van Agentschap Telecom voorafgaand aan de uitgifte bedroeg dat van de negen landelijke vergunningen tezamen 553% van de bevolking en van de 26 niet-landelijke vergunningen 89,5%.⁷ In termen van het totale publieksbereik was de verhouding dus ongeveer 1 op 6, in termen van opbrengst ongeveer 1 op 57. Een procentpunt landelijk bereik bracht gemiddeld ruim negenmaal zoveel op als een procentpunt niet-landelijk bereik.⁸

Dit waardeverschil kwam ook terug in de verlengingsvergoedingen in 2011 en 2017. Bij de verlenging in 2011 werden de vier ongeclausuleerde landelijke kavels gewaardeerd op een totaalbedrag van € 100,6 miljoen. Het 'gouwe ouwe'-kavel A2 werd gewaardeerd op € 20,4 miljoen, maar deze waarde werd na een juridische uitspraak volgens een alternatieve methode lager vastgesteld op € 12,7 miljoen.⁹ Totaal ging het dus uiteindelijk om een bedrag van € 113,3 miljoen. De overige geclausuleerde landelijke kavels en alle niet-landelijke kavels hadden volgens de waardebepalingsmethodiek geen commerciële waarde voor een gemiddeld efficiënte toetreder en kregen aldus waarde nihil. Het verschil in inkomstenpotentieel tussen landelijke en niet-landelijke vergunningen kwam ook tot uitdrukking in het regressiemodel voor de inkomsten dat ten behoeve van het bepalen van de verlengingsprijzen wat geschat op basis van de inkomsten van de stations over de jaren 2004-2009.¹⁰

⁷ Poort e.a. (2010), Bijlage A.

⁸ Deze tentatieve vergelijking abstraheert van waardeverschillen die voorkomen uit de clausulering van vijf van de negen landelijke vergunningen en van de regio-gerichtheidseisen van de niet-landelijke vergunningen.

⁹ Poort e.a. (2011) en Kerste e.a. (2016).

¹⁰ Kerste e.a. (2015) pp. 331-353.

Bij de verlenging in 2017 was de gezamenlijke waarde van de vier landelijke ongeclausuleerde kavels voor een gemiddeld efficiënte toetreder samen € 8,5 miljoen, terwijl de overige kavels wederom op nihil werden gewaardeerd.¹¹ Ten behoeve van deze verlenging waren de regressiemodellen voor de landelijke stations opnieuw geschat met cijfers tot en met 2015, terwijl daar voor de niet-landelijke stations na een vooronderzoek van was afgezien. Op basis van de modellen uit 2010 en een actualisatie van de marktverwachting en andere inputparameters volgde namelijk voor alle niet-landelijke vergunningen een robuust negatieve waarde. Inzage in (het grootste deel van) de opbrengstcijfers voor niet-landelijke vergunningen over de periode 2011-2015 suggereerde dat deze zich ten opzichte van landelijke vergunningen ongunstiger hadden ontwikkeld. De beschikbare cijfers suggereerden een relatieve verslechtering van de marktpositie ten opzichte van landelijke stations met zo'n 25% in deze periode.¹²

Ook het *luistertijdaandeel* van de niet-landelijke stations is klein in vergelijking met dat van de landelijke stations. Cijfers voor de landelijke publieke omroepen (NPO Radio 1-5 en tot en met 2015 ook Radio 6 Soul en Jazz) worden separaat gepubliceerd, evenals die voor de houders van een landelijke commerciële FM-vergunning. Samen hadden landelijke FM-stations in de jaren 2013-2019 een luistertijdaandeel van iets meer dan 77% (gemeten over alle distributieplatforms samen). Sinds januari 2019 was het zelfs 79%.¹³

Cijfers voor de niet-landelijke en andere relatief kleine omroepen worden doorgaans gerapporteerd op basis van inkoopcombinaties, zie ook Figuur 3.1:

- *E-Power* is de landelijke advertentieverkooporganisatie voor regionale commerciële omroepen. Het luistertijdaandeel van de E-Power-stations schommelde sinds 2013 rond een gemiddelde van 5,7% (tussen 4,6 en 6,6%). In 2019 was het aandeel gemiddeld 5,1%. Per april 2020 gaat het om de volgende vijftien stations:
 - Arrow Classic Rock
 - Classics Only
 - Frysk FM
 - Groot Nieuws Radio
 - GrunnFM
 - Joy Radio
 - KINK
 - Optimaal FM
 - Radio Continu
 - Radio Decibel
 - Radio JND
 - RadioNL
 - Simone FM
 - Waterstad FM
 - Wild FM Hitradio.¹⁴

¹¹ Kerste e.a. (2016). Deze in vergelijking met de eerdere verlenging beduidend lagere waarden waren vooral het gevolg van de verslechterde radioadvertentiemarkt anno 2016 en de kortere looptijd van de vergunningen.

¹² Kerste e.a. (2015)..

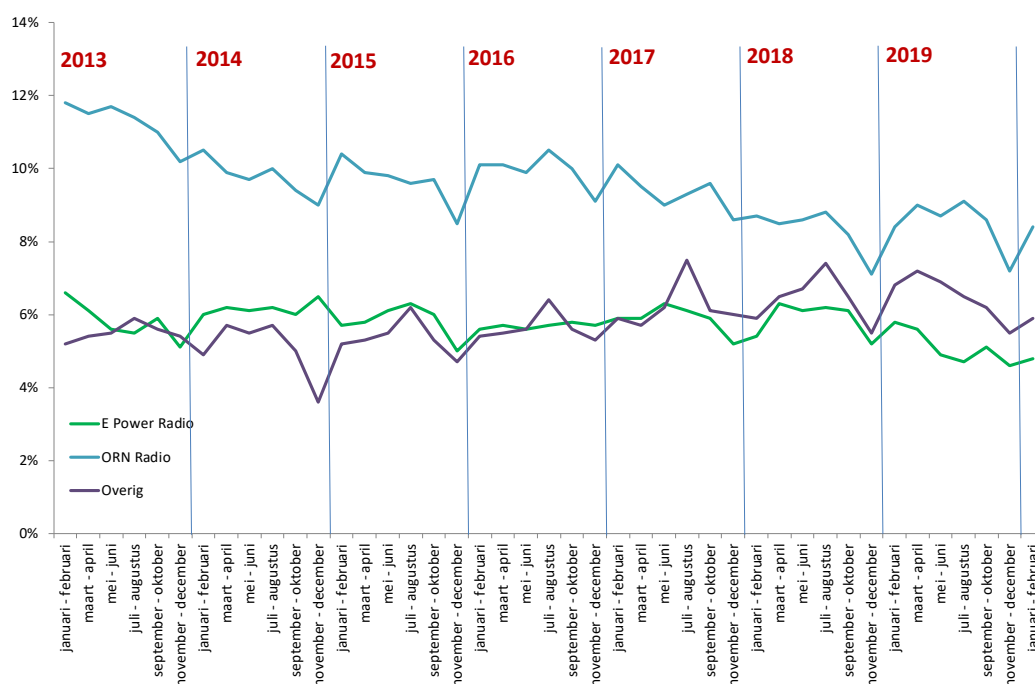
¹³ O.b.v. nationaalluisteronderzoek.nl/analysetool/. Doelgroep Totaal 10+, alle luisterplaatsen.

¹⁴ <https://epowersales.nl/zenderinformatie-2/>.

- Drie van deze stations, te weten Arrow Classic Rock, Groot Nieuws Radio en KINK hebben geen FM-frequenties en zijn in de ether alleen te beluisteren via DAB+ en daarnaast via internet, kabel/DSL en Groot Nieuws Radio ook via de satelliet.
- ORN is de landelijke advertentiekooporganisatie voor de dertien regionale publieke omroepen.¹⁵ Het luistertijdaandeel van ORN lag sinds 2013 tussen 7,1 en 11,8%, gemiddeld op 9,5%. Het aandeel vertoont in de loop der jaren een neerwaartse trend. In 2013 was het gemiddeld 11,3%; sinds januari 2019 gemiddeld 8,5%.

Figuur 3.1 geeft de luistertijdaandelen van E-Power en ORN sinds 2013 grafisch weer. De blauwe lijn voor ORN Radio vertoont een dalende trend, terwijl de groene lijn voor E-Power Radio redelijk stabiel blijft, zij het met een kleine daling sinds begin 2018.

Figuur 3.1 Luistertijdaandeel publieke regionale radiostations daalt sinds 2013 gestaag



Bron: SEO/IViR o.b.v. [nationaalluisteronderzoek.nl/analysetool/](https://www.nationaalluisteronderzoek.nl/analysetool/). Doelgroep Totaal 10+, alle luisterplaatsen.

De paarse lijn in de figuur geeft het totale luistertijdaandeel van de *overige stations*. Het betreft alle stations die geen landelijke FM-vergunning hebben en niet onder E-Power en ORN vallen.¹⁶ Daaronder vallen dus enkele kleinere stations met een niet-landelijke commerciële FM-vergunning zoals Ujala Radio, lokale publieke omroepen, buitenlandse stations en publieke en commerciële stations die niet via de FM maar bijvoorbeeld via DAB+, internet, kabel en DSL en/of satelliet te beluisteren zijn. Voorbeelden daarvan zijn NPO Radio 4 Concerten, Q-Music non stop en Radio Maria. Ook BBC World Service is in Nederland via DAB+ te beluisteren. Het gezamenlijke luistertijdaandeel van deze overige zenders bedroeg sinds 2013 gemiddeld 5,8%, sinds januari 2019 gemiddeld 6,4%.

¹⁵ <https://www.orn.nl/rpo-omroepen/>.

¹⁶ Met uitzondering van het station *classiekt*: dat station, dat eerder Classic FM heette, wordt als enige station zonder landelijke FM-vergunning apart gerapporteerd op de website van NLO. Het heeft sinds 2013 een luistertijdaandeel van gemiddeld 1,5%, sinds januari 2019 gemiddeld 1,1%.

Samenwerking en combinatie van niet-landelijke vergunningen

Bij het onderzoek ten behoeve van het bepalen van de verlengingswaarden per 2011 kwam naar voren dat de niet-landelijke commerciële radiomarkt zich kenmerkt door een lappendeken van eigendomsrelaties, samenwerkingsverbanden en gehele en gedeeltelijke uitwisseling van programma's. Soms betrof de samenwerking *alle frequenties en opstelpunten* behorend bij een vergunning, soms ging het om *een deel van de frequenties*. Zo kon een vergunninghouder er bijvoorbeeld voor kiezen om het eigen programma slechts via één of twee van de opstelpunten behorend bij de vergunning uit te zenden – en dus alleen binnen een deel van het ontvangstgebied – en via de andere opstelpunten het programma van een andere aanbieder uit te zenden. Dit gecompliceerde indertijd de analyse van de bedrijfsgegevens voor de waardebeoordeling, en werd voor dat doel opgelost door de samenwerkende stations te aggregeren tot drie 'clusters', een soort quasi-concerns waarbinnen allerlei vormen van uitruil en samenwerking konden bestaan. Daarnaast bleken er vijf niet-landelijke stations te zijn waarvan de exploitatie zich daadwerkelijk beperkte tot één vergunning.¹⁷

Anno 2020 is deze 'ruilverkaveling' nog altijd aan de orde van de dag. Meest prominent is in dit opzicht het programma van RadioNL, dat volgens de informatie van de radiostations op hun websites te ontvangen is via een of meer frequenties van 15 verschillende niet-landelijke FM-kavels. Deze kavels zijn in handen van negen verschillende vergunninghouders. In drie van de vijftien gevallen gaat het daarbij om *een deel van de frequenties* van de vergunning. Volgens de eigen website zendt RadioNL "de allerbeste muziek van eigen bodem" uit in 23 regionale edities, plus een 24^e editie op de digitale kanalen van Ziggo en KPN.¹⁸ Twaalf edities zijn ook via DAB+ te beluisteren.¹⁹ Op grond van het berekende bereik van de onderliggende kavels ligt het demografisch FM-bereik van alle edities samen tussen 21 en 37% (afhankelijk het aandeel van de frequenties in de drie gedeelde kavels die niet door RadioNL worden bespeeld).

Tabel 3.1 Luistertijdaandeel E-Power stations in 2018 en 2019

	2018	2019	FM-kavels	FM-bereik
RadioNL	1.68%	1.45%	B03, B08, B09, B12, B13, B15, B16, B17, B18, B19, B20, B22, B24, B31, B38	21~37%
Radio Continu	1.02%	0.65%	B11, B26, B28, B30, B32, B33, B34, B36	~3,7%
Radio 8FM /Classics only²⁰	0.59%	0.52%	B21	5,3%
Radio Decibel	0.21%	0.12%	B01, B06	~29,8%
Joy Radio	0.20%	0.12%	B16, B18	<8,4%
Arrow Classic Rock	1.07%	1.20%	–	–
Groot Nieuws Radio	0.54%	0.56%	–	–

Bron: SEO/IViR o.b.v. AT, <https://www.radiofreak.nl/frequenties/>, NLO/GfK (Doelgroep 10+/ Weekdagen 0700-1900 uur/ Meetperiode 2018). Let op: E-Power stations met een luistertijdaandeel van minder dan 0,2% zijn niet opgenomen, in veel gevallen is de steekproef te klein voor een betrouwbare schatting. Voor KINK waren in januari-februari 2020 voor het eerst cijfers beschikbaar. In die periode kwam het luistertijdaandeel in de leeftijd 10+ op 0,4% (zie: <https://www.radiofreak.nl/luistercijfers-januari-februari-radio-10-en-538-gelijk/>).

¹⁷ Poort e.a. (2010), paragraaf 4.6.

¹⁸ <https://www.radioln.nl/frequenties/>.

¹⁹ <https://www.radiodigi.nl/regionale-stations-bovenregionaal.html#>.

²⁰ In 2020 niet meer in de FM te beluisteren.

Tabel 3.1 toont op basis van een combinatie van bronnen voor enkele relatief succesvolle E-Power stations het gemiddelde luistertijdaandeel in 2018 en 2019, de niet-landelijke FM-kavels waarop ze te beluisteren zijn en een schatting van het totale demografische FM-bereik. Daarin is te zien dat *RadioNL* met de diverse edities een luistertijdaandeel haalt van omstreeks 1,5%.

Dat is bescheiden in vergelijking met dat van de vier landelijke ongeclausuleerde FM-stations (in 2018-2019 gemiddeld 9 tot 11% per station).²¹ Gecorrigeerd voor verschillen in FM-bereik ligt het echter niet ver van dat van Veronica (gemiddeld 3,5% in 2018-2019 bij een bereik van ongeveer 61%) en 100%NL (gemiddeld 3,3% bij een bereik van ongeveer 60%), dat qua genre een directe concurrent zou kunnen zijn. Het luistertijdaandeel van de geclausuleerde landelijke commerciële FM-stations SLAM! (1,4%), Sublime (0,8%) en BNR Nieuwsradio (0,7%) is zelfs lager dan dat van RadioNL.

Tabel 3.1 laat verder zien dat *Radio Continu* op acht verschillende niet-landelijke FM-kavels uitzendt, maar het gaat hier om kavels met een relatief klein bereik, waardoor het optelt tot slechts zo'n 3,7%. Het luistertijdaandeel is lager dan dat van RadioNL, maar met 1,0% in 2018 en 0,65% in 2019 niet onaanzienlijk, zeker gelet op het beperkte FM-bereik. *Radio Decibel* heeft met de kavels B01 en B06 een demografisch bereik van een kleine 30%, maar haalt daarmee een luistertijdaandeel van slechts 0,1 tot 0,2%.

Only Classics, de opvolger van *Radio 8FM* doet het ook relatief goed, met een luistertijdaandeel van 0,5%, al zal moeten blijken hoe dat in 2020 zal gaan zonder FM-bereik. Onmogelijk is het niet om zonder FM-bereik een dergelijk marktaandeel te hebben – of zelfs iets meer – zo laten *Arrow Classic Rock* en *Groot Nieuws Radio* zien. Ook *classical* (geen onderdeel van E-Power) behaalde zonder FM-bereik een luistertijdaandeel van 1,2% in de jaren 2018-2019.

Ontwikkeling radio-advertentiemarkt

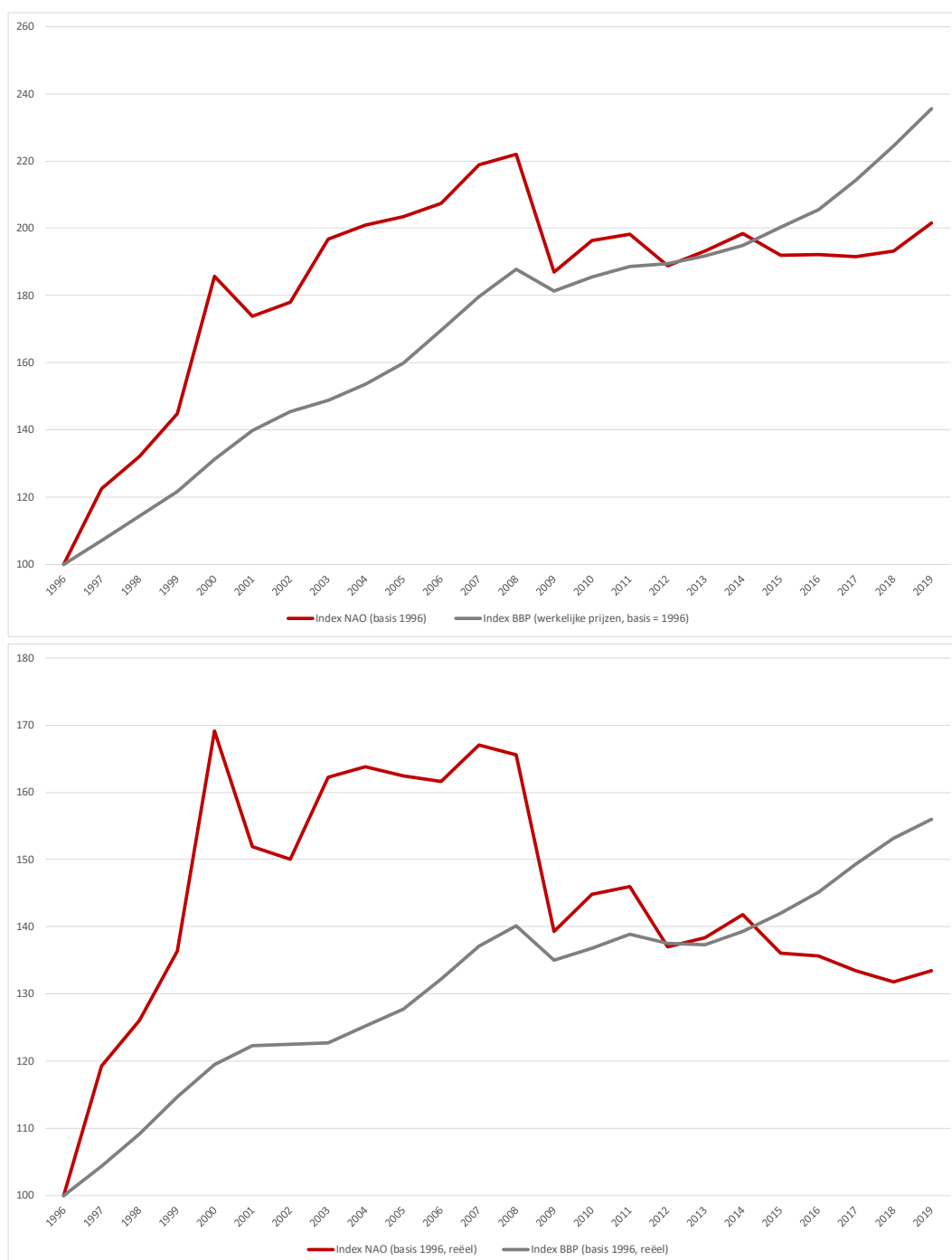
Figuur 3.2 laat zien dat netto advertentie-opbrengsten (NAO) in de radiomarkt zich tussen 1996 en 2008 gunstiger ontwikkelden dan het bbp. Na de financiële crisis kromp de radio-advertentiemarkt in 2009 met zo'n 16%, om weer op het bbp-pad terecht te komen. Sinds 2009 zijn de bestedingen met wat schommelingen ongeveer gelijk gebleven in nominale termen. In reële termen zijn ze derhalve geleidelijk afgenomen. In 2019 waren de netto bestedingen (spot plus non-spot) € 204,6 miljoen.²² In 2020 zal er zonder twijfel een terugval zijn als gevolg van de Corona-crisis.

Hiervoor werd gemeld dat er sterke aanwijzingen zijn dat de inkomsten van de niet-landelijke stations zich in de periode 2011-2015 duidelijk ongunstiger hebben ontwikkeld dan die van de landelijke vergunningen. Of er daarna weer herstel is geweest, is niet bekend.

²¹ O.b.v. nationaalluisteronderzoek.nl/analysetool/. Doelgroep 'Totaal 10+', alle luisterplaatsen, gemiddelde van tweemaandsgemiddelden.

²² <https://www.telecompaper.com/nieuws/omzet-uit-radioreclame-groeide-met-43-procent-in-2019--1324489>. Sinds 2018 rapporteert het Radio Advies Bureau (RAB) dat de cijfers verzamelt de netto-netto bestedingen, waarvan geen mediakortingen meer hoeven worden afgetrokken. De indexcijfers in Figuur 3.2 zijn ook historisch teruggerekend naar deze grondslag.

Figuur 3.2 Indexcijfer NAO en bbp 1996-2019, nominaal (boven) en reëel (onder)



Bron: RAB (2008-2020), CBS.

Luisteraandeel FM en DAB

Bij de waardebeoordeling voor de verlenging per 2011 is verondersteld dat ongeveer 60% van de luistertijd via de ether plaatsvindt (FM/AM en DAB+ samen). Voor de verlenging per 2017 is op basis van het toen beschikbare cijfermateriaal voor FM en DAB+ uitgegaan van 55,6% in 2015 aflopend naar 50,0% in 2022.

Het luisteraandeel van DAB+ bedroeg in 2015 2 à 3%.²³ In 2017 was dat toegenomen tot circa 5% en in 2019 was het ongeveer 11%. In 2017 luisterde 13% wel eens via DAB+, in 2019 was dat opgelopen tot 23%, terwijl in 24% van de huishoudens een DAB+-ontvanger aanwezig was.²⁴

Niettemin blijft het luisteraandeel van FM (en AM) vooralsnog hoog. Het is sinds 2015 nauwelijks afgenomen, ondanks de toename van DAB+ en zowel in 2017 als in 2019 bedroeg het 52%.²⁵ Dat impliceert dat een vergunninghouder anno 2020 nog altijd pakweg de helft van zijn luisteraars via de FM bereikt en een op de negen luisteraars via DAB+.

Na de FM is internet het meest populaire distributieplatform: in 2019 was het internet goed voor 20% van het luistervolume, tegenover 19% in 2017 en 15% in 2015. De kabel en DSL waren samen goed voor 13% in 2019, tegenover 20% in 2017 en 24% in 2015.²⁶

De groei van DAB+ komt dus de laatste jaren vooral van kabel en DSL en niet van FM/AM. Mogelijk heeft de afschakeling van de analoge kabel hier een rol in gespeeld en mensen gemotiveerd in de woonkamer over te stappen op een DAB+-ontvanger of internetradio (zoals Sonos). Het is te verwachten dat de inbouw van DAB+-ontvangers in nieuwe auto's wel ten koste zal gaan van het aandeel van FM: vanaf 21 december 2020 moet de Europese Elektronische Communicatie Code zijn geïmplementeerd, die verplicht stelt dat nieuwe auto's met een ingebouwde radio geschikt zijn voor DAB+ ontvangst.²⁷ Brennenraeds et al. (2017) ontwikkelden op basis van de vervangingsgraad van auto's scenario's, waarbij in het basisscenario rond 2028 de helft van het wagenpark beschikt over een DAB+-radio. Mede op basis daarvan komen ze tot een geadviseerde afschakeling van FM tussen 2027 en 2032.²⁸

²³ Kerste e.a. (2016), paragraaf 4.3.

²⁴ <https://nationaalluisteronderzoek.nl/audiomonitor-slides/#page-content>.

²⁵ <https://nationaalluisteronderzoek.nl/audiomonitor-slides/#page-content> i.c.m. Kerste e.a. (2016), p. 37.

²⁶ Een groep van 4% (2019) resp. 5% (2017) en 5% (2015) weet niet via welk platform hij of zij luistert.

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1586790353114&uri=CELEX:32018L1972>.

²⁸ Brennenraeds e.a. (2017), p. 26.

4 Knelpunten

Hoofdstuk 2 schetst de ontwikkelingen in beleid, regelgeving en rechtszaken rondom de Nederlandse niet-landelijke commerciële radio. Het vorige hoofdstuk vervolgde met de belangrijkste marktontwikkelingen, met bijzondere aandacht voor de positie van de niet-landelijke commerciële omroepen. Dit hoofdstuk identificeert op basis van de twee voorgaande hoofdstukken een viertal aantal knelpunten voor de niet-landelijke commerciële omroepen.

Knelpunt 1: Regiogerichtheid

Reeds in de evaluatie van de uitgifte in 2003 werden kritische kanttekeningen geplaatst bij de regiogerichtheid van niet-landelijke commerciële omroepen. Veel vergunninghouders hebben in 2003 en 2008 hoog geboden op dit criterium. Sinds die tijd bleek het dikwijls een blok aan hun been bij de exploitatie en een belemmering bij het zoeken naar schaalgrootte door het combineren van meerdere niet-landelijke FM-vergunningen of door sterker in te zetten op DAB+ of internet-distributie. Dat blijkt ook al uit de vele rechtszaken die sinds die tijd zijn gevoerd over de regiogerichtheidseis (zie Box 1), die erop wijzen dat de eis in veel gevallen knelt. Het blijkt ook uit de dialoogsessies die Medy van der Laan in 2019 met de sector voerde (Tweede Kamer 24095 nr. 511).

De verlengingen van de vergunningen in 2011 en 2017 hebben die regiogerichtheidseisen, inclusief eventuele overbieding op dat criterium, laten voortduren. Sinds 2017 geldt bij nieuwe uitgiftes een relatief lage eis van 10% regiogerichtheid op basis van OCW-regelgeving, en is bovendien de mogelijkheid gecreëerd voor vergunninghouders om hun vergunning in te leveren en bij een nieuwe uitgifte deze zonder regiogerichtheidseis opnieuw te verwerven. Daarbij geldt dan enkel het wettelijk minimum van 10%. Het op deze manier teruggeven en opnieuw verwerven van een vergunning levert wel het risico op dat een andere ondernemer er met de vergunning vandoor gaat. Daarom kwam Medy van der Laan in de Dialoogsessies tot een variant waarin vergunninghouders hun vergunning voorwaardelijk inleveren en de inlevering kunnen intrekken, mochten ze overboden worden.²⁹

De beoogde regiogerichtheid van de niet-landelijke commerciële radio-omroepen staat dus op gespannen voet met de ontwikkelingen van de laatste jaren. Het feit dat de regionale publieke omroepen de laatste jaren hun luistertijdaandeel gestaag zagen afnemen, is in dit kader relevant. Het suggereert dat de vraag naar regionaal georiënteerde radio afkalft en roept tevens de vraag op in hoeverre het nog een publiek belang is om naast de regionale publieke omroep ook een regionale commerciële markt te faciliteren of zelfs conserveren.

Anderzijds is de niet-landelijke commerciële radiomarkt meer dan alleen een regionaal georiënteerde radiomarkt. Het is ook een plek waar heel kleine stations kunnen bestaan, gericht op een kleine lokale gemeenschap: 13 van de 38 niet-landelijke kavels hebben een demografisch bereik van minder dan 1%, in één geval gaat het om slechts 0,02%, wat overeenkomt met ongeveer 3500 potentiële luisteraars. Daarnaast is er een station als Ujala Radio, dat niet zozeer een regionaal als wel een etnische/cultureel profiel heeft en zich richt op de Hindoestaanse gemeenschap in Nederland.

²⁹ Bij deze variant dient de kanttekening te worden geplaatst dat het dus geen optimale allocatie van de vergunningen waarborgt in die gevallen dat de inlevering wordt ingetrokken.

De *zelfstandige* exploitatie van dergelijke stations is niet primair commercieel gedreven, zo blijkt ook uit de waardebeoordelingen bij verlenging die sinds 2011 op nihil komen. Met het oog op de pluriformiteit van het medialandschap kan het evenwel anno 2020 nog altijd een publiek belang zijn FM-ruimte te creëren voor dergelijke stations. Daar staat tegenover dat die kleinste kavels bijna allemaal onderdeel uitmaken van grotere netwerken, met name RadioNL en Radio Continu. Ook is het zo dat niche-stations veel meer dan in 2003 de mogelijkheid hebben hun publiek te bereiken via andere distributiekanaalen zoals het internet. Voor stations die vooral een etnisch of religieus profiel hebben en waarvan de doelgroep meer verspreid woont, ligt ook landelijke DAB+ steeds meer voor de hand. Voor zover FM-ruimte schaars is, is het derhalve de vraag of de maatschappelijke kosten van het reserveren van schaarse ruimte voor niche-stations opwegen tegen de maatschappelijke baten, zeker nu zulke stations ook eenvoudig via internet kunnen uitzenden.

Naast het faciliteren van dergelijke niche-stations is er nog een ander publiek belang denkbaar dat samenhangt met de betwisbaarheid van de landelijke commerciële radiomarkt. Als de landelijke kavels de Eredivisie vormen van de Nederlandse commerciële radiomarkt, is de niet-landelijke markt de Keukenkampioendivisie. In die markt opereren enkele spelers die mogelijk de ambitie koesteren om te promoveren naar de Eredivisie en het zou maatschappelijk wenselijk kunnen zijn dat er in de vorm van de niet-landelijke markt een springplank naar de landelijke markt bestaat. Met name RadioNL is een mogelijke promotiekandidaat, zo bleek uit het vorige hoofdstuk, met een programma met een demografisch bereik in de orde van 30% en een luisterbereik dat groter is dan dat van de geclausuleerde landelijke commerciële FM-stations SLAM!, Sublime en BNR Nieuwsradio. Gecorrigeerd voor verschillen in FM-bereik ligt het luisterbereik ook in de buurt van dat van Veronica en 100%NL.

Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat – ondanks het blijvend grote luistertijdsdeel van FM tot op heden – er ook stations zijn die zonder niet-landelijk FM-bereik een marktaandeel halen dat vergelijkbaar is met dat van RadioNL: denk daarbij aan Arrow Classic Rock en classicnl. Beide stations zijn in het verleden te beluisteren geweest op de landelijke FM en zouden de sprong daarnaar opnieuw kunnen maken.

Tot slot zij opgemerkt dat de niet-landelijke commerciële radiomarkt geen ‘walled garden’ zou moeten zijn, waarbinnen een partij als RadioNL tegen veel gunstiger voorwaarden kan concurreren met de landelijke ongeclausuleerde station en bijvoorbeeld 100%NL. Met het versoepelen van de regiogerichtheidseis dreigt dat risico. Daarnaast is er de 30%-grens uit de *Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële FM-radio-omroep*³⁰. Op grond hiervan mag het FM-bereik van een regionale commerciële omroep niet boven 30% komen. Deze eis geldt echter ten aanzien van organisatorische verbondenheid en aanmerkelijke invloed op het beleid van ondernemingen en kan met productievereenkomsten worden omzeild. In de praktijk vormt dit dus geen belemmering om – met 10% regionalisering – het demografische bereik van een programma van een niet-landelijk station boven de 30% op te schroeven.

³⁰ Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 13 februari 2020, nr. WJZ/19242023, tot vaststelling van tijdelijke regels met betrekking tot de maximale hoeveelheid frequentieruimte bestemd voor commerciële FM-radio-omroep die één rechtspersoon kan gebruiken of verwerven (Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële FM-radio-omroep). Voorheen werd dit beleid gehandhaafd door het Commissariaat voor de Media op basis van de *Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003*.

Knelpunt 2: Kavelindeling

Net als ten tijde van de verlening in 2011 blijkt ‘ruilverkaveling’ in de niet-landelijke commerciële radiomarkt ook in 2020 aan de orde van de dag. Zo bleek in het vorige hoofdstuk dat RadioNL op maar liefst 15 verschillende niet-landelijke FM-kavels van negen verschillende vergunninghouders te ontvangen is. In drie van die gevallen gaat het daarbij om een deel van de frequenties van de vergunning en ook op een aantal andere vergunningen worden met de verschillende frequenties verschillende programma’s uitgezonden. Radio Continu maakt gebruik van acht verschillende niet-landelijke vergunningen.

Vergunningen worden dus door de marktpartijen enerzijds gecombineerd tot grotere gebieden, waarbij radio-edities het oogmerk hebben te blijven voldoen aan de regiogerichtheidsis. Anderzijds worden vergunningen opgedeeld en versneden, wanneer het demografische bereik of de frequenties kennelijk in een andere indeling beter aansluiten bij de voorkeuren van de luisteraars. Dit alles wekt de stellige indruk dat de huidige kavelindeling, die op hoofdlijnen stamt uit 2003 en sinds die slechts organisch is veranderd, onvoldoende aansluit bij de huidige marktkrachten en –voorkeuren.

Knelpunt 3: DAB+ simulcastverplichting

Digitalisering in de vorm van simulcasting via DAB+ was een belangrijke voorwaarde bij de verlenging in 2011 en in 2017 is de vereiste indoordekking van het DAB+-netwerk verder opgevoerd. Acht jaar later was het luistertijdaandeel van DAB+ na een moeizame start eindelijk opgelopen tot 11%, vermoedelijk onder invloed van de verplichte inbouw in nieuwe auto’s vanaf eind 2020 en de afschakeling van de analoge kabel. Het luistertijdaandeel van de FM is echter vooralsnog nauwelijks afgenomen.

Hoewel het natuurlijk plausibel is dat consumenten pas overgaan tot de aanschaf van DAB+-ontvangers wanneer zij daarmee veel zenders kunnen ontvangen in een goede kwaliteit, heeft de aanbod-gedreven aanpak om DAB+ te bevorderen tot dusver dus maar beperkt gewerkt. Coburn heeft het in zijn populair-wetenschappelijke boek *The Change Function* over de ‘user crisis’ versus ‘total perceived pain of adoption’ om de adoptie van nieuwe technologieën te verklaren.³¹ In ons vlakke land met goede FM-ontvangst ontbrak het de meeste consumenten aan ‘user crisis’, terwijl de pijn van het omarmen van DAB+ in ieder geval bestond uit het aanschaffen van een nieuwe ontvanger, en bij auto’s het inbouwen ervan.

De verplichte inbouw in nieuwe auto’s neemt die laatste pijn uiteraard weg, en de afschakeling van de analoge kabel heeft mogelijk een kleine ‘user crisis’ in de woonkamer teweeggebracht. Toch blijft het twijfelachtig hoeveel een aanbod-gedreven aanpak bijdraagt aan de adoptie van DAB+ waar het de niet-landelijke markt commerciële stations betreft. In het vorige hoofdstuk werd aangegeven dat de E-Power-stations in 2019 samen een luistertijdaandeel hadden van gemiddeld 5,1%. Zonder Arrow Classic Rock en Groot Nieuws radio, die binnen die groep relatief groot zijn en vrijwillig kiezen voor DAB+-distributie, gaat het om minder dan 3,5% luistertijdaandeel voor de niet-landelijke commerciële stations.

Het is niet aannemelijk dat dit kleine deel van de markt veel bijdraagt aan een aanbod-gedreven aanpak, die de afgelopen jaren toch al beperkt succes had op de DAB+-penetratie. Aan de andere

³¹ Coburn, P. (2006), p. 195.

kant kunnen de kosten van DAB+-distributie voor niet-landelijke stations juist relatief zwaar wegen. Over die kosten is weinig actuele informatie openbaar beschikbaar, omdat deze valt onder geheimhoudingsverklaringen. De berekeningen van TNO in Poort et al. (2010) kwamen op ongeveer € 12 duizend per DAB+-kanaal per jaar in de bovenregionale kavels. Dit is een beperkt bedrag maar voor een station met een niet-commercieel oogmerk niet verwaarloosbaar en voor de kleinste kavels B27-B38 ligt het in dezelfde orde van grootte als de berekende kosten van analoge distributie.³² Deze informatie is verouderd en indertijd gebaseerd op schattingen. Toch is het beeld duidelijk: waar de kosten van DAB+-distributie voor stations met een groot bereik zeer laag zijn in vergelijking met die van FM-distributie, liggen ze voor de kleinste niet-landelijke stations in dezelfde orde van grootte. Het demografische bereik van DAB+ is voor hen veel groter dan dat van FM, maar voor stations met een regionaal karakter voegt dat amper waarde toe, temeer gelet op het vooralsnog bescheiden luistertijdaandeel van DAB+. Derhalve kan juist voor de kleinste niet-landelijke vergunninghouders de DAB+-simulcastverplichting knellen, terwijl deze niet of nauwelijks bijdraagt aan de beleidsambitie om te digitaliseren.

Knelpunt 4: Waarderingsgrondslag bij verlenging wijkt af van praktijk

Een vierde knelpunt betreft de waarderingsmethodiek die is gehanteerd bij de verlengingen in 2011 en 2017. In het vorige hoofdstuk werd gememoreerd dat die voor alle niet-landelijke vergunningen bij beide verlengingen op waarde nihil kwam. Toch zijn bij de uitgiftes in 2013, 2016 en 2020 voor verschillende niet-landelijke kavels bedragen tussen € 14 en 55 duizend betaald. Voor kavel B05 met een demografisch bereik van 16,77% in de Randstad werd dit jaar zelfs € 365 duizend geboden. Op deze kavel wordt nu *Q-Music Non-stop Maximum Hits* uitgezonden. Het relatief hoge bod op deze kavel voor een periode van slechts tweeënhalf jaar suggereert dat dit voor Q-Music waardevol was als de enige manier om in de huidige marktomstandigheden in de buurt te komen van een tweede landelijk FM-station.

De grondslag bij de waardering ten behoeve van verlengingen was echter de waarde van de kavels bij zelfstandige exploitatie, zonder de schaalvoordelen die het combineren van meerdere kavels heeft, blijkens de ontwikkelingen die in de markt te zien zijn. Een waarderingsgrondslag waarbij gekeken wordt naar de marginale waarde van een kavel voor een bestaand station (de waarde die de vergunning toevoegt aan een bestaande business case) zou realistischer zijn, maar moeilijk voldoende te objectiveren om de juridische toets der kritiek te doorstaan.

³² Poort e.a. (2010), p. 62, 74.

5 Aanbevelingen

Het opnieuw uitgeven van vergunningen in een veiling biedt de mogelijkheid om de regiogerichtheidseis op een laag niveau gelijk te trekken. De veiling kan tevens een nieuwe kavelindeling faciliteren, bijvoorbeeld door de verschillende frequenties voor de niet-landelijke markt sequentieel van groot naar klein demografisch bereik te veilen. Andere aanbevelingen betreffen het loskoppelen van het beleid voor de landelijke en niet-landelijke markt en het laten vallen van de simulcastverplichting voor de niet-landelijke stations.

Het voorgaande hoofdstuk identificeerde een viertal punten waarop de ontwikkelingen in de markt voor niet-landelijke radio-omroepen knellen in relatie met beleid, regelgeving en rechtszaken:

1. Regiogerichtheid
2. Kavelindeling
3. DAB+ simulcastverplichting
4. Waarderingsgrondslag bij verlenging wijkt af van praktijk

Dit slothoofdstuk formuleert vanuit deze knelpunten een aantal aanbevelingen.

Geef de vergunningen opnieuw uit in een veiling en verlaag de regiogerichtheidseis

In 2003 zijn de vergunningen voor commerciële radio uitgegeven in een vergelijkende toets, in 2011 en 2017 zijn ze verlengd. Daarmee is de marktordering bijna twintig jaar ongewijzigd gebleven, en zijn toetredingsmodelijkheden voor nieuwkomers op FM-vergunningen zeer beperkt geweest.

Gezien het feit dat de adoptie van DAB+ de laatste jaren niet snel is gegaan en nauwelijks ten koste ging van het luisteraandeel van FM, lijkt de door Dialogic in 2017 geadviseerd afschakeling tussen 2027 en 2032 optimistisch. Maar zelfs als afschakeling tussen 2030 en 2032 haalbaar is, resteert na afloop van de huidige vergunningen nog een termijn van acht tot tien jaar, die een nieuwe uitgifte haalbaar maakt. Verdere digitalisering lijkt weinig steekhoudend als argument om opnieuw te verlengen.

Een nieuwe uitgifte biedt in de landelijke markt de mogelijkheid om de clausuleringen te heroverwegen. Dat valt verder buiten het bestek van dit essay. In de niet-landelijke markt biedt het de mogelijkheid de regiogerichtheidseis voor alle vergunningen op een laag niveau gelijk te trekken. Daarbij valt zelfs te overwegen de regiogerichtheidseis in het geheel los te laten en het dus geheel aan marktpartijen over te laten om al dan niet regiogericht te programmeren. Regiogerichtheid bleek de afgelopen jaren een twistappel in de niet-landelijke markt en het geleidelijk verlies van luistertijdaandeel van de regionale publieke omroep wekt de suggestie dat de behoefte van consumenten aan regionaal gerichte radio afgenomen is. Bovendien bieden andere platforms met minder schaarste, zoals internet en DAB+, ook mogelijkheden voor regionaal gerichte radio voor zover daar behoefte aan is.

Als op die punten voldoende duidelijkheid bestaat over de onderliggende publieke belangen en het gewenste beschermingsniveau, is in 2022 een veiling te prefereren boven een vergelijkende toets,

om te voorkomen dat opnieuw juridische procedures en andere discussies ontstaan over de rechtmatigheid van de toewijzing van de vergunningen, de interpretatie van de programmatische biedingen en regio-gerichtheid en het gelijke speelveld in het algemeen. Een veiling is het meest geschikte instrument om de waarde die voortvloeit uit de maatschappelijke schaarste van FM-spectrum ten gunste van de maatschappij te laten komen en tegelijk een optimale allocatie van het spectrum te bewerkstelligen.

Heroverweeg kavelindeling niet-landelijke markt

Duidelijk is geworden dat de kavelindeling van de niet-landelijke radiomarkt niet goed correspondeert met de bedrijfsmodellen van de vergunninghouders. Enerzijds trachten enkele aanbieders kavels te combineren tot bijna landelijke proporties, waarbij de grens van 30% demografisch bereik kan worden overschreden wanneer dat gebeurt met programma's met regio-edities en zonder aanmerkelijke invloed op alle onderliggende vergunninghouders. Anderzijds worden kavels opgedeeld tussen bespelers.

Bij een nieuwe uitgifte zal de kavelindeling in de niet-landelijke markt daarom opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden, en over de wenselijkheid van het opdelen en combineren van vergunningen moeten worden nagedacht. Voor zover dit wenselijk is, dient het veilingmodel dit zo goed mogelijk te faciliteren. Een combinatorische klokveiling waarin gegadigden naar eigen inzicht op verschillende combinaties van frequenties verschillende biedingen kunnen uitbrengen zou daarvoor in theorie een geschikt model kunnen zijn, maar is vermoedelijk te complex voor deze markt. Een overzichtelijker alternatief zou zijn om de verschillende frequenties van de niet-landelijke vergunningen sequentieel van groot naar klein demografisch bereik te veilen.

Creëer de mogelijkheid voor een nieuwe landelijke kavel

Onder knelpunt 1 is gesproken over het mogelijke publieke belang dat samenhangt met de betwisbaarheid van de landelijke commerciële radiomarkt en de rol die de niet-landelijke markt daarbij als springplank kan spelen. Vanuit die gedachte is het raadzaam om bij een veiling van de FM-vergunningen een nieuwe ongeclausuleerde landelijke kavel samen te stellen uit niet-landelijke frequentieruimte, en dit met een serieuze reserveprijs te veilen, zodat er de mogelijkheid ontstaat voor partijen om met een nieuw landelijk station toe te treden. Momenteel is het totale demografische bereik van alle niet-landelijke kavels samen ongeveer 115%, zodat het goed mogelijk lijkt hieruit een landelijke kavel met ten minste 60% bereik samen te stellen, terwijl er nog altijd een substantiële hoeveelheid niet-landelijke frequentieruimte overblijft.

Indien de vergunning niet tegen die reserveprijs wordt uitgegeven, vallen de frequenties alsnog toe aan de niet-landelijke markt, maar ligt het ook meer in de rede om er scherper op toe te zien dat door het combineren van kleinere kavels niet alsnog een quasi-landelijk station wordt gevormd.

Overweeg landelijke en niet-landelijke markt beleidsmatig los te koppelen

In de discussies rondom de verlenging in 2011 en 2017 voerde de landelijke markt de boventoon, zowel ten aanzien van de verlenging zelf, als ten aanzien van de digitalisering en de waarderingsmethodiek. Dat is begrijpelijk gelet op het veel grotere luistertijdaandeel en economische belang van dit deel van de markt. De dynamiek in de niet-landelijke markt wijkt echter af van die in de landelijke, waardoor het beleidsmatig koppelen van beide deelmarkten niet op voorhand logisch is.

Ook wanneer voor de landelijke markt in 2022 toch zou worden gekozen voor een verlenging, verdient het de aanbeveling de niet-landelijke vergunningen opnieuw uit te geven langs de hier geadviseerde lijnen. Een bijkomende reden daarvoor is, dat de methodiek die tweemaal is gebruikt om de waarde van de vergunningen bij verlenging te bepalen, minder geschikt is voor de dynamiek in de niet-landelijke markt, waarbij waarde wordt gecreëerd door vele vergunningen geheel of gedeeltelijk te combineren. Derhalve waarborgt verlenging op basis daarvan een optimale allocatie van de vergunningen onvoldoende.

Schaf de verplichting voor niet-landelijke vergunninghouders via DAB+ uit te zenden af

In het vorige hoofdstuk bleek juist voor de kleinste niet-landelijke vergunninghouders de DAB+-simulcastverplichting te knellen, terwijl deze niet of nauwelijks bijdraagt aan de beleidsambitie te digitaliseren.

Bij een nieuwe veiling zou het daarom goed zijn om voor niet-landelijke vergunninghouders het uitzenden van DAB+ optioneel te maken. De grotere partijen zullen daar naar verwachting vrijwillig voor kiezen, de kleinere spelers zullen er waarschijnlijk nog een aantal jaren van afzien, zonder dat dat schade toebrengt aan de digitalisering in zijn algemeen.

Ook indien onverhoopt voor een verlenging van de niet-landelijke vergunningen zou worden gekozen, lijkt het raadzaam de simulcastverplichting bij verlenging te schrappen, al brengt dat met zich mee dat dan gezocht zal moeten worden naar een andere grondslag voor verlenging.

Literatuur

- Agentschap Telecom (2008). Resultaten vergelijkende toets. Vergunningen commerciële radio-omroep 2007. 21 februari 2008.
- Berenschot & Van Doorne (2005), “Op de golven: Evaluatie uitgifte van radio-frequenties voor commerciële radio in 2003”, Utrecht.
- Brennenraedts, R., van der Vorst, T., Hermanussen, L., Janssen, D., de Haas van Dorsser, S., Rutten, P., Bekkers, R., Maltha, S. (2017). Argumenten en impact bij een zinvolle afschakeling van analoge radio-etherdistributie via FM en AM, Dialogic, Utrecht (2017.055).
- Coburn, P. (2006). *The Change Function. Why Some Technologies Take Off and Others Crash and Burn*. New York: Penguin.
- Kerste, M., Poort, J., van Eijk, N. Valuing commercial radio licences. *European Journal of Law and Economics* (2015) 39: 331–353.
- Kerste, M., Rougoor, W., Biesenbeek, C., Poort, J. (30 november 2015). Waardering niet-landelijke vergunningen. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kerste, M., Weda, J., Poort, J. (2016). *Herwaardering kavel A2*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kerste, M., Poort, J., Rougoor, W., Weda, J., Witteman, J. (2016). *Waarde landelijke commerciële radiovergunningen: verlenging 2017*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/IViR
- Poort, J., Kerste, M., Prins, J., Scavenius, E., v.d. Ende, B., Trommelen, P., van Eijk, N., Rutten, P. (2010). *Waarde commerciële radiovergunningen*. Amsterdam: SEO-Economisch Onderzoek.
- Poort, J., Kerste, M., Akker, I., Prins, J. (2011). *Addendum waarde commerciële radiovergunningen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Poort, J. (2015). *Empirical Evidence for Policy in Telecommunication, Copyright & Broadcasting*, Vossiuspers UvA – Amsterdam University Press.