

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 545

Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en
Klimaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2021

Mede naar aanleiding van de motie van het lid Bruins c.s.¹ wil ik u graag nader informeren over digitale radio DAB+, zoals ook door mij toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Telecommunicatie op 11 juni 2020². De motie van het lid Bruins c.s. verzoekt mij rekening te houden met het belang van een snelle digitalisering van de radio, hetgeen op termijn ook de mogelijkheid voor radiostations moet creëren om alleen via DAB+ te kunnen uitzenden (DAB only)³. De motie gaat ervan uit dat DAB+ de komende jaren in belang zal toenemen waardoor het uitzenden alleen over DAB+ voor bepaalde radiostations meer opportuun zal worden. Daarnaast maak ik graag van deze gelegenheid gebruik om u te informeren over een aantal andere radio-onderwerpen, waaronder de motie van het lid Grinwis c.s.⁴ In deze motie wordt de regering verzocht om te komen tot een proportionele en daarmee maatschappelijk verantwoorde vergoeding voor de landelijke commerciële radiopartijen en de Kamer daarover voor het zomerreces te informeren.

De motie van het lid Grinwis c.s.

Ter uitvoering van de motie van het lid Grinwis c.s. is het overleg met de landelijke radiosector opgestart en is het concept-rapport van SEO Economisch Onderzoek (SEO) aan partijen toegestuurd. Hoewel de verlenging van de commerciële radiovergunningen gebonden is aan een bepaald tijdspad is het wel belangrijk om partijen voldoende tijd te geven om de complexe materie te doorgronden en een inhoudelijke reactie te formuleren. Het is daarbij van belang dat de verleningsprijzen op een zorgvuldige wijze tot stand komen. Ik verwacht daarom dat dit traject nog enkele weken in beslag zal nemen. Ik zal uw Kamer na het zomerreces nader informeren over de voortgang en dan ook tevens het definitieve rapport van SEO aan u kunnen toesturen. Naar verwachting zijn dan ook de bedragen van de niet-landelijke sector bekend. Uiteraard zal ook met hen – indien daar aanleiding⁵ toe is - zo spoedig mogelijk een overleg worden opgestart.

Digitale radio DAB+

Sinds 2009 stimuleert de overheid digitalisering van de (ether)radio met het oog op doelmatig gebruik van schaars spectrum. Hiertoe zijn - eerst in 2011 en later nogmaals in 2017 - de vergunningen voor analoge commerciële radio (zowel landelijk als niet-landelijk) verlengd onder de voorwaarde dat partijen investeren

¹ Kamerstuk 24 095, nr. 523.

² Kamerstukken 26 643 en 24 095, nr. 705.

³ Om dit moment zenden partijen als gevolg van het gevoerde beleid vaak zowel via FM als via DAB+ uit.

⁴ Kamerstuk 24 095, nr. 537

⁵ Op dit moment is nog niet bekend of ook de niet-landelijke partijen een verlengingsprijs verschuldigd zijn.

in digitale etherradio (DAB+). Door middel van de zogenaamde koppeling kregen partijen ook de beschikking over een vergunning voor digitale radio. Met de verlengde vergunningen werden vergunninghouders onder andere verplicht het programma dat men analoog verspreidt óók digitaal aan te bieden (de zogenoemde simulcastverplichting).

De digitale DAB+ standaard biedt de luisteraar verschillende voordelen ten opzichte van de analoge FM: de luisteraar kan een hogere geluidskwaliteit en additionele diensten (zoals informatie over de muziek) worden geboden. Digitalisering strekt er tevens toe dat de beschikbare frequentieruimte intensiever gebruikt kan worden. Hierdoor kan het beschikbare spectrum efficiënter worden ingericht. Er passen meer zenders in minder spectrum, waardoor er ook meer aanbod kan komen. Daarnaast zullen de investeringen in digitalisering voor de vergunninghouders op termijn leiden tot lagere exploitatiekosten doordat de kosten voor het uitzenden gedeeld kunnen worden met andere partijen. Al met al biedt digitalisering verschillende voordelen ten opzichte van analoge radio: een betere kwaliteit, een groter bereik en de mogelijkheid tot het genereren van meer aanbod. Digitalisering kan derhalve zorgen voor een doelmatiger gebruik van schaars spectrum.

Niet alleen aan de aanbodkant gaat het goed met digitale radio. Ook de luisteraars weten DAB+ steeds beter te vinden. Er zijn inmiddels meer dan tweeënhalf miljoen DAB+ radio's verkocht in Nederland. De penetratiegraad van digitale radio-ontvangers in huishoudens is een indicatie voor het succes van digitale radio. Voor het bepalen van deze indicator wordt gebruik gemaakt van het jaarlijkse onderzoek ICT gebruik van huishoudens en personen van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Uw Kamer wordt hier jaarlijks over geïnformeerd in het jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Uit het jaarverslag van 2020 blijkt dat de penetratiegraad van DAB+ inmiddels zo'n 18% bedraagt (Kamerstuk 35 830 XIII, nr. 1). De verwachting is dat dit cijfer in de komende jaren flink zal toenemen als gevolg van de verplichting zoals opgenomen in de Europese Telecomcode om alle autoradio's in nieuwe auto's te voorzien van digitale (ether)radio⁶. Op deze wijze zal ook de vraag naar digitale radio blijven groeien.

Ieder jaar organiseert de Nederlandse radiosector "De Week van de Digitale Radio", die dit jaar heeft plaatsgevonden van maandag 7 juni t/m vrijdag 11 juni 2021. Tijdens deze actieweek wordt er op de publieke en commerciële radiostations volop aandacht besteed digitale radio via DAB+ en worden er DAB+ radio's weggegeven. Uit het Nationaal Luisteronderzoek (NLO) blijkt dat inmiddels bijna 20% van het radioluisteren in de auto via DAB+ plaatsvindt. Tevens blijkt dat deze actieweek bijdraagt aan de bekendheid van digitale radio en de bereidheid van luisteraars om over te stappen. Dit alles maakt dat digitale radio de weg weet te vinden naar de luisteraar en steeds belangrijker wordt. Digitale radio is de toekomst.

Digitale radio: landelijke aanbod

⁶ Het wetsvoorstel ter implementatie van de Europese Telecomcode is op 21 juni 2021 bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstuk 35 865).

Door de bovengeschetste ontwikkelingen is in de afgelopen jaren is het aanbod van digitale etherradio gestaag gegroeid. Er zijn op dit moment in Nederland meerdere, landelijk dekkende, digitale frequentielagen beschikbaar voor digitale radio DAB+. De landelijke spectrumlagen 1 en 2 zijn in gebruik bij respectievelijk de landelijke publieke omroep (NPO) en de negen landelijke commerciële vergunninghouders (verenigd in de Vereniging voor Commerciële Radio (VCR)). De derde landelijke laag is vergund aan het bedrijf Mobiele TV Nederland (MTVNL). MTVNL is een zogenaamde serviceprovider die onder andere frequentiecapaciteit beschikbaar stelt aan partijen die digitaal willen uitzenden maar niet over een eigen vergunning beschikken.

Al deze lagen dragen bij aan een mooi aanbod van digitale zenders voor de luisteraar. Het verheugt mij dan ook om u te kunnen melden dat vorige week op 22 juni 2021 extra landelijk digitaal spectrum is geveild (laag 7). De veiling markeert een belangrijke stap om toekomstbestendige commerciële radio in Nederland mogelijk te maken. Een belangrijk aspect hierbij is dat de vergunningen in deze landelijke laag voor langere periode zijn uitgegeven: ten weten voor een periode van twaalf jaar.

Het beschikbaar komen van deze extra landelijke digitale laag is een gevolg van de uitkomsten van de Taskforce (her)indeling digitaal spectrum (hierna: de Taskforce). In deze Taskforce zijn verschillende scenario's uitgewerkt om tot een efficiëntere indeling van het digitale radiospectrum te komen. In mijn brief van 1 april 2019⁷ heb ik uw Kamer nader geïnformeerd over het advies van deze Taskforce en de implementatie daarvan.

De veiling is uitgevoerd door Agentschap Telecom en verliep via internet, met behulp van een elektronisch veilingssysteem. Ik ben van mening dat we kunnen terugkijken op een geslaagde veiling. Alle beschikbare twaalf landelijke vergunningen zijn verdeeld in deze nieuwe laag waarmee in een goede geluidskwaliteit kan worden uitgezonden. De vergunningen zijn terecht gekomen bij die partijen die hier de meeste maatschappelijke waarde mee verwachten te behalen. Het doel van deze uitgifte was dan ook niet om een zo hoog mogelijke opbrengst te behalen, maar een realistische opbrengst die de marktwaarde van de te verlenen vergunningen weerspiegelt. Daarin zijn partijen geslaagd. Een realistische veilingopbrengst heeft als doel om de winnaars van de veiling een prikkel te geven om hun gedane investering te gelde te maken. De veiling heeft een totale opbrengst van ruim 3,1 miljoen euro, hetgeen betekent dat er per vergunning 258.800 euro is betaald. Door de looptijd van twaalf jaar worden vergunninghouders echter ruimschoots in staat gesteld om dit bedrag en andere investeringen zoals de uitrol van een netwerk terug te verdienen.

Naast een ingebruiknameverplichting die is opgenomen in de vergunning zorgt een realistische veilingopbrengst ervoor dat frequenties niet onbenut blijven en dat efficiënt gebruik wordt gemaakt van het spectrum. Een efficiënte verdeling van (digitale) frequenties zorgt voor concurrentie en bevordert innovatie in de omroepsector.

⁷ Kamerstuk 24 095, nr. 463.

De veiling van het landelijke digitale spectrum heeft aangetoond dat een veiling een goede wijze is om schaarse middelen te verdelen, ook bij commerciële radiovergunningen. Het veilen van commerciële radiovergunningen is ook in lijn met het advies van het onafhankelijk adviescollege “Toekomstbeleid Commerciële Radio”. Zo geeft het Adviescollege aan dat bij een veiling de beschikbare frequentieruimte toevallt aan de partij die er het beste economische resultaat mee kan halen. Ook is het Adviescollege van mening dat een veiling de mededinging bevordert en een doelmatig gebruik van frequentieruimte. Een goed gekozen veilingmodel kan eveneens bijdrage aan een efficiënte verdeling al dan niet in combinatie met een maximum aantal vergunningen dat één partij mag verwerven⁸. Zo hebben alle zes de deelnemers aan deze veiling succesvol digitale frequentieruimte ruimte verworven, ook de kleinere partijen. Al met al ben ik van mening dat de behaalde resultaten van de landelijke veiling van laag 7 een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de besluitvorming over de vraag op elke wijze de commerciële radiovergunningen verdeeld moeten worden na 1 september 2025.

Overig aanbod van digital spectrum

Naast het landelijke aanbod voor digitale radio, is er ook digitaal spectrum beschikbaar voor niet-landelijk partijen en voor partijen met een lokale ambitie. Zo is de digitale laag 4 de laag die in gebruik is bij de regionale publieke omroepen, de niet-landelijke commerciële vergunninghouders, alsmede de laatste hoogvermogen middengolfomroep. Deze laag is als gevolg van de uitkomsten van de Taskforce omgevormd tot een laag met een meer provinciale indeling. Deze nieuwe laag is frequentie-technisch beter toegesneden op de wensen van de niet-landelijke partijen. Op dit moment wordt met de niet-landelijke sector overlegd op welke wijze partijen kunnen overgaan naar deze nieuwe laag, die in gebruik genomen gaat worden per 1 september 2022.

Laag 5 is een laag die gereserveerd is en blijft voor de PMSE-sector⁹ (geen radio-uitzendingen voor het publiek).¹⁰ De bedoeling is dat deze laag binnenkort in gebruik genomen kan worden. Laag 6 is bedoeld voor de lokale publieke omroepen en voor lokale commerciële initiatieven. In maart 2020 is hiervoor een tijdelijke uitgifte (tot 2022) van een deel van de beschikbare deelgebieden gestart. De belangstelling voor deze tijdelijke uitgifte was groot. Digitale radio voor lokale omroep voor zowel publieke als commerciële partijen voorziet duidelijk in een behoefte.

De internationale coördinatie van deze laag is echter tijdrovend gebleken en is helaas nog niet gereed. Ook de coronacrisis heeft voor vertraging gezorgd. De definitieve uitgifte van laag 6, die eerder was voorzien voor 1 september 2022, is daarom niet langer haalbaar. Aangezien er bij de internationale coördinatie met onze buurlanden afspraken gemaakt worden over de ingebruikname van frequenties over en weer, is de definitieve uitgifte van laag 6 nu voorzien voor 1 september 2024.

⁸ Op basis van een advies van ACM mochten partijen maximaal vier vergunningen (per partij) verwerven in deze laag.

⁹ Programme Making & Special Effects, bijvoorbeeld rapportgeverbindingen. Deze verbindingen zijn o.a. nodig voor het garanderen van live-uitzendingen van de NPO.

¹⁰ Brief van 26 juni 2015, Kamerstuk 24 095, nr. 384.

Omdat de internationale coördinatie voor deze laag nog niet gereed is om de definitieve uitgifte te laten plaatsvinden, heb ik besloten om de huidige (tijdelijke) vergunningen in laag 6 te verlengen met een periode van 2 jaar waarbij rekening is gehouden met de wensen van onze buurlanden. In de tussentijd wordt doorgewerkt aan de internationale coördinatie zodat er in aanloop na het aflopen van de tijdelijke vergunningen in 2024 een definitieve uitgifte kan plaatsvinden en er extra frequentieruimte voor lokale partijen beschikbaar komt.

Implementatie oplossingen Dialoogsessies

In mijn brief van 1 april 2020¹¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over een drietal door de sector zelf aangereikte opties die, conform de aanbevelingen van mevrouw Van der Laan, nader zouden worden uitgewerkt. Het realiseren van deze opties kan voor elk van de deelsectoren, te weten landelijk, niet-landelijk en de partijen die nog niet beschikken over een frequentie, bijdragen aan het wegnemen van onnodige belemmeringen en het creëren van rust op radiomarkt. Dit laatste acht ik – naast de uitgifte van extra digital spectrum - van cruciaal belang om op langere termijn te komen tot een structureel toekomstvast radiobeleid.

Het betreft:

- Het herinvoeren van de Gedragslijn FM. Deze Gedragslijn maakt het mogelijk dat bestaande partijen hun analoge netwerken kunnen verbeteren binnen de wettelijke kaders;
- Het op korte termijn bieden van de mogelijkheid van het onder specifieke voorwaarden opnieuw veilen van bestaande niet-landelijke vergunningen, met als mogelijk resultaat dat niet-landelijke partijen die hiervoor kiezen gedurende de huidige vergunningstermijn kunnen gaan uitzenden met een regiogerichtheidspercentage van 10%;
- Zo snel mogelijk over te gaan tot het verwerven en verdelen van een aantal kleine analoge FM-frequenties aan kleinere commerciële partijen die nog niet beschikken over een FM-vergunning.

De voorbereidingen voor het uitvoeren van de twee veilingen en het invoeren van de gedragslijn zijn gereed. Zo hebben de consultaties plaatsgevonden en kunnen de benodigde regelingen worden gepubliceerd. Met de radiosector is echter op 6 mei jl. afgesproken om eerst de verlenging van de commerciële radiovergunningen met een termijn van drie jaar af te ronden. Ook de kleinere partijen die nog niet beschikken over frequentieruimte hebben hiermee ingestemd. Dit betekent dat de invoering van bovengenoemde oplossingen zijn aangehouden tot einde van dit jaar. Bij een succesvolle afronding hiervan wordt een belangrijke stap gezet in het wegnemen van onnodige belemmeringen, iets waar de sector behoefte aan heeft.

Conclusie

Zoals hierboven al is aangegeven gaat het goed met de digitalisering van de (ether)radio. Vraag en aanbod groeien gestaag. De luisteraar weet digitale radio steeds beter te waarderen. Het ingezette beleid werpt dus zijn vruchten af. Beleid met als uitgangspunt digitalisering om zo te komen tot een structurele

¹¹ Kamerstuk 24 094, nr. 511.

toekomstvisie voor de langere termijn die meer stabiliteit en rust moet brengen in de commerciële radiomarkt. Zo heeft het advies van de Taskforce ervoor gezorgd voor een efficiëntere indeling van het digitaal spectrum en dat meer capaciteit beschikbaar komt voor partijen die digitaal uit willen uitzenden. De veiling van het extra landelijke digitale spectrum in laag 7 is daarbij een belangrijke mijlpaal om toekomstbestendige commerciële radio in Nederland mogelijk te maken. Met de definitieve uitgifte van laag 6 komt er wederom digitaal frequentiespectrum beschikbaar.

Met de uitgifte van het digitale spectrum wordt ook mede uitvoering gegeven aan de motie-Bruins c.s. Er zijn op dit moment al volop mogelijkheden om – zoals in de motie-Bruins wordt gevraagd – om alleen via DAB only uit te zenden. Voor de langere termijn is dan ook de overgang van analoge naar digitale radio een belangrijk onderwerp dat samen met de sector moet worden opgepakt.

Geconcludeerd kan worden dat er de afgelopen periode belangrijke stappen zijn gezet. Niet alleen in de digitalisering van radio maar ook daar waar het gaat om het creëren van rust in de radiomarkt. De dialoogsessies, de constructieve gesprekken met de sector en het naleven van de toezeggingen van partijen om over en weer handavingsverzoeken in te trekken, hebben daar zeker een positieve bijdrage aan geleverd.

Voor zover de bovengenoemde motie van het lid Bruins c.s. de regering oproept om met de sector in overleg te treden over de mogelijkheid om beleid voor de lokale, regionale, landelijke en DAB only partijen te splitsen, waardoor maatwerk per deelsector beter mogelijk wordt, merk ik op dat dit vraagstuk onderdeel uitmaakt van het advies van het Onafhankelijk Adviescollege. Het advies is door uw Kamer in de procedurevergadering van 26 januari 2020 controversieel verklaard.

De appreciatie van dit advies is daarom pas aan de orde bij het aantreden van een volgend kabinet maar het zal ongetwijfeld een waardevolle rol kunnen spelen bij verdere stappen die nodig zijn bij de formulering van het langere termijnbeleid voor commerciële radio.

De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer