

Vergaderjaar 2008–2009

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 241

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2009

Doel van deze brief

Radio is alom en in vele vormen aanwezig in het Nederlandse mediaveld. Er is een gevarieerd aanbod van radiozenders qua inhoud, genre en publieksgroep. Radio is een belangrijk medium voor het verspreiden en ontvangen van nieuws, opinie, muziek en entertainment. Er wordt vooral naar radio geluisterd via de kabel en de FM¹. Daarnaast neemt de distributie van radio via het internet steeds meer toe, zodat het zowel thuis (via een vaste aansluiting) als onderweg (bijvoorbeeld met een mobiele telefoon) beschikbaar is. De Nederlander luistert gemiddeld vijf en een halve dag per week naar de radio. Vaak heeft men meer dan één radiotoestel². Hoewel door digitalisering steeds meer draadloze distributieplatformen beschikbaar zijn waarop radio te ontvangen is, wordt op dit moment de meeste luistertijd nog steeds via de FM³- en, in mindere mate, de AM3-band besteed.

Op 1 september 2011 lopen de huidige vergunningen voor publieke en commerciële radio-omroepen in de FM- en AM-band af. Daarnaast blijkt dat digitale etherradio nog in de kinderschoenen staat. Omdat frequentieruimte schaars is, is het van belang dat er een zorgvuldige afweging plaatsvindt voor de toewijzing van de ruimte in FM- en de AM-band en voor digitale radio (in de zogenaamde TDAB3-banden). Deze afweging leidt ertoe dat we de huidige vergunningen verlengen onder voorwaarde dat er geïnvesteerd wordt in digitale radio, om zo vol in te zetten op digitalisering. Met deze brief, die ik u mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aanbied, hebben wij drie doelen voor ogen:

1. Allereerst stellen wij u, in hoofdstuk 1, op de hoogte van de algemene beleidsuitgangspunten die voor het beleid voor publieke en commerciële radio via de ether zullen worden gevolgd. Hierbij geven wij reken-schap van de mogelijkheden van transitie van analoge naar digitale radio in de (nabije) toekomst.

¹ «Thuis» 1 uur en 35 minuten, «Werk/School» 41 minuten en «Auto/Onderweg» 25 minuten. – De Radioconsument, Intomart Gfk bv., 2008.

² Het gemiddelde ligt op 2,3 radiotoestellen per huishouden. – De Radioconsument, Intomart Gfk bv., 2008.

³ Wanneer deze termen gebruikt worden, dan wordt verwezen naar de frequentieruimte tussen 87,5 en 108 MHz (FM-band), tussen 526,5 en 1606,5 kHz (middengolf, AM-band) en tussen 174 en 230 MHz (TDAB-band) en/of de voor deze frequentiebanden geschikte technologieën.

2. Vervolgens informeren wij u, in hoofdstuk 2, over ons beleidvoornemen aangaande commerciële etherradio en de transitie naar digitale radio.
3. Tenslotte stellen wij u, in hoofdstuk 3, op de hoogte van de beleidskeuzes voor de toewijzing van frequentieruimte aan de publieke omroepen.

Deze brief staat niet op zichzelf. In de brief over omroepdistributie¹ werd al een kader gegeven voor het toewijzen van frequentieruimte aan de publieke omroep. Daarnaast gaan wij in deze brief in op de toezeggingen die op 13 mei vorig jaar² aan uw Kamer zijn gedaan.

Gelet op een tijdige verdeling van de twee ingetrokken kavels voor landelijke commerciële radio-omroep, verzoeken wij uw Kamer deze brief voor het zomerreces te behandelen.

1. Beleidsuitgangspunten digitalisering etherradio

Op dit moment heeft digitale etherradio een marginale plaats in het totaal van het geconsumeerde radioaanbod. Hiervoor zijn enkele redenen: de luisteraar is voorsnog tevreden met de relatief goede ontvangstkwaliteit van de FM en het aanbod dat hierop te vinden is. Daarnaast vinden groepen luisteraars met een meer specifieke smaak de weg naar hun favoriete genre via bijvoorbeeld het internet of de (digitale) kabel. Deze laatste twee distributiekanaalen hebben echter een belangrijke beperking: ze zijn niet of nog niet in ruime mate beschikbaar voor de luisteraar onderweg.

Met etherradio kan de luisteraar onderweg wel worden bereikt. Uit onderzoek blijkt dat de vraag naar mobiele diensten de komende jaren zal toenemen. De *mobiele mens* gaat ervan uit altijd en overal en via elk apparaat gebruik te kunnen maken van een breed scala van diensten, zoals mobiel internet. In een recent onderzoek wordt dit de «Anywhere ervaring» genoemd³. Wij verwachten dat mede daardoor ook het mobiele gebruik van radio zal toenemen, zeker wanneer de *mobiele luisteraar* ook toegang krijgt tot aanvullende innovatieve toepassingen.

Digitalisering maakt het mogelijk om radio te verrijken met aanvullende diensten, zoals de mogelijkheid het net beluisterde nummer ook te downloaden of bijvoorbeeld het aanbieden van nieuws of file-informatie. Ook maakt digitalisering efficiëntere distributie mogelijk, waardoor er meer programma's verspreid kunnen worden. De schaarste wordt daardoor dus verminderd, waardoor er ruimte komt voor een breder, meer divers en pluriformer aanbod van radioprogramma's.

Als voorstanders van innovatie van etherradio vinden wij het van belang dat digitale radio ook via de ether (op basis van broadcast technologie) ontvangen kan worden.

Bij de vormgeving van ons concrete beleid zullen wij een aantal, al in eerdere brieven⁴ vastgelegde, doelstellingen hanteren:

1. *De behoefte van de (mobiele) luisteraar staat centraal:*

De luisteraar die zich via verschillende media informeert over de wereld om hem heen, opvattingen en ideeën vormt en uitwisselt en zich vermaakt met radioprogramma's. De luisteraar die niet alleen wil kunnen kiezen wáár hij naar luistert, maar ook, wanneer en op welke manier. Kernwoorden hierbij zijn: beschikbaarheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid.

¹ Kamerstukken II 2008–2009, 24 095 en 26 643, nr. 235.

² Kamerstukken II 2007–2008, 24 095, nr. 226.

³ De Anywhere consument: een Nederlands perspectief, Yankee Group, 2007.

⁴ Nota frequentiebeleid 2005 (Kamerstukken II 2005/2006, 24 095, nr. 188); Nota convergentie (Kamerstukken II 2007/2008, 26 643, nr. 126); nota omschakelbeleid (Kamerstukken II 2005/2006, 24 095, nr. 195) en de brief over omroepdistributie (Kamerstukken II 2008–2009, 24 095 en 26 643, nr. 235).

2. Bevorderen transitie naar digitale radio:

Digitale radio biedt de omroepen en luisteraars een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van analoge radio. Voor de luisteraar betekent digitalisering op termijn een groter, toegankelijker en kwalitatief beter aanbod van meer innovatieve en interactieve diensten. Omdat digitalisering niet vanzelf gaat, is het wenselijk dat de overheid hier een stimulerende rol in speelt. Dit is in lijn met de met uw Kamer gemaakte afspraak de landelijke FM-vergunningen te koppelen aan ruimte in de digitale ether.

3. Doelmatig frequentiegebruik:

Dit betekent dat beleid zoveel mogelijk techniekneutraal wordt vormgegeven en dat er efficiënt en effectief met de beperkte ruimte wordt omgesprongen. Hierbij wil efficiëntie zeggen dat niet meer frequentieruimte wordt gebruikt dan noodzakelijk voor een bepaalde toepassing¹, waardoor binnen de beschikbare ruimte zoveel mogelijk zenders beschikbaar zijn voor de luisteraar. Effectiviteit wil zeggen voldoende frequentieruimte om de beoogde economische, maatschappelijke en culturele doelen, zoals verwoord in de Nota Frequentiebeleid 2005², te kunnen verwezenlijken. Met digitale radio kan de beschikbare frequentieruimte intensiever en dus doelmatiger worden benut. In de overgangfase van digitalisering zullen programma's zowel analoog als digitaal worden uitgezonden. Men kan dit kwalificeren als een tijdelijke ondoelmatigheid die nodig is om op termijn een grotere doelmatigheid te bewerkstelligen.

Proces

Om een goed beeld te krijgen van de huidige situatie in de commerciële radiomarkt voor FM en AM en de perspectieven voor digitalisering, is er in de periode 2008–2009 regelmatig overleg geweest met partijen die actief zijn of willen worden op de Nederlandse radiomarkt. Er is in een vroeg stadium gestart met een rondgang langs de koepelorganisaties van zowel de commerciële als publieke omroepen. Ook zijn er, op aanvraag, gesprekken geweest met diverse individuele partijen. Verder heeft op 17 april 2009 een sessie plaatsgevonden voor alle geïnteresseerde partijen waar een aantal onderzoeksresultaten zijn gepresenteerd en besproken. Tot slot heeft op 22 juni 2009 een laatste draagvlakgesprek plaatsgevonden met een aantal vertegenwoordigers van de markt.

Ter voorbereiding op dit beleidsvoornemen zijn diverse onderzoeken uitgevoerd. Deze onderzoeken geven een goed beeld van zowel de vraag als de aanbodkant van de Nederlandse radiomarkt³. Daarnaast zijn er onderzoeken uitgevoerd naar de randvoorwaardelijke aspecten van de Nederlandse radiomarkt, waaronder een onderzoek naar de verdeel-systeematiek in omliggende landen⁴. Een van de conclusies van dit onderzoek is dat onder andere in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Ierland onder verschillende condities is of wordt verlengd, mede om digitalisering te bevorderen.

2. Beleid commerciële etherradio na 2011

Bij de vorige verdeling in 2003 is de hoeveelheid commerciële frequentieruimte aanzienlijk uitgebreid tot negen «landelijke»⁵ kavels. Dit heeft geleid tot een divers en pluriform radiolandschap in Nederland.

De marktverhoudingen tussen de drie hoofdcategorieën in de radiomarkt, landelijke publieke omroep, regionale publieke omroep en commerciële omroep, zijn al geruime tijd stabiel⁶. De commerciële zenders hebben gezamenlijk ongeveer 50% marktaandeel, de landelijk publieke omroepen ongeveer 30% en regionaal publieke omroepen ongeveer 15%⁷. De

¹ Dankzij digitale distributietechnologieën is er voor een programma in dezelfde geluidskwaliteit minder frequentieruimte nodig. Tegelijk biedt digitalisering de mogelijkheid de kwaliteit te verbeteren, dit kost wel meer ruimte.

² Kamerstukken II 2005/2006, 24 095, nr. 188.

³ De Radioconsument, Intomart GfK bv. 2008; Marktsituatie en bedrijfsmodellen commerciële FM/AM-radio,, Stratix Consulting B.V. 2008.

⁴ Commercial radio frequency licensing: A case study of policies and legal considerations in Belgium, Denmark, France, Germany, Ireland and the UK, Analysys Mason, 2009.

⁵ Het demografisch bereik van deze kavels varieert van circa 50 tot 70%.

⁶ Marktsituatie en bedrijfsmodellen commerciële FM/AM-radio, Stratix Consulting bv, 2008.

⁷ De Radioconsument, Intomart GfK bv., 2008.

overige 5% is onder meer toe te schrijven aan de lokale publieke omroepen.

Op dit moment staat digitalisering van etherradio nog in de kinderschoenen. De luisteraar is gehecht aan zijn favoriete commerciële zender(s) in de FM, maar kan deze momenteel niet digitaal, free-to-air ontvangen. Dit terwijl het belang van etherdistributie toeneemt vanwege de toenemende mobiliteit van de luisteraar (zie doelstelling 1).

Hieronder wordt geschetst hoe wij de transitie naar digitale radio een impuls willen geven. Uitgangspunt hierbij is dat de markt (met name de FM-vergunninghouders) primair verantwoordelijk is voor de transitie. De overheid spant zich in voor het succesvol tot stand komen van de transitie door het scheppen van een kader waarin verdere digitalisering bevorderd wordt.

We staan nu voor de keuze hoe de analoge frequentieruimte, waarvan de vergunningen in september 2011 aflopen, te verdelen. Aan de hand van onderstaande vraagstukken lichten wij onze keuze toe.

- *Vormgeven transitie van analoge naar digitale etherradio.*
- *Beleidsuitgangspunten bevorderen transitie naar digitale radio*
- *Toelichting op de digitalisering van de etherradio.*
- *Beleidskeuze ten aanzien van de twee aan de staat teruggevallen FM-vergunningen.*

2.1 Vormgeven transitie van analoge naar digitale etherradio

Zoals aangegeven in de brief over omroepdistributie¹ en de nota omschakelbeleid², is de transitie van analoge naar digitale radio waardevol, omdat digitalisering van de ether leidt tot belangrijke voordelen voor zowel de luisteraar als de radio-omroepen.

Voor luisteraars betekent digitalisering een groter, toegankelijker en kwalitatief beter aanbod, nieuwe innovatieve en interactieve diensten en meer mogelijkheden tot personalisatie. Voor marktpartijen zijn er als gevolg daarvan kansen om inkomsten te genereren en businessmodellen te introduceren die gebaseerd zijn op radio als multimediale dienst.

De TDAB-technologie is op dit moment de enige reële optie om de luisteraar in Nederland binnen enkele jaren digitale radio te bieden. Deze technologie is al geruime tijd beschikbaar en wordt in enkele Aziatische landen al redelijk succesvol geëxploiteerd. Daarnaast hebben ook verschillende Europese landen aangegeven dat de transitie naar digitale etherradio met de TDAB-technologie wordt vormgegeven³. Dat zal leiden tot een bredere beschikbaarheid van radio's waarop TDAB te ontvangen is. Als blijkt dat TDAB succesvol is, zal deze technologie de analoge distributie van radio via de FM en AM op termijn waarschijnlijk volledig vervangen. Er is echter een belangrijke barrière om de transitie van analoog naar digitaal nu ook daadwerkelijk te starten. Digitale radio via TDAB vergt namelijk de nodige investeringen vanwege het uitrollen van het nieuwe netwerk dat daarvoor nodig is. Ook zal er gedurende de transitieperiode sprake zijn van dubbele distributie (via FM én TDAB), terwijl hier niet direct meer luisteraars, en dus meer inkomsten, tegenover staan. Omdat het met TDAB mogelijk is om een nagenoeg volledig landelijk bereik te realiseren, neemt het potentiële radiobereik ten opzichte van de FM overigens wel toe.

2.2 Beleidsuitgangspunten bevorderen transitie digitalisering radio

Op 1 september 2011 lopen de huidige vergunningen voor commerciële

¹ Nota Omroepdistributie (Kamerstukken II 2008–2009, 24 095 en 26 643, nr. 235).

² Nota Omschakelbeleid (Kamerstukken II 2005–2006, 24 095, nr. 195).

³ Recentelijk kondigden landen als Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Denemarken aan de digitalisering van de analoge ether via TDAB verder te stimuleren.

etherradio af. Wij zijn van mening dat, met het oog op de digitalisering van radio en de steeds verder toenemende mobiliteitswensen van de luisteraar, een verlenging van de FM-vergunningen van zes jaar voor de partijen die investeren in digitale radio het meest geschikte instrument is. Wij verwachten dat het binnen zes jaar mogelijk is een zodanig digitaal aanbod te creëren dat een substantieel deel van de luisteraars de overstap naar digitale radio wil maken. Daarmee hebben we zicht op de kansen van TDAB om de FM op te volgen.

Aan een verlenging van de huidige vergunningen willen wij een aantal beleidsuitgangspunten en voorwaarden voor de vergunninghouders verbinden:

- De huidige kavelindeling en -samenstelling blijft gehandhaafd, met uitzondering van de noodzakelijke wijzigingen om de ontvangstklachten van de publieke omroepen op te lossen (zie hoofdstuk 3.2). Er vindt geen herplanning van de FM-band plaats.
- De huidige programmatische clausuleringen blijven gehandhaafd.
- De bepalingen ten aanzien van de maximale hoeveelheid frequentieruimte die een bedrijf mag exploiteren, blijven gehandhaafd.
- De vergunninghouders zenden hun programma, dat via de FM te ontvangen is, in ieder geval gedurende zes jaar simultaan via TDAB uit (periode 2011–2017). Daarnaast zorgen zij voor een aanbod van nieuwe en innovatieve content.
- Ook nieuwkomers (partijen die niet gelieerd zijn aan de landelijke FM-vergunninghouders) krijgen toegang tot de landelijke multiplex. Bij de aanpassing van de vergunningen in het kader van de koppeling met het TDAB-spectrum (waarbij elke landelijke FM-vergunninghouder een gelijk deel van de landelijke multiplex krijgt toegewezen), wordt verder uitgewerkt hoe dit geborgd kan worden. Dit is in lijn met hetgeen in het overleg met uw Kamer van 13 mei 2008¹ besproken en toegezegd is.
- De vergunninghouders zorgen ervoor dat digitale radio via TDAB per 1 september 2015 in ten minste 80% van Nederland (geografische dekking) te ontvangen is.
- Als in 2016 (een jaar voordat de verlenging van zes jaar afloopt) bij de dan geplande evaluatie blijkt dat TDAB zoveel succes heeft dat het op relatief korte termijn de distributie via de analoge FM kan vervangen, wordt een afschakelmoment van de analoge FM vastgesteld. Belangrijke indicator voor dit succes is het percentage huishoudens dat over een TDAB-ontvanger beschikt en daarmee toegang heeft tot TDAB. Als dit in meer dan 50% van de huishoudens het geval is, ligt het in de rede om de analoge FM op termijn af te schakelen. Daarbij wordt uiteraard aangesloten bij de ontwikkelingen in de rest van Europa. Het definitieve afschakelmoment ligt dan maximaal zes jaar na afloop van de eerste verlengingsperiode. De vergunninghouders krijgen in dat geval de gelegenheid hun vergunning nogmaals te laten verlengen tot het moment van afschakelen. Indien geen afschakelmoment wordt bepaald, vindt een nieuwe verdeling plaats voor de periode vanaf 2017.
- Er blijft ruimte voor partijen die de radiomarkt willen betreden. Enerzijds door het verdelen van twee aan de Staat teruggevallen landelijke vergunningen (zie paragraaf 2.4) en anderzijds door de bepalingen ten aanzien van verhandelbaarheid.
- De vergunninghouders betalen een eenmalig bedrag dat zowel een vergoeding voor de verlenging van hun vergunning, als voor de toegang tot het spectrum voor digitale radio bevat. De hoogte van de afdracht wordt vastgesteld op basis van een waardebeoordeling door een extern bureau.

Bovenstaande punten worden, waar nodig, in paragraaf 2.3 toegelicht.

¹ Kamerstukken II 2007–2008, 24 095, nr. 226.

Wij zijn van mening dat het verlengen van de vergunningen, onder de hiervoor genoemde voorwaarden, de meeste zekerheid biedt voor de transitie naar digitale etherradio. De bestaande groep van landelijke FM-vergunninghouders heeft interesse getoond om te investeren in digitalisering. Uit de diverse (draagvlak)gesprekken die hierover hebben plaatsgevonden (zie hoofdstuk 1), maken wij op dat het beleid in belangrijke mate door de sector gedragen wordt. Daarnaast kan er bij verlengen op korte termijn al duidelijkheid en zekerheid komen over de investeringen van marktpartijen in digitalisering. Voor de niet-landelijke FM- en AM-vergunninghouders geldt dat, indien zij ook interesse hebben in digitalisering en hierin willen investeren, hun vergunning ook wordt verlengd.

Een ander voordeel van verlengen is dat de luisteraar op de analoge FM hetzelfde aanbod van radiozenders behoudt en dat dit aanbod bovendien op dezelfde plek in de ether te vinden zal zijn.

2.3 Toelichting op de digitalisering van de etherradio

Zoals al eerder met uw Kamer is besproken en toegezegd, zullen de landelijke commerciële FM-vergunningen gekoppeld worden aan de landelijke multiplex voor digitale radio. Door middel van deze koppeling wordt gegarandeerd dat de landelijke FM-programma's ook via TDAB te ontvangen zijn. Dit is een basisvoorwaarde voor luisteraars om te investeren in nieuwe digitale ontvangstapparatuur en daarmee voor het succes van TDAB.

De vergunningen worden voor een periode van zes jaar verlengd. Om te garanderen dat de vergunninghouders in deze periode daadwerkelijk investeren in een uitzendnetwerk voor digitale radio, wordt in de vergunning een ingebruiknameverplichting opgenomen. Na vier jaar moet er in 80% van Nederland digitale ontvangst mogelijk zijn. Als partijen niet aan deze verplichting voldoen, is dat grond voor intrekking van hun vergunning voor FM en digitale radio.

Een ander belangrijk vraagstuk betreft afschakeling van de analoge FM. Wanneer er sprake is van een succesvolle transitie van analoge naar digitale radio, zal dit reden zijn voor afschakeling van de analoge FM. Als tegen het einde van de vergunningsperiode van zes jaar blijkt dat analoge FM nog maar een beperkt luisterbereik heeft, of dat dit binnen enkele jaren is te voorzien, kan er een afschakeldatum worden bepaald. Zoals hierboven aangegeven, is het aantal huishoudens dat over een TDAB-ontvanger beschikt een belangrijke indicator. De bestaande vergunningen worden dan tot aan de afschakeldatum verlengd. Deze verlengingsperiode bedraagt maximaal zes jaar. Dat betekent dat bij voldoende succes van TDAB de analoge FM uiterlijk in 2023 wordt afgeschakeld. Wij kiezen er bewust voor deze streefdatum nu te noemen, omdat dit bijdraagt aan het tempo waarin de transitie naar digitale etherradio plaatsvindt.

Bij het bepalen van de definitieve afschakeldatum wordt gebruikt gemaakt van de uitgangspunten voor afschakelen die staan vermeld in de Nota Omschakelbeleid¹. Daarbij wordt ook de situatie in het buitenland in overweging genomen. Indien het niet mogelijk is om een afschakeldatum vast te stellen, zullen de vergunningen opnieuw worden verdeeld.

Ook de niet-landelijke FM-vergunningen kunnen worden verlengd onder de voorwaarde dat de vergunninghouder investeert in digitalisering van etherradio in (ten minste) het verzorgingsgebied van zijn analoge vergunning. De vergunningen van de niet-landelijke radiostations worden in principe onder dezelfde voorwaarden als die van de landelijke vergunninghouders verlengd. De vergunninghouders kunnen opteren voor de

¹ Kamerstukken II, 2005–2006, 24 095, nr. 195. Het kabinet laat de keuze ten aanzien van het moment van het beëindigen van de analoge radio-uitzendingen in principe over aan de markt. De overheid zal echter zelf het initiatief nemen tot het beëindigen van het analoge gebruik van de ether voor commerciële radio-uitzendingen als voldaan is aan elk van de volgende criteria: (a) voorzetting zou leiden tot ondoelmatig ethergebruik (b) er zijn voldoende betaalbare digitale alternatieven voor de analoge ontvangst (c) de groep burgers die aangewezen is op analoge radio is gering. Voor de afschakeling van analoge uitzendingen door de publieke omroep geldt nog een vierde criterium, namelijk: (d) de kosten van het in stand houden van een analoge infrastructuur staan niet meer in verhouding tot het belang dat met de analoge uitzendingen is gemoeid.

exploitatie van een bovenregionale multiplex, waarvan ook een deel vergund zal worden aan de publieke regionale omroepen. Wel zal er voldoende zicht moeten zijn op een succesvolle en doelmatige exploitatie van deze multiplex. Omdat de businesscase van deze regionale partijen mogelijk beter aansluit bij een van de reeds vergunde TDAB-omroepkavels, hebben deze partijen ook de mogelijkheid om doorgifteafspraken voor hun programma('s) te maken met de vergunninghouders van deze multiplexen. De niet-landelijke commerciële omroepen moeten voor 31 december 2009 hun plannen kenbaar maken. Wanneer zij kiezen voor doorgifte op bestaande multiplexen, zullen zij deze afspraken voldoende aan moeten tonen en tenminste doorgifte via TDAB vanaf 1 september 2014 moeten garanderen.

De middengolfvergunningen (AM) worden ook verlengd indien er geïnvesteerd wordt in de digitalisering van etherradio via TDAB. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden als voor de niet-landelijke FM-vergunninghouders, zoals hierboven aangegeven.

Bij verlengen wordt de huidige situatie zoveel mogelijk bestendig. Daarom kiezen wij ervoor om de eigendomsbeperkingen en programmatische clausuleringen te handhaven. Bij de verlenging wordt opnieuw een financieel instrument ingezet. Er zal nader onderzoek plaatsvinden om dit bedrag op basis van de marktwaarde vast te stellen.

De vergunningen van de commerciële omroepen die niet kiezen voor investering in digitalisering onder de bovengenoemde voorwaarden, worden niet verlengd maar opnieuw verdeeld.

2.4 Beleid voor twee aan de staat teruggevallen FM-vergunningen

Eerder dit jaar zijn twee FM-vergunningen ingetrokken, omdat niet aan de vergunningsvoorwaarden werd voldaan. Deze vergunningen worden weer aan de markt ter beschikking gesteld, zodat de luisteraar spoedig weer een zo breed mogelijk aanbod radiozenders heeft. Hiervoor is in eerste instantie een versnelde procedure gestart, op basis van het beleid van de verdeling in 2003. Volgens ons kan de transitie naar digitale etherradio op korte termijn worden ingezet. Daarom ligt het in de rede reeds bij de herverdeling van deze twee kavels voorwaarden ten aanzien van de digitalisering te stellen. In verband hiermee wordt de lopende verdeelprocedure stopgezet. Er zal voor de twee kavels een nieuwe verdeelprocedure worden gestart, gebaseerd op het in deze brief geschetste beleid. De komende verdeling biedt geïnteresseerde partijen gelegenheid voor een langere periode in te stappen. Wij willen dit najaar starten met die verdeling, waarbij de vergunning voor de periode tot 1 september 2011 alleen analoge frequentieruimte betreft en vanaf de genoemde datum ook digitale frequentieruimte, met de bijbehorende digitaliseringsvoorwaarden, zoals die in deze brief zijn beschreven.

Omdat ook voor deze kavels de gebruiksbeperkingen en clausuleringen worden behouden, blijft de clausulering op kavel A8 (klassiek/jazz) gehandhaafd en gelden er voor kavel A7 geen voorschriften voor het genre dat uitgezonden moet worden.

Ook voor deze kavels zal een financieel instrument worden toegepast.

2.5 Vervolgproces

Dit najaar wordt het beleid, dat wij in deze brief neerleggen, verder uitgewerkt. Dit houdt onder andere in dat een ontwerp van de regeling voor de verdeling van de hiervoor bedoelde twee kavels ter consultatie aan de markt voorgelegd zal worden. Na verwerking van de reacties zal ik dan de definitieve regeling vaststellen. Om te voorzien in een expliciete juridische

grondslag voor de verlenging en wijziging van de bestaande vergunningen, zal ik een voorstel voor wijziging van het Frequentiebesluit in procedure brengen.

3. Beleid voor de toewijzing van frequentieruimte aan de publieke omroepen na 2011

De frequentieruimte voor de publieke omroep voor de periode na 2011 wordt eveneens toegewezen. Aan de hand van onderstaande vraagstukken wordt bepaald welke frequentieruimte wordt toegewezen. Ook wordt aangegeven op welke manier de publieke omroep bijdraagt aan de digitalisering van radio.

- *De hoeveelheid frequentieruimte voor de publieke omroepen.*
- *Het oplossen van de nog bestaande ontvangstklachten van de publieke omroepen.*
- *De uitbreidingsmogelijkheden voor de dekking van FunX.*
- *Digitale distributie publieke omroepen via TDAB als digitaal platform.*

3.1 De hoeveelheid frequentieruimte voor de publieke omroepen

Voor de uitvoering van hun wettelijke taken wordt, op basis van de Telecomwet en de Mediawet, frequentieruimte toegewezen aan de publieke omroepen. Aanvullend hierop heeft het kabinet in de brief over omroepdistributie¹ een afwegingskader voor de frequentietoewijzing aan publieke en commerciële omroepen geschetst. Voorop staat dat de algemene programma's² van de publieke omroep toegankelijk moeten zijn voor iedereen waarvoor deze programma's zijn bestemd. Omdat de ether op dit moment de meeste waarborgen biedt voor het verspreiden van de publieke programma's, is wettelijk geregeld dat er frequentieruimte voor deze algemene programma's wordt gereserveerd³.

Etherradio biedt vele manieren om radiosignalen draadloos te distribueren. De publieke omroep kan gebruikmaken van FM-, AM- en TDAB-frequenties⁴ om zijn algemene radioprogramma's te verspreiden. Momenteel zijn er landelijk vier (analoge) FM-netten, één AM-net en een TDAB-multiplex bij de NPO in gebruik. Verder zijn er 13 FM-netten met een regionaal bereik (voor iedere regionale publieke omroep één), en is er per gemeente een frequentienet voor de lokale publieke omroep beschikbaar.

Op basis van het bovenstaande kiezen wij er voor om bij de toewijzing van frequentieruimte aan de publieke omroepen geen grote wijzigingen door te voeren in de verhouding tussen frequentieruimte voor publieke en commerciële omroepen, of in de indeling van deze frequentieruimte. Mede gelet op het voornemen de vergunningen van commerciële omroepen te verlengen, kiezen wij ervoor de huidige vergunningen van de landelijke, regionale en lokale publieke omroepen opnieuw toe te wijzen. Voor de landelijke publieke omroep betekent dat vier landelijke netten in FM en één in AM en per regionale en lokale publieke omroep één kavel in de FM-band.

¹ Kamerstukken II 2008–2009, 24 095 en 26 643, nr. 235.

² Het gaat daarbij om vijf landelijke zenders (radio 1 t/m 5), dertien regionale zenders en (voor zover technisch mogelijk) in iedere gemeente één lokale zender (art. 2.1, derde lid, Mediawet 2008).

³ Art. 3.3, derde lid, Telecommunicatiewet.

⁴ Daarnaast beschikt de NPO nog over een DVB-T vergunning voor digitale ethertelevisie waarmee ook radio verzonden wordt.

Voor andere dan de algemene zenders of doorgifte op andere netwerken onderhandelt de publieke omroep op eigen initiatief of kan hij extra frequentieruimte vragen. Dat laatste is in het verleden onder andere gebeurd in het geval van digitale radio via TDAB. Om in de toekomst, op het moment dat TDAB een significant distributieplatform wordt, aan de wettelijke verplichting te kunnen voldoen, reserveren wij nu al voldoende TDAB-ruimte voor de publieke omroep. Het is voor het succes van digitale radio van belang dat de zenders van de publieke omroep aanwezig zijn in

het digitale domein. Daarmee kan de publieke omroep actief zijn bijdrage leveren aan de transitie naar digitale radio.

3.2 Het oplossen van de bestaande ontvangstkachten van de publieke omroepen

Na de verdeling in 2003 bleek dat de publieke omroepen niet overal goed genoeg te ontvangen waren. Deze ontvangstkachten zijn grotendeels ontstaan doordat in 2003 de FM opnieuw is ingedeeld. De meeste ontvangstkachten zijn de afgelopen jaren in nauwe samenwerking met de publieke omroepen opgelost¹; voor enkele klachten was dat helaas nog niet mogelijk. Vanwege het onverminderde belang van de FM hechten wij bijzonder veel waarde aan het zo veel als technisch mogelijk oplossen van de nog resterende ontvangstkachten van de publieke omroep². Dit wordt hieronder verder uitgewerkt. Een deel van de oplossing voor de ontvangstkachten van de landelijke en regionale omroepen is afhankelijk van de resultaten van internationale coördinatie.

Bij de lokale omroep ligt het probleem gecompliceerder. De mogelijkheden om ontvangstkachten op te lossen binnen de «lokale omroepband» (104.9–108 MHz) zijn zeer beperkt³. Om de ontvangst van alle lokale omroepen werkelijk overal binnen de betreffende gemeentegrens te realiseren, zou zoveel ruimte van andere frequenties nodig zijn dat er nauwelijks ruimte overblijft voor commerciële radio. Bovendien zou veel van de flexibiliteit in de planning verloren gaan, aangezien zenders op hoger vermogen uit zouden moeten zenden. Wij hanteren daarom het uitgangspunt dat er, gelet op de doelmatigheid van het frequentiebeheer en bestaande internationale afspraken, ten opzichte van de huidige planning voor de lokale omroepen geen grootschalige wijzigingen meer doorgevoerd worden.

In de tabel in bijlage 1 staat een overzicht van de ontvangstkachten waarvoor een oplossing is voorgesteld. Deze oplossingen zullen per 1 september 2011 worden geëffectueerd. De reparatie ten gunste van de regionale omroep in Gelderland levert een beperking van het demografische bereik van het landelijke commerciële kavel A04 (BNR Nieuwsradio) van 2,7%. Wij zullen ons zoveel mogelijk inspannen om dit verlies aan bereik te compenseren met andere frequentieruimte.

Naast het oplossen van bovengenoemde ontvangstkachten wordt de ontvangst van de zenders van de publieke omroep in de steden Zwolle, Utrecht, Rotterdam en Groningen verbeterd. Deze ontvangstproblemen zijn het gevolg van het gebruik van relatief sterke zenders in dit stedelijke gebied⁴. Een aantal van de opstelpunten van zenders zal worden verplaatst op het moment dat de nieuwe vergunningstermijn in 2011 ingaat. Deze wijziging heeft beperkte invloed op het huidige bereik van de commerciële omroepen.

3.3 De uitbreidingsmogelijkheden voor de dekking van FunX

FunX is een radiozender gericht op allochtone jongeren in de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. In deze steden worden met en voor deze jongeren eigen edities gemaakt in opdracht van de lokale publieke omroepen. In deze steden is FunX via lokale FM-frequenties te ontvangen. FunX is daarnaast een samenwerkingspartner van de landelijke publieke omroep (sinds 2004) en tal van organisaties die zich richten op jongeren in de grotere steden. Vanuit de lokale edities wordt een landelijk programma samengesteld ten behoeve van de landelijke publieke omroep. Dit programma wordt aangeboden via de kabel, DVB-T,

¹ Kamerstuk 24 095, vergaderjaar 2006–2007, nr. 211.

² De ontvangst van radiosignalen is ook afhankelijk van de locatie en kwaliteit van de ontvanger. Daarmee zijn niet alle ontvangstproblemen op te lossen. Het gaat hierbij om de periode na 2011.

³ In sommige gemeenten heeft de lokale publieke omroep geen volledige dekking tot de gemeentegrenzen.

⁴ Dit is het gevolg van grootsignaalgedrag. Zie ook het antwoord op de Kamervragen van de leden Van Gent en Vendrik (Aanhangsel II 2005–2006, p. 2209–2210).

internet en via het huidige TDAB-aanbod van de landelijke publieke omroep.

FunX maakt deel uit van het «Media- en diversiteitsbeleid» van het kabinet. Omdat een aanzienlijk deel van de doelgroep niet alleen in de vier grote steden woont, willen wij het mobiele bereik van FunX via de FM uitbreiden. FM-frequentieruimte is van belang omdat jonge luisteraars vooral gebruik maken van mobiele ontvangstapparatuur.

Gelet op het belang van het Media en diversiteitsbeleid hebben wij een eerste verkenning uitgevoerd of het voor de nieuwe periode na 2011 mogelijk is de dekking van FunX te vergroten binnen de FM-band. Uitbreiding van het FM-bereik van FunX is niet eenvoudig, omdat binnen de FM-band een zeer groot aantal zenders geacommodeerd moet worden. Daarnaast heeft het steeds verder dichtplannen van de FM-band tot gevolg dat de mogelijkheden afnemen om veranderingen in de zenderplanning (bijvoorbeeld vanwege veranderingen in het buitenland) op te vangen. De genoemde verkenning laat zien dat er slechts frequentieruimte beschikbaar komt met een beperkt bereik, maar dat er wellicht mogelijkheden zijn om het bereik van FunX uit te breiden van de vier grote steden tot maximaal de dertig grotere steden, mits er geen sprake is van ongewenste storing op andere zenders.

De bestuurlijke en organisatorische inbedding waarmee FunX ook van deze frequenties gebruik kan maken, moet nog verder worden uitgewerkt met de desbetreffende gemeentes, lokale omroepen, de NPO en FunX. De daadwerkelijke beschikbaarheid van deze frequenties is mede afhankelijk van coördinatie met onze buurlanden en de beschikbaarheid van geschikte opstelpunten. Frequenties ten behoeve van dekkingsuitbreiding van FunX zullen waarschijnlijk pas met ingang van de nieuwe exploitatieperiode in 2011 beschikbaar komen of gebruikt kunnen worden.

3.4 Digitale radio distributie publieke omroepen via TDAB

Op dit moment staan wij voor de keuze hoe wij de beschikbare TDAB-frequentieruimte voor de publieke omroep uit willen geven: uitsluitend voor radio, of ook voor (mobiele) televisie. Wij willen zo goed mogelijke omstandigheden creëren voor de ontwikkeling van digitale etherradio, zoals weergegeven in doelstelling 2. Het eerder beschreven uitgangspunt van techniekneutraliteit impliceert dat dit moet gebeuren zonder dat alternatieven voor digitalisering onmogelijk worden gemaakt.

Daarnaast spelen de toetsingscriteria voor toewijzing van extra frequentieruimte aan publieke omroepen een rol. Deze criteria zijn vastgelegd in de omroepdistributiebrief¹, en schrijven voor dat er bij het toekennen van extra ruimte aan de publieke omroep moet worden gelet op een evenwichtige verhouding tussen de commerciële en publieke omroepen, de beschikbaarheid tijdens de transitie van analoog naar digitaal, en op innovatie, waarbij publieke omroepen wellicht een voortrekkersrol kunnen vervullen. Tijdens het overleg met uw Kamer van 13 mei 2008² is toegezegd dat er, naast de ruimte voor de lokale omroepen in de L-Band, ook TDAB-ruimte beschikbaar zou komen voor de regionale publieke omroepen. Zo kunnen zij hun programma, dat op de FM uitgezonden wordt, ook digitaal uitzenden.

De NPO beschikt momenteel al over een TDAB-kavel. Zij kan daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de stimulering van TDAB als platform voor digitale radio. Deze vergunning zal derhalve verlengd worden. Omdat zij hiermee, vanwege technologische innovatie, meer ruimte

¹ Kamerstukken II 2008–2009, 24 095 en 26 643, nr. 235.

² Kamerstukken 2007–2008, 24 095, nr. 226.

hebben dan nodig is voor het distribueren van hun radioprogramma's en recent ook TDAB-frequentieruimte verdeeld is voor omroep toepassingen, overwegen wij de bestemming van dit kavel voor de NPO te verruimen. Zodra er vanuit de NPO een plan wordt gepresenteerd voor mobiele televisie, zijn wij bereid om de bestemming van het landelijke kavel te verruimen naar «omroep». Met de huidige stand van de techniek betekent dat, dat in plaats van ruimte voor achttien radiozenders, er ruimte beschikbaar komt voor negen radio- en drie (mobiele) TV-zenders. Zo heeft de luisteraar op TDAB een brede keuze tussen publieke en commerciële programma's.

Voor de toekomst is er zo in ieder geval voldoende ruimte op TDAB gereserveerd voor de algemene zenders van de publieke omroep. Op het moment dat de analoge FM en AM niet meer het belangrijkste distributiemedium zijn en TDAB een succes is en daarmee de dominante infrastructuur voor digitale radio, is de doorgifte van de algemene kanalen van de publieke omroepen gegarandeerd.

3.5 Tot slot

Tussen 2012 en 2015 komt er waarschijnlijk nog meer frequentieruimte¹ beschikbaar voor digitale omroep toepassingen. Nader beleid over het gebruik van deze frequentieruimte zal in 2011 worden ontwikkeld in relatie tot de (internationale) ontwikkelingen op de omroepdistributiemarkt.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk

¹ In band III.

Tabel 1: Ontvangstklachten en voorgestelde oplossingen na 1-9-2011

Ontvangstklacht	Voorgestelde oplossing	Vermindering van het bereik van:
Alkmaar – Radio 1, 2 en 3 Alkmaar – RTV Noord-Holland Alkmaar – Radio 4	Vermogensverhoging en technische aanpassing bestaande zender Inzet van een andere frequentie: 104.7 MHz	Deel commercieel regionaal kavel: Evenementen-frequentie
Bommelerwaard – RTV Gelderland	Inzet van 99.6 MHz in Zaltbommel en optimalisatie van 89.1 MHz in Megen. Deel commercieel landelijk kavel (99.6 MHz Dordrecht) A04 60,8% -> 58,1%	
Groningen	Verplaatsing uit centrum van: A09 (99.1 MHz, 100% NL) A06(102.2 MHz, Radio 538) B26 (92,4 MHz, Radio Continu) B13 (104.4 MHz, Waterstad FM)	Indien de verplaatsing succesvol uitgevoerd kan worden naar de DVB-mast ten zuiden van Groningen dan zal er waarschijnlijk geen negatief effect op het bereik zijn.
Zwolle	Verplaatsing uit centrum van: A04 (95.3 MHz, BNR)	Indien de verplaatsing succesvol uitgevoerd kan worden naar de DVB-mast in het zuiden van Zwolle dan zal er waarschijnlijk geen negatief effect op het bereik zijn.
Rotterdam	Verplaatsing uit centrum van: A07 (103.8 MHz, vrij kavel)	Deze frequentie moet verplaatst worden naar de Waalhaven. Vermindering van bereik is aan de orde, echter nog niet bekend.
Utrecht	Verplaatsing uit centrum of vermogensaanpassing van: A09 (89.5 MHz, 100% NL)	Reeds aanpassingen geweest van het antenne-diagram. Verder kan vermogen ook nog verlaagd worden. Vermindering van bereik van ongeveer 1%