

Ontwerpbesluit van de Minister van Economische Zaken van [invullen] 2016 , nr. [invullen], inzake wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2014 in verband met het verlengings- en digitaliseringsbeleid voor landelijke commerciële radio

De Minister van Economische Zaken,

Gelet op artikel 3.1 van de Telecommunicatiewet;

Besluit:

Artikel I

Annex 3 van het Nationaal Frequentieplan 2014 wordt als volgt gewijzigd:

A. De kop van nationale voetnoot H0005 komt als volgt te luiden:

H0005

B. Na de kop van H0005 wordt de volgende subkop ingevoegd:

Bestemming voor de periode 1 september 2011 tot 1 september 2017

C. Na de tekst behorende bij de subkop *Bestemming voor de periode 1 september 2011 tot 1 september 2017* wordt de volgende subkop met bijbehorende tekst ingevoegd:

Bestemming landelijke commerciële radio-omroep voor de periode 1 september 2017 tot 1 september 2022

Vanaf 1 september 2017 tot 1 september 2022 is de frequentieruimte behorend bij één FM-vergunning voor landelijke commerciële radio-omroep gekoppeld met 1/9 deel van de capaciteit van de frequentieruimte van het frequentieblok bedoeld in nationale voetnoot H0007A (frequentieblok 11C) ten behoeve van in elk geval het ongewijzigd en gelijktijdig digitaal uitzenden van de radioprogramma's die op grond van de landelijke commerciële FM-vergunningen worden uitgezonden. Daarbij is de in de vorige volzin bedoelde frequentieruimte in de FM-band bestemd voor commerciële omroepen die zowel een FM-vergunning voor landelijke commerciële radio-omroep als een vergunning voor de capaciteit van het frequentieblok 11C houden of gaan houden.

D. De kop van nationale voetnoot H0007 komt als volgt te luiden:

H0007

E. Na de kop van H0007 wordt de volgende subkop ingevoegd:

Bestemming voor de periode 1 september 2011 tot 1 september 2017

F. Na de tekst behorende bij de subkop *Bestemming voor de periode 1 september 2011 tot 1 september 2017* wordt de volgende subkop met bijbehorende tekst ingevoegd:

Bestemming voor de periode vanaf 1 september 2017 tot 1 september 2022

Vanaf 1 september 2017 tot 1 september 2022 is de frequentie, behorend bij elke

landelijke commerciële FM-vergunning (kavels A01 tot en met A09) gekoppeld met 1/9 deel van de capaciteit van de frequentieruimte van het frequentieblok bedoeld in nationale voetnoot HOL007A (frequentieblok 11C) ten behoeve van in elk geval het ongewijzigd en gelijktijdig digitaal uitzenden van de radioprogramma's die op grond van de landelijke commerciële FM-vergunningen worden uitgezonden. Daarbij is de in de vorige volzin bedoelde frequentieruimte (frequentieblok 11C) bestemd voor landelijke commerciële omroepen die zowel een FM-vergunning voor landelijke commerciële radio-omroep als een vergunning voor de capaciteit van deze frequentieruimte houden of gaan houden.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Dit besluit wordt met de toelichting in de Staatscourant geplaatst.

De Minister van Economische Zaken,

H.G.J. Kamp

[[invullen beroepsclausule bij vaststelling besluit]]

TOELICHTING

1. Algemeen

1.2 Het Nationaal Frequentieplan

Bij besluit van 3 november 2014 is op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Telecommunicatiewet het Nationaal Frequentieplan 2014, hierna 'NFP', vastgesteld. In het NFP licht de Rijksoverheid de systematiek van de ordening van het frequentiespectrum toe, en beschrijft de doelstellingen van het frequentiebeleid en frequentiebeheer; het vermijden van interferentie (storing) tussen frequentiegebruikers is hierbij de hoofddoelstelling.

Het belangrijkste onderdeel van het NFP is de frequentietabel waarin per frequentieband wordt aangegeven voor welk type gebruik deze band bestemd is en volgens welk verdeelbeleid het gebruik daarvan wordt toegewezen. In feite is het NFP een bestemmingsplan voor het radiospectrum. Op basis van dit plan wordt de vergunningverlening, het gebruik en het beheer van het spectrum uitgevoerd. Het Nationaal Frequentieregister² (NFR) geeft nadere informatie omtrent laatstgenoemde zaken.

1.3 De wijziging van Het Nationaal Frequentieplan

1.3.1 Verlenging landelijke commerciële radio-omroepen en behoud koppeling

Deze NFP-wijziging heeft betrekking op de frequentieruimte voor landelijke commerciële radio-omroep in de FM-band en landelijke digitale radio-omroep. FM-radio is de laatste grote techniek waarvan de distributie via de ether hoofdzakelijk analoog plaatsvindt. Bij mobiele communicatie (bijvoorbeeld 4G) en televisie (DVB-T) profiteert de consument al volop van de voordelen die digitalisering biedt: een digitale, betere geluidskwaliteit, meer capaciteit (minder schaarste), een groter bereik en significant lagere (distributie)kosten.

In 2009 is de basis gelegd voor het bevorderen van de digitalisering door de bestaande commerciële FM-vergunningen te verlengen, onder de verplichting om (analoge) radioprogramma's in 80% van Nederland ook digitaal uit te zenden. Hiertoe werd in 2011 in het NFP¹ een koppeling aangebracht tussen onder meer de commerciële FM-frequentieruimte en de frequentieruimte voor digitale radio-omroep (DAB+). Deze koppeling is thans vastgelegd tot 1 september 2017 en heeft tot gevolg dat de FM-band alleen bestemd is voor commerciële radio-omroepen die tevens investeren in digitale radio, onder meer door hun radioprogramma ook digitaal uit te zenden via de ether (DAB+).

De koppeling in combinatie met de verlenging van met name de landelijke FM-vergunningen in 2011 heeft ervoor gezorgd dat digitale radio van de grond is gekomen. De landelijke commerciële en publieke radio-omroepen hebben een DAB+-netwerk uitgerold en zenden hun FM-programma's ook digitaal via de ether uit. De koppeling wordt ook breed gedragen door de Nederlandse radiosector.

¹ Besluit van 16 februari 2011, nr. ETM/IT10180293, houdende wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2005 in verband met het verlengings- en digitaliseringsbeleid commerciële radio (Stcrt. 2011, 2948).

De oorspronkelijke duur waarvoor de eerdere verlenging van de FM-vergunningen en de daarmee gecreëerde koppeling gold, was zes jaar (september 2011-september 2017). Deze periode van zes jaar heeft geleid tot een goede start van de digitalisering, maar deze periode is te kort gebleken om het gecreëerde momentum te bestendigen en uit te bouwen. Voorkomen moet worden dat het gecreëerde momentum verloren gaat.

Na weging van alle betrokken belangen, is besloten om de landelijke commerciële FM-vergunningen nogmaals te verlengen ten behoeve van de digitalisering. Hiertoe is het noodzakelijk om de koppeling tussen de landelijke commerciële FM en het spectrum voor DAB+ met vijf jaar extra te continueren (tot 1 september 2022). In het Verlengbaarheidsbesluit landelijke commerciële radio-omroep en in de brief van 1 september 2015² aan de Tweede Kamer is de keuze voor een verlenging nader toegelicht.

Hierbij acht het kabinet het van belang dat ook twee externe onderzoeken het belang van de koppeling tussen FM en digitale etherradio ondersteunen en het ingezette beleid ondersteunen.

De Kwink-groep (hierna: Kwink) heeft een terugblik verricht op het verlengings- en digitaliseringsbeleid voor de periode 2011-2017 en een vooruitblik voor de komende periode.³ Voor zover hier relevant concludeert Kwink dat het aannemelijk is dat zonder koppeling de markt niet, pas later of niet in hetzelfde tempo had geïnvesteerd in digitalisering van de etherradio. Voor de toekomst concludeert Kwink dat de verwachting dat digitalisering van de etherradio op termijn bijdraagt aan een doelmatiger frequentiegebruik overeind blijft. Het onderzoek van Kwink onderstreept derhalve het belang om de koppeling te continueren.

Telecompaper verwacht in haar onderzoek, dat de groei van digitale radio doorzet, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. De doorgroei van DAB+ naar het bredere Nederlandse luisterpubliek is volgens haar mede afhankelijk van een verbeterde dekking binnenshuis, en van autoproducenten, importeurs en dealers. Onder die condities krijgt DAB+ een sterke basis voor haar positionering ten opzichte van digitale alternatieven. Ook geeft Telecompaper aan dat de rol van de overheid cruciaal is. Telecompaper onderstreept derhalve ook de koppeling tussen FM-radio en DAB+.⁴

Ervaringen in het buitenland, bijvoorbeeld Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk, maken duidelijk dat een transitie naar digitale etherradio daadwerkelijk mogelijk is. Noorwegen heeft al een afschakeldatum voor de FM bepaald. In het Verenigd Koninkrijk is circa 75% van de nieuwe auto's al uitgerust met een DAB+ ontvanger en in Londen en sommige andere regio's in het Verenigd Koninkrijk was de DAB-penetratie in 2015 al hoger dan 50%⁵. Dit onderstreept de

² Zie het Nationaal Frequentieregister, <http://www.agentschaptelecom.nl/onderwerpen/frequentie-management/Nationaal+Frequentieregister>

³ Rapport "Onderzoek naar digitale etherradio (DAB+)" van 20 april 2016. Dit rapport is op te vragen bij het Ministerie van Economische Zaken.

⁴

https://www.agentschaptelecom.nl/sites/default/files/eindrapport_dab_definitief_2015.pdf

⁵

http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/radioresearch/2015/2015_Digital_Radio_Report.pdf

beleidskeuze om de eerste periode van zes jaar te verlengen met een periode van vijf jaar in combinatie met de instandhouding van de koppeling tussen de landelijke FM en digitale etherradio. Op deze wijze draagt dit besluit bij aan het scheppen van de randvoorwaarden om de groei van digitale radio door te zetten. De totale periode van elf jaar acht het kabinet ruimschoots voldoende om dit te bereiken.

Wat betreft de positionering van DAB+ ten opzichte van andere digitale alternatieven wordt het volgende opgemerkt. Op grond van dit NFP hebben de vergunninghouders 1/9-deel van de capaciteit van de multiplex ter beschikking voor het simulcasten van het FM-programma en het aanbieden van innovatiediensten. Wanneer een vergunninghouder een deel van de capaciteit niet gebruikt voor het simulcasten, kan de vergunninghouder dat deel van de capaciteit gebruiken om DAB+ uniek te positioneren ten opzichte van de FM en andere digitale technieken, zoals internetradio. De mogelijkheid voor de vergunninghouder om te variëren met een hogere geluidskwaliteit en innovatieve diensten en content, geeft de vergunninghouder de mogelijkheid om op basis van zijn kennis en ervaring en ontwikkelingen op de markt een goede propositie te doen voor de luisterconsument om over te stappen naar DAB+. Onder innovatieve diensten vallen bijvoorbeeld slideshows. Met slideshows kan bijvoorbeeld nieuws, file-informatie, foto's vanuit de studio, commercials en meer grafische info uitgezonden worden. In de praktijk zullen de radio-omroepen kunnen uitproberen wat aanslaat bij de luisteraar om de overstap naar digitale radio te maken.

1.3.2. Niet-landelijke commerciële radio en middengolf

Zowel het Verlengbaarheidsbesluit als dit besluit zijn voorbereid overeenkomstig afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Om partijen in de gelegenheid te stellen over alle voor landelijke omroepen relevante besluiten een zienswijze te geven, is ervoor gekozen de NFP-wijziging voor de landelijke spelers synchroon te laten lopen met de consultatie van het Verlengbaarheidsbesluit. Ook voor de niet-landelijke commerciële radio en de middengolfradio zal de daarvoor noodzakelijke NFP-wijziging tezamen met de andere besluiten worden geconsulteerd.

1.3.3 Uitgiftebeleid

Aan elke landelijke commerciële vergunninghouder zal op volgorde van binnenkomst een vergunning voor digitale etherradio verleend worden (1/9 deel van de capaciteit van frequentieblok 11C). Op dit moment is de koppeling van de FM-vergunning aan de vergunningen voor DAB+ noodzakelijk voor de commerciële radio-omroepen om de digitalisering van de grond te krijgen. Het verdienmodel van commerciële radio is primair de verkoop van reclametijd. Het aantal luisteraars dat thans luistert naar digitale radio (DAB+) is nog beperkt (circa 6% van de Nederlanders heeft een DAB+-ontvanger⁶), waardoor er onvoldoende commerciële prikkels zijn om zonder koppeling te investeren in digitale radio. De koppeling blijft derhalve noodzakelijk om digitale radio van de grond te krijgen en verder te laten groeien. Het verdeelinstrument 'op volgorde van binnenkomst' is derhalve het geëigende instrument om commerciële landelijke radio-omroepen te laten voldoen aan hun digitaliseringsverplichting.

Extra spectrum dat niet nodig is voor de koppeling en de digitaliseringsverplichting wordt via een veiling verdeeld. Ervan uitgaande dat, vanwege de koppeling tussen de FM- en DAB+-vergunningen die reeds heeft plaatsgevonden en nu verlengd zal worden, de digitalisering verder wordt bevorderd, is het

⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/08/een-op-de-vier-kent-dab->

aannemelijk dat er belangstelling zal zijn voor dat extra spectrum. Daarbij wordt opgemerkt dat, mocht een DAB+-vergunning in een veiling een positieve waarde hebben, dit nog niet betekent dat de met deze NFP-wijziging voorziene koppeling overbodig moet worden geacht. De verplichte koppeling en met name de investeringen van de landelijke omroepen creëren een momentum waardoor belangstelling voor het te veilen extra digitale spectrum aannemelijk wordt geacht. Echter als die koppeling zou wegvallen zullen naar alle waarschijnlijkheid de investeringen in DAB+ tot stilstand komen. Zoals hierboven toegelicht, is de markt voor digitale radio nog niet voldoende ontwikkeld om zonder koppeling verder te groeien.

De aanvraagprocedure zal op een vergelijkbare wijze als in 2011 worden vormgegeven. Door middel van één aanvraag kan zowel de verlenging van de FM-vergunning als de vergunning voor digitale radio-omroep aangevraagd worden. Bij ministeriële regeling zal bepaald worden wanneer een aanvraag kan worden ingediend en wat de uiterste termijn is voor de indiening.

2. Voorschriften en beperkingen

Om storing te voorkomen en doelmatig gebruik van het frequentiespectrum te bevorderen worden in het algemeen aan het gebruik van frequentieruimte voorschriften en beperkingen verbonden. In de regel worden deze voorschriften en beperkingen in de vergunning opgenomen. Dit zal ook het geval zijn voor de vergunningen voor frequentieruimte waarop dit besluit betrekking heeft. Daarnaast worden in de landelijke commerciële FM- en digitale radiovergunningen de nodige voorschriften opgenomen om te bewerkstelligen dat de koppeling tussen het gebruik van de analoge FM-frequentieruimte en de digitale frequentieruimte in band III gedurende de looptijd van de vergunningen in stand wordt gehouden en een verdere versnelling in de omschakeling naar digitale radio bewerkstelligd wordt.

3. Openbare voorbereidingsprocedure

Dit besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt in dat het voorgenomen besluit zes weken, namelijk van 26 april 2016 tot en met 6 juni 2016, publiek ter inzage heeft gelegen zodat eenieder zijn of haar zienswijze hierop kon geven. Hieronder wordt daarop ingegaan voor zover ze van toepassing waren op dit voorgenomen besluit.

[invullen]

*De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp*