

Vergaderjaar 2016–2017

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 419

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 5 juli 2017

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Economische Zaken over de brief van 12 mei 2017 over de kennisgeving ontwerpbesluit veiling extra digitaal spectrum in laag 4 (Kamerstuk 24 095, nr. 413) en over de brief van 16 juni 2017 over antwoorden op vragen commissie over kennisgeving ontwerpbesluit veiling extra digitaal spectrum in laag 4 (Kamerstuk 24 095, nr. 416).

De vragen en opmerkingen zijn op 30 juni 2017 aan de Minister van Economische Zaken voorgelegd. Bij brief van 4 juli 2017 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Ziengs

De griffier van de commissie,
Nava

I	Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
II	Reactie van de Minister	3

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Minister in zijn antwoorden aangeeft dat veelvuldig overleg is geweest met de sector. Deze leden vernemen graag op welke wijze en met welke spelers de uitgifte van de restructuurde DAB+ is overlegd. Indien hierover geen overleg is geweest met de sectoren, kan de Minister aangeven waarom dat niet is gebeurd? Deze leden zijn ook benieuwd hoeveel procent van de markt kritiek heeft geleverd op de spectrumindeling. Kan de Minister aangeven welke kritiek is geleverd en wat de reactie is op deze kritiek?

De leden van de CDA-fractie zijn verder benieuwd naar de reactie van de Minister op het alternatieve voorstel van de Vereniging Commerciële Radiostations ingediend bij de consultatie van laag 4. Kan dit alternatieve voorstel een meer doelmatige indeling opleveren, waardoor minder kunstmatige schaarste kan ontstaan? Kan de Minister aangeven of het alternatieve voorstel is getoetst op uitvoerbaarheid en draagvlak? Zo ja, wat was hiervan de conclusie? Zo nee, is de Minister bereid met de verschillende omroepen en de zenderoperators in gesprek te treden om de uitvoerbaarheid en het draagvlak voor het bij de consultatie ingediende alternatieve voorstel te toetsen?

De leden van de CDA-fractie vragen de Minister nader toe te lichten welke gevolgen een uitstel van de veiling, inclusief een nieuwe planning, zou hebben voor marktspelers, consumenten en derden? Kan de Minister aangeven of de signalen, die deze leden hebben ontvangen, kloppen dat naast landelijke commerciële partijen ook alle lokale en regionale omroepen (publiek en commercieel) voordeel zouden hebben van een uitstel van de veiling en een nieuwe planning van het spectrum? Kan de Minister aangeven of het realistisch is dat een verbeteringstraject binnen zes maanden is afgerond? Zo nee, welke termijn is wel realistisch? Klopt het dat KWINK niet adviseert om tot 2022 te wachten om tot herindeling over te gaan? Zo ja, op welke manier neemt de Minister dit advies mee? Deze leden willen ook graag weten of veilen van de ruimte in laag 4 de mogelijkheid ontnemt om die frequenties bij de coördinatie in te zetten en zo de verbetervoorstellen te realiseren. Zo ja, zou een uitstel van de veiling met een nieuwe planning dit kunnen oplossen? Zou dit wenselijk zijn?

De leden van de CDA-fractie hebben signalen ontvangen dat de schakelproblematiek en uitval radio-ontvangst ernstig wordt onderschat. Klopt het dat de omschakeling naar FM als vangnet in de praktijk geen soelaas biedt? Klopt het dat de terugvaloptie alleen geldt voor bestaande analoge spelers en nieuwkomers hier niet terug op kunnen vallen omdat die geen FM-frequenties hebben? Zou de Minister in samenhang met bovenstaande vragen nogmaals kunnen toelichten waarom de schakelproblematiek niet van invloed is op de aantrekkelijkheid van DAB? Zou uitstel van de veiling met een nieuwe planning ertoe kunnen leiden dat schakelproblematiek en uitval radio-ontvangst significant minder of niet optreedt?

II Reactie van de Minister

Inleiding

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft op 30 juni jl. een aantal nadere vragen gesteld over het ontwerpbesluit om een aantal vergunningen voor digitale radio-omroep (DAB+) te veilen. Hierbij stuur ik uw Kamer de beantwoording.

Alvorens ik op de nadere vragen inga, wil ik aangeven dat ik het betreurt dat ik door een misverstand reeds ben overgegaan tot het publiceren van de benodigde juridische stukken¹. Op dit moment terugdraaien van de publicatie leidt echter tot maanden vertraging in de uitvoering van de veiling en bovendien is de aanvraagperiode al gestart. Ik ben echter bereid, gelet op de bezwaren van de Vereniging Commerciële Radiostations, met deze partijen het gesprek aan te gaan over de wijze van uitgifte van de digitale laag 7.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Minister in zijn antwoorden aangeeft dat veelvuldig overleg is geweest met de sector. De leden van de CDA-fractie vernemen graag op welke wijze en met welke spelers de uitgifte van de restruimte DAB+ is overlegd.

De digitale laag 4 (DAB+) is reeds in gebruik bij de regionale publieke omroepen (RPO), de niet-landelijke commerciële radiostations en de (hoogvermogen)middengolfpartijen. Ook de digitale restruimte die opnieuw wordt uitgegeven, is op dit moment (tot 1 september 2017) in gebruik bij deze commerciële partijen. Ik heb dan ook in eerste instantie overleg gehad met de niet-landelijke commerciële radiostations en de (hoogvermogen)middengolfpartijen, over de wijze van uitgifte van de resterende restruimte. Daarnaast heb ik de wijze van uitgifte van de restruimte in laag 4 besproken met partijen die nog niet beschikken over digitaal spectrum en dat wel graag zouden willen. Uit deze gesprekken kwam naar voren dat al deze partijen geïnteresseerd zijn in de beschikbare vergunningen en graag willen dat dit spectrum snel wordt uitgegeven. Tot slot vinden er in het radiodossier reguliere gesprekken met alle belanghebbenden uit de radiosector plaats.

De leden van de CDA-fractie vragen of u, indien hierover geen overleg is geweest met de sectoren, kan aangeven waarom dat niet is gebeurd. Zoals hierboven is aangegeven heeft er over de wijze van uitgifte overleg plaatsgevonden met de commerciële partijen die nu reeds gebruik maken van deze digitale laag. Deze partijen hebben aangegeven dat zij geïnteresseerd zijn in de resterende capaciteit na 1 september 2017. Dat is ook logisch aangezien zij al kosten hebben gemaakt om het huidige digitale netwerk uit te rollen. Door een snelle uitgifte worden zij in staat gesteld om extra digitale ruimte te verwerven voor nieuwe programma's of programma's met een betere uitzendkwaliteit. Zie ook het antwoord op de vorige vraag.

De leden van de CDA-fractie zijn ook benieuwd hoeveel procent van de markt kritiek heeft geleverd op de spectrumindeling. De leden van de CDA-fractie vragen of u kunt aangeven welke kritiek is geleverd en wat de reactie is op deze kritiek.

Uit het KWINK-onderzoek «Onderzoek naar digitale etherradio (DAB+)»², kwam naar voren dat de radiopartijen die nu samenwerken in de digitale

¹ Stort. 2017, nr. 35936.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl. Bijlage bij Kamerstuk 24 095, nr. 402.

laag 4 niet altijd te spreken zijn over die samenwerking. Dit heeft onder andere te maken met het verschil in ambitieniveau om van digitale etherradio een succes te maken en de daarmee samenhangende investeringsbereidheid. Zo ligt het ambitieniveau van de regionale publieke omroepen een stuk hoger dan de veelal kleinere commerciële partijen, hetgeen de samenwerking bemoeilijkt³. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de bestaande partijen die nu gebruik maken van de digitale laag 4 kritiek geleverd hebben op de huidige indeling. Daar waar mogelijk heb ik de aanbevelingen van KWINK reeds overgenomen⁴. Zo is het advies van KWINK om strengere uitroepen in de vergunningen op te nemen, overgenomen. Ook is voor de landelijke commerciële partijen de verplichting om een tweede digitaal programma per vergunning uit te zenden vervallen. Hierdoor wordt het voor een vergunninghouder mogelijk het te «simulcasten» programma met een hogere geluidskwaliteit uit te zenden en/of dat programma te verrijken met innovatieve content⁵.

De leden van de CDA-fractie zijn verder benieuwd naar de reactie van de Minister op het alternatieve voorstel van de Vereniging Commerciële Radiostations ingediend bij de consultatie van laag 4. De leden van de CDA-fractie vragen of dit alternatieve voorstel een meer doelmatige indeling kan opleveren, waardoor minder kunstmatige schaarste kan ontstaan.

Het alternatieve voorstel van de Vereniging Commerciële Radiostations (VCR) gaat veel verder dan een herindeling van het huidige bestaande digitale spectrum. Om een geheel nieuwe indeling van het bestaande digitale spectrum te realiseren zijn internationale onderhandelingen nodig. Het voorstel van de VCR kan alleen slagen als internationale frequentiecoördinatie met Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en België slaagt. Dit betekent dat ook bepaald moet worden welke frequentiegebruiksrechten Nederland op wil geven om een andere inrichting van deze lagen te realiseren. Ervaring leert dat dergelijke coördinatie-trajecten al snel meerdere jaren in beslag kunnen nemen. Daarnaast is er aan dergelijke onderhandelingen ook een risico verbonden. Het kan zijn dat er Nederlandse rechten verloren gaan en er uiteindelijk minder frequentieruimte beschikbaar blijft dan voorafgaande aan de onderhandelingen. De vraag is dus of het alternatieve voorstel van de VCR echt een meer doelmatige indeling kan opleveren, nog los van de vraag of het voorstel realistisch en uitvoerbaar is.

De leden van de CDA-fractie vragen of u kan aangeven of het alternatieve voorstel getoetst is op uitvoerbaarheid en draagvlak. Zo ja, wat was hiervan de conclusie?

Het voorstel van de VCR is vertrouwelijk ingediend bij de consultatie van laag 4⁶.

Voor zover mij bekend, is het plan door de VCR derhalve niet gedeeld met andere commerciële partijen. Het is zeer de vraag of er bij deze andere partijen draagvlak is voor het plan van de VCR. Temeer daar ook dit plan

³ «De huidige kavelindeling en -samenstelling in de bovenregionale kavel vormt een uitdaging voor verdere digitalisering van de etherradio in Nederland. Dit heeft de uitrol van DAB+ – met name in allotment 8A – de afgelopen jaren bemoeilijkt en het belemmert mogelijk de verdere digitalisering in de komende jaren. Een van de knelpunten is de ongelijksoortigheid van radio-omroepen in de bovenregionale kavel en de tegengestelde belangen en verschillen in (financiële) mogelijkheden.»

⁴ In de Nota omroepdistributie zullen de aanbevelingen van KWINK voor de langere termijn, nader worden uitgewerkt.

⁵ Vergunninghouders hebben een zogenaamde simulcast-verplichting. Dit houdt in dat de door hen uit te zenden FM-programma's simultaan digitaal moeten worden aangeboden.

⁶ De VCR verzoekt het ministerie om deze zienswijze vertrouwelijk te behandelen en in elk geval niet zonder haar voorafgaande toestemming openbaar te maken.

voorziet in een gedwongen samenwerking tussen publieke lokale omroepen en niet landelijke commerciële partijen. Het alternatieve voorstel is daarnaast niet op korte termijn uitvoerbaar. Zo houdt het voorstel van de VCR geen rekening met reeds uitgegeven vergunningen (digitale laag 3, de MTV-NL tot 2024) en de recent verlengde vergunningen (o.a. in de digitale laag 4 tot 2022). Door de koppeling van analoge FM- en (hoogvermogen)middengolfradio aan spectrum voor digitale radio-omroep is een deel van het spectrum voor digitale radio-omroep voor eenzelfde periode ook vastgezet. De timing van dit alternatieve voorstel van de VCR verrast mij daarom. Zo is vorig jaar in het kader van de verlenging van de huidige vergunningen de indeling van het gekoppelde spectrum geconsulteerd (via een wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2014⁷). Toen heeft de VCR niet dit alternatieve voorstel als zienswijze ingediend. Het aanpassen van de digitale lagen zonder aanpassing van vergunningen en (financiële) compensatie is na de wijziging van dit Frequentieplan niet mogelijk. Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met de doorlooptijd van internationale coördinatieprocessen.

De leden van de CDA-fractie vragen of u bereid bent met de verschillende omroepen en de zenderoperators in gesprek te treden om de uitvoerbaarheid en het draagvlak voor het bij de consultatie ingediende alternatieve voorstel te toetsen.

Op dit moment ben ik bezig om in samenspraak met de sector, een visie op omroepdistributie na 2022 vast te stellen. Uw Kamer zal hierover zo spoedig mogelijk separaat worden geïnformeerd. Ook een eventuele herindeling van het digitale spectrum maakt daar deel van uit. De medewerkers van het ministerie voeren daartoe reeds gesprekken met de marktpartijen, waaronder de radiosector. De gesprekken zullen in de komende maanden worden voortgezet en geïntensiveerd. In dat kader ben ik ook zeker bereid om met de verschillende omroepen in gesprek te treden over alternatieve voorstellen om op termijn te komen tot een andere indeling van het digitale spectrum. Gelet op de lange termijn die nodig is voor de internationale onderhandelingsprocessen is het zaak om zo snel mogelijk met dergelijke gesprekken te starten. Ik ga ervan uit dat eventuele voorstellen daartoe niet alleen met mij maar ook met de gehele sector gedeeld zullen worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of u nader kunt toelichten welke gevolgen een uitstel van de veiling, inclusief een nieuwe planning, zou hebben voor marktspelers, consumenten en derden.

Een mogelijke oponthoud van de veiling van laag 4 heeft nadelige consequenties voor de bestaande vergunninghouders in die laag. Bovendien kunnen eventuele nieuwkomers dan pas later instappen hetgeen niet goed is voor de concurrentieverhoudingen.

De leden van de CDA-fractie vragen of u kan aangeven of de signalen, die deze leden hebben ontvangen, inhoudende dat naast landelijke commerciële partijen ook alle lokale en regionale omroepen (publiek en commercieel) voordeel zouden hebben van een uitstel van de veiling en een nieuwe planning van het spectrum kloppen.

Deze signalen kloppen niet. Ook bij een alternatieve planning van het digitale spectrum zouden de niet-landelijke commerciële omroepen moeten samenwerken met de lokale publieke omroepen, zij het in een andere digitale laag. Partijen hebben al eerder aangegeven niets te zien in een dergelijke samenwerking. Het lijkt erop dat een alternatieve indeling alleen de landelijke commerciële partijen tot voordeel strekt.

⁷ 19 augustus 2016.

De leden van de CDA-fractie vragen of u kan aangeven of het realistisch is dat een verbeteringstraject binnen zes maanden is afgerond. Zo nee, dan vragen de leden van de CDA-fractie zich af welke termijn wel realistisch is. Een herindeling op korte termijn is niet te realiseren, onder andere door de investeringen die in de huidige netwerken zijn gedaan, en lange onderhandelingsprocessen. Daarnaast moge het duidelijk zijn dat een geheel nieuwe indeling van het spectrum voor digitale radio-omroep enkel via een verdeling kan worden uitgegeven en niet via een verlenging of tijdens de looptijd van de vergunningen.

Zoals ik in mijn brief van 16 juni jl. reeds heb aangegeven is de huidige indeling van het digitaal spectrum een gevolg van het ingezette digitaliseringsbeleid in 2009. Dit beleid en de indeling van de digitale lagen is in goed overleg met radiosector vastgesteld en wordt met de huidige verlenging van de commerciële radiovergunningen voortgezet. De spectrumindeling voor digitale etherradio (DAB+) kan niet los worden gezien⁸ van de verlenging van de commerciële vergunningen voor analoge radio-omroep voor een periode van vijf jaren, tot en met 31 augustus 2022. Immers, door de koppeling van analoge FM- en (hoogvermogen)middengolfradio aan spectrum voor digitale radio-omroep is een deel van het spectrum voor digitale radio-omroep voor eenzelfde periode ook vastgezet. Deze koppeling is reeds bij het besluit tot wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2014 van 19 augustus 2016 vastgelegd. Ook de besluitvorming ten aanzien van de verlenging van genoemde FM- en AM-vergunningen en de bijbehorende verlenging van vergunningen voor digitale radio-omroep heeft reeds plaatsgevonden. Daarmee zijn de vergunningen voor digitale radio-omroep in laag 4 reeds grotendeels verleend tot en met 31 augustus 2022. Zo er al aanleiding zou zijn voor hernieuwde indeling van het beschikbare digitale spectrum, waaronder laag 4, dan kan die hernieuwde indeling niet voor 31 augustus 2022 aan de orde zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen u of het klopt dat KWINK geadviseerd heeft om niet tot 2022 te wachten om tot herindeling over te gaan. De leden van de CDA-fractie vragen u op welke wijze u dit advies meeneemt. KWINK heeft mij maar ook de radiosector geadviseerd om de «mismatch» tussen de allotmentindeling en de business cases van verschillende radio-omroepen in de bovenregionale digitale kavel (laag 4) te beperken, voor zover technisch en juridisch mogelijk, en de samenwerking binnen de bovenregionale kavel te verbeteren.

Daar waar KWINK echter spreekt over een «mismatch» gaat dit over de indeling van de digitale laag 4 gerelateerd aan de business-cases van de verschillende regionale commerciële omroepen. Het advies van de KWINK ziet dus uitdrukkelijk niet op de herindeling van alle digitale lagen, maar gaat over een andere indeling van een specifieke laag om beter aan te kunnen sluiten bij de huidige (analoge) verdienmodellen regionale commerciële omroepen.

Bovendien geeft KWINK aan zich bewust te zijn van zowel de technische als juridische randvoorwaarden waar ik aan gehouden ben, waaronder de verlenging. Hieruit leid ik af dat het advies van KWINK, voor zover dat ziet op de herindeling van laag 4, niet ziet op invoering daarvan op korte termijn.

De leden van de CDA-fractie willen ook graag weten of veilen van de ruimte in laag 4 de mogelijkheid ontnemt om die frequenties bij de coördinatie in te zetten en zo de verbetervoorstellen te realiseren. De

⁸ Partijen hebben destijds bij de formele consultaties geen opmerkingen ingebracht tegen de huidige indeling.

leden van de CDA fractie vragen zich af of een uitstel van de veiling met een nieuwe planning dit kunnen oplossen en of dit wenselijk zou zijn. De digitale ruimte in laag 4 is reeds voor de komende vijf jaar voor twee derde deel in gebruik als gevolg van de verlenging van de analoge FM-vergunningen en (hoogvermogen)middengolfradio en de daaraan gekoppelde vergunningen voor digitale radio-omroep. Ook de digitale vergunningen voor de regionale publieke omroep zijn verlengd voor een periode van 5 jaar.

De resterende digitale ruimte zal ook voor een periode tot en met 31 augustus 2022 geveild worden. De geveilde vergunningen lopen daarmee gelijk af met de verlengde vergunningen in deze laag. Het veilen van de reëstruimte heeft daarmee geen directe invloed op het in kunnen zetten van frequenties voor verbetervoorstellen, aangezien de verlenging van de FM-vergunningen en de daaraan gekoppelde digitale vergunningen daaraan reeds in de weg staat. Een uitstel van de veiling van de reëstruimte in laag 4 is daarom dan ook niet wenselijk noch noodzakelijk.

De leden van de CDA-fractie hebben signalen ontvangen dat de schakelproblematiek en uitval radio-ontvangst ernstig wordt onderschat. De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat de omschakeling naar FM als vangnet in de praktijk geen soelaas biedt. De leden van de CDA-fractie vragen tevens of het klopt dat de terugvaloptie alleen geldt voor bestaande analoge spelers en nieuwkomers hier niet terug op kunnen vallen omdat die geen FM-frequenties hebben. De leden van de CDA-fractie vragen u voorts of in samenhang met bovenstaande vragen nogmaals zou kunnen toelichting waarom de schakelproblematiek niet van invloed is op de aantrekkelijkheid van DAB.

In de verschillende allotments van laag 7 kunnen gelijktijdig zowel programma's die alleen in een specifiek allotment te ontvangen zijn als programma's die in alle allotments (of een aantal allotments) te ontvangen zijn, uitgezonden worden. Indien het netwerk op de juiste wijze geïmplementeerd is, zal een DAB+ radio die zich verplaatst van het ene allotment naar een ander allotment automatisch overschakelen naar de juiste DAB+ frequentie, indien het betreffende programma ook in het andere allotment uitgezonden wordt of, indien dit programma niet voorhanden is in een ander DAB+ allotment, – zelfs naar een FM-sigitaal waarop hetzelfde programma uitgezonden wordt. In die zin is de vrije digitale laag 7 zowel geschikt voor landelijke als niet landelijke spelers.

Wat hierbij wel van belang is, is dat er verschillende soorten DAB+ (auto)radio's bestaan: DAB+ radio's met een enkele DAB+ tuner en DAB+ radio's met een dubbele DAB+ tuner. Bij een DAB+ radio met dubbele DAB+ tuner zal de overgang van het ene naar het andere DAB+ allotment voor de luisteraar waarschijnlijk iets soepeler verlopen dan bij een DAB+ radio met een enkele tuner.

Bij een DAB+ radio met een enkele tuner zal de luisteraar in de meeste gevallen een korte onderbreking van het sigitaal van maximaal enkele seconden kunnen ervaren. Gezien de relatief grote regionale allotments is het aantal plekken waar DAB+ radio's zullen omschakelen beperkt. Het omschakelen van DAB+ naar FM als terugvalmogelijkheid is uiteraard alleen mogelijk als het betreffende programma ook op FM wordt uitgezonden. Er is echter geen aanleiding om te veronderstellen dat het al dan niet gebruik kunnen maken van een terugvalmogelijkheid, mocht dit al nodig zijn, afbreuk doet aan de aantrekkelijkheid van deze laag. Ik ben dan ook van mening dat deze vrije laag 7 geschikt is voor meerdere geïnteresseerde commerciële partijen, waaronder de landelijke.

De leden van de CDA-fractie vragen zich tot slot af of uitstel van de veiling met een nieuwe planning ertoe zou kunnen leiden dat schakelproblematiek en uitval radio-ontvangst significant minder of niet optreedt.

Een herplanning met grotere allotments kan het aantal plaatsen waar DAB+ radio's omschakelen verminderen. Dit heeft echter ook nadelen. Zo maakt het bijvoorbeeld het uitzenden van regionaal gerichte reclame of programmering onmogelijk.