



Besluit van de Minister van Economische Zaken van 23 juni 2016 nr. WJZ/16092071, inzake wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2014 in verband met het verlengings- en digitaliseringsbeleid voor landelijke commerciële radio (pakket 2016-3)

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 HOLOO5 komt als volgt te luiden:

HOL005

B

Na de kop van HOL005 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 11C, bedoeld in nationale voetnoot HOL007A 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 landelijke commerciële omroepen die zowel een FM-vergunning voor landelijke commerciële radio-omroep als een vergunning voor 1/9 deel van de capaciteit van het frequentieblok 11C houden of gaan houden.

D

De kop van nationale voetnoot HOLOO7 komt als volgt te luiden:

HOL007

E

Na de kop van HOLOO7 wordt de volgende subkop ingevoegd:



Bestemming landelijke commerciële omroep voor de periode vanaf 1 september 2011 tot 1 september 2017

F

Na de tekst behorende bij de subkop *Bestemming landelijke commerciële omroep voor de periode vanaf 1 september 2011 tot 1 september 2017* wordt de volgende subkop met bijbehorende tekst ingevoegd:

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

Vanaf 1 september 2017 tot 1 september 2022 is 1/9 deel van de capaciteit van de frequentieruimte van het frequentieblok 11C, bedoeld in nationale voetnoot HOL007A, gekoppeld met de frequentieruimte behorend bij één FM-vergunning voor landelijke commerciële radio-omroep 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 van het frequentieblok 11C bestemd voor landelijke commerciële omroepen die zowel een vergunning voor 1/9 deel van de capaciteit van het frequentieblok 11C als een FM-vergunning voor landelijke commerciële radio-omroep 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 het wordt geplaatst.

Dit besluit wordt met de toelichting in de Staatscourant geplaatst.

's-Gravenhage, 23 juni 2016

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

Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken binnen 6 weken na de dag van dagtekening van deze Staatscourant een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de rechtbank Rotterdam, Bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM, Rotterdam. U kunt ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op genoemde site voor de precieze voorwaarden.



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.

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 Besluit verlengbaarheid vergunningen landelijke commerciële radio FM-band 2016 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 onderstrepen en het ingezette beleid ondersteunen.

De Kwink-groep (hierna: Kwink) heeft een terugblik verricht op het verlengings- en digitaliseringsbe-

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).

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



leid 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 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

³ Rapport 'Onderzoek naar digitale etherradio (DAB+)' van 20 april 2016. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/20/onderzoek-naar-digitale-etherradio-dab>.

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

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



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 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 op de gegeven zienswijzen ingegaan voor zover zij betrekking hebben op dit besluit tot wijziging van het NFP. In dat kader wordt opgemerkt dat dit besluit niet ziet op verlenging van de niet-landelijke commerciële FM-vergunningen.

Op zienswijzen die betrekking hebben op de verlengbaarheid van die vergunningen zal in dit besluit dan ook niet nader worden ingegaan. Dit geldt evenzo voor zienswijzen waarin gepleit wordt voor een veiling van de landelijke commerciële FM-vergunningen in plaats van een verlenging, aangezien dit besluit niet de verdelingsmethodiek van de vergunningen voor landelijke commerciële radio bepaalt. De keuze voor verlengen wordt bepaald met het betrokken verlengbaarheidsbesluit, dat gelijktijdig met dit besluit tot wijziging van het NFP wordt gepubliceerd. Voor een nadere toelichting op die keuze wordt dan ook naar dat besluit verwezen.

Een aantal respondenten kan zich verenigen met het ontwerpbesluit en onderschrijven in zoverre het gevoerde beleid. Op die zienswijzen wordt daarom hieronder niet verder ingegaan.

Een partij vraagt aandacht voor DAB+ spectrum voor nieuwkomers. Hierover kan gemeld worden dat in het najaar van 2017 extra frequentieruimte voor digitale radio geveild zal worden. Dit geeft nieuwkomers de kans om toe te treden tot de markt voor digitale radio.

Een partij ondersteunt de vergroting van de transmissiekwaliteit voor digitale etherradio en wijst erop dat de huidige kwaliteit van DAB+ onvoldoende is om luisteraars de overstap te laten maken naar DAB+. Een andere partij geeft aan dat de transmissiecapaciteit voor digitale radio juist niet vergroot dient te worden. Dit laatste standpunt wordt niet gedeeld. Voor het succes van de digitalisering is het van belang dat DAB+ ten opzichte van de FM en andere technieken een aantrekkelijk alternatief wordt. De dekking van de landelijke FM is over het algemeen redelijk goed. Om luisteraars te laten overstappen is een extra prikkel nodig. Dit kan een hogere kwaliteit zijn en/of innovatie ondersteunende



diensten. Dit volgt ook uit het advies van Kwink. Bovendien is er, zoals hierboven reeds opgemerkt, nog extra DAB+-ruimte die niet-gekoppeld (aan de FM) zal worden geveild.

Een partij heeft verzocht om in de vergunningen op te nemen dat een vergunninghouder storing op vaste telecommunicatie-infrastructuren moet voorkomen en oplossen. Deze zienswijze wordt zo begrepen dat de respondent aandacht vraagt voor storing van DAB+ zenders op kabeltelevisienetwerken. Dit besluit regelt niet de voorschriften die aan de vergunningen voor digitale radio worden verbonden. Die ontwerpvergunningen worden later separaat geconsulteerd. Het voornemen bestaat om de huidige bepalingen over storing op kabeltelevisienetwerken te handhaven.

Dezelfde partij vraagt tot slot een duidelijke afschakeldatum voor analoge etherradio, met dien verstande dat alleen een datum die niet te ver in de toekomst ligt de uptake van DAB+ op kortere termijn kan bevorderen. Ten aanzien daarvan wordt opgemerkt dat, hoewel er goede stappen zijn gezet richting digitalisering, DAB+ zich nog in de early adopter fase bevindt. Ook uit ervaringen in andere landen blijkt dat digitalisering minder snel gaat dan aanvankelijk gedacht. Het bepalen van een afschakeldatum van FM is op dit moment dan ook niet aan de orde. Het heeft de voorkeur om samen met de sector, met de industrie en samen met andere landen te werken aan een traject naar een Europese afschakeldatum. Het vraagt om een gezamenlijke inspanning om tot een dergelijke streefdatum te komen en zal verder worden opgepakt in het door EZ geïnitieerde platform Digital Radio NL.

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