

Vergaderjaar 2006–2007

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 205

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2006

Met dit bericht wordt uw Kamer, zoals toegezegd in het Algemeen Overleg van 30 maart jl., mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, geïnformeerd over de vergunninguitgifte voor digitale radio voor commercieel gebruik¹. In dat AO heeft u een aantal bedenkingen geuit met betrekking tot de voorgenomen uitgifte van de TDAB-vergunningen², waarbij u een voorkeur heeft uitgesproken voor:

- Uitstel van de vergunninguitgifte tot na de internationale frequentieonderhandelingen in Genève in juni van dit jaar;
- Zo veel mogelijk technologieneutrale uitgifte;
- Een uitgifteproces waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van burgers (aanschaf nieuwe radio's) en marktpartijen (concurrentieverhoudingen).

Tijdens het laatste AO is, mede op basis van uw bedenkingen, besloten om de uitgifte van de beschikbare TDAB-frequenties uit te stellen.

Door het uitstel van de uitgifte is ruimte ontstaan voor bezinning op de beleidsuitgangspunten van dit dossier. Er is de afgelopen maanden een aantal ontwikkelingen zichtbaar geworden rondom digitale radio en TDAB, die het beleidsvoornemen van maart 2005 in een ander perspectief plaatsen. Deze recente ontwikkelingen zijn een aanleiding om nu te komen tot uitgifte van de vergunningen, waarbij tegemoet wordt gekomen aan uw bedenkingen en voorkeuren. Dit vraagt om een actualisatie van het beleidsvoornemen van maart 2005.

Hieronder worden achtereenvolgens vier recente ontwikkelingen beschreven die de actualisatie van het beleid nodig maken. Vervolgens worden de twee concrete beleidswijzigingen beschreven en wordt afgesloten met een beschrijving van het effect van deze beleidswijziging voor de consument en voor de marktpartijen.

¹ Verslag Algemeen Overleg, Kamerstukken II 2005–2006, 24 095, nr. 200; beleidsvoornemen «TDAB, een goed signaal», Kamerstukken II 2004–2005, 24 095, nr. 179.

² TDAB staat voor Terrestrial Digital Audio Broadcast en is een internationaal geaccepteerde technische standaard waarmee digitale (radio)programma's via de ether kunnen worden verspreid.

Vier redenen om het beleidsvoornemen TDAB te actualiseren

1. De uitkomsten van de internationale frequentieonderhandelingen zijn bekend

Conform de afspraak gemaakt tijdens het Algemeen Overleg van 30 maart jl. is gewacht op de resultaten van de internationale conferentie in Genève. De uitkomsten van deze RRC06 zijn inmiddels bekend. Zowel voor wat betreft de hoeveelheid frequentieruimte als voor wat betreft de gewenste flexibiliteit heeft Nederland goede resultaten behaald¹.

Nederland heeft drie zogenaamde landelijke kavels verworven in Band III, die in internationaal verband zijn bestemd voor gebruik met de TDAB-standaard. Een van de landelijke kavels is reeds vergund aan de Publieke Omroep, de andere twee² kunnen in 2007 worden uitgegeven. Daarnaast heeft Nederland de beschikking over een landelijk dekkend kavel in de zogenoemde L-band, dat ook kan worden uitgegeven aan de markt.

Naast de drie hierboven besproken kavels is in de onderhandelingen nóg een landelijk dekkend kavel verworven. Kenmerk van dit kavel is dat het naar keuze voor verschillende standaarden kan worden bestemd. Dit kavel komt overigens niet voor 2012 beschikbaar. De keuze voor de bestemming hoeft nu nog niet te worden gemaakt en kan afhankelijk zijn van het succes van de verschillende standaarden en de behoefte van de markt op dat moment.

In de onderhandelingen is tevens een zekere flexibiliteit bedongen: ook de verschillende TDAB-substandaarden³ kunnen worden gebruikt, en tot op zekere hoogte is technologieonafhankelijke uitgifte mogelijk. Dat laatste betekent dat marktpartijen in principe zelf kunnen kiezen met welke digitale technologie zij gebruik willen maken van de beschikbare frequentieruimte, mits de vastgelegde maximale storingslimieten in acht worden genomen.

Nu de internationale frequentieonderhandelingen zijn afgerond, is bekend hoeveel frequentieruimte voor TDAB beschikbaar is of zal komen. Deze frequentieruimte is in internationaal verband bestemd voor de TDAB-standaard en kan onder voorwaarden technologie-neutraal worden uitgegeven. Deze frequentieruimte komt daarmee beschikbaar voor multimediatoepassingen.

2. De penetratie van TDAB gaat langzaam

Tijdens het laatste AO hebt u vraagtekens gezet bij de keuze voor TDAB als technologie voor digitale radio. In de Nota Omschakelbeleid is aangegeven, en dat is in latere communicatie bevestigd⁴, dat TDAB wordt beschouwd als een innovatieve technologie in aanvulling op bestaande technologieën. De huidige ontwikkelingen bevestigen dit.

Digitale radio via de TDAB-standaard kan in Nederland nog niet succesvol worden, doordat de vergunningverlening van de commerciële radio op zich heeft laten wachten. Weliswaar kan circa 70% van de Nederlandse bevolking in principe de radioprogramma's van de landelijke publieke omroep digitaal ontvangen, maar er zijn digitaal via de ether nog vooral programma's te beluisteren die ook via de analoge FM worden uitgezonden. Mede daardoor is het aantal digitale luisteraars zeer klein. Hoewel een aantal landen om ons heen (Duitsland, Zwitserland, België, Denemarken) inmiddels wel de keuze heeft gemaakt om commerciële vergunningen voor digitale radio uit te geven, is ook daar het aantal luisteraars beperkt. Digitale radio is met name een succes, daar waar digitaal nieuwe programma's of nieuwe toepassingen worden verspreid. Zo is digitale radio via TDAB in het Verenigd Koninkrijk relatief succesvol.

¹ Kamerstukken II, 24 095, nr. 203.

² Deze twee kavels kunnen op de korte termijn grotendeels landelijk dekkend zijn, door gebruik te maken van tijdelijke frequenties naast de reeds nu beschikbare frequentieruimte. Hiervoor moeten nog nadere afspraken gemaakt worden met de buurlanden. Dit in verband de tijdens de RRC06 afgesproken uiterste omschakeldatum voor analoge televisie van 2015.

³ Zoals bijvoorbeeld DMB (Digital Multimedia Broadcast), of DAB-IP.

⁴ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2005–2006, 24 095, nr. 202.

In tegenstelling tot eerdere verwachtingen, blijkt TDAB niet alleen voor radio te gebruiken, maar multimediaal in brede zin. Daarover later in deze brief meer. Dit is de eerste reden dat TDAB niet meer als opvolger van de analoge FM kan worden gezien. De tweede reden is dat vóór 2011, het tijdstip waarop de huidige FM-vergunningen aflopen, niet mag worden verwacht dat digitale radio via TDAB voldoende bereik zal hebben om de radiofunctie van de FM over te nemen. Inmiddels is in internationaal verband bovendien begonnen met het ontwikkelen van een nieuwe standaard waarmee de FM-band digitaal gebruikt kan worden (DRM+ of DRM120). Mede hierdoor is TDAB niet meer de enige, vanzelfsprekende opvolger van de FM.

In het beleidsvoornemen van maart 2005, maar ook in verdere beleidsvorming en communicatie tot nu toe, is TDAB steeds gepositioneerd als hét digitale radioplatform en daarmee als de enige opvolger van de analoge FM. De unieke positie van TDAB is niet langer houdbaar.

3. Nieuwe toepassingen worden mogelijk door technische ontwikkeling van de standaard

Sinds het beleidsvoornemen TDAB in maart 2005 werd opgesteld, heeft zich een aantal wendingen op technologisch gebied voorgedaan. De TDAB-standaard heeft zich ontwikkeld van een standaard voor digitale radio naar een mobiele multimediastandaard, waardoor bijvoorbeeld ook mobiele beelden (zoals videoclipjes bij radio en fragmenten van televisieprogramma's) mogelijk worden binnen deze frequentieruimte. De recente naamswijziging van het WorldDAB forum in WorldDMB forum, waarbij DMB staat voor Digital Multimedia Broadcast, geeft een duidelijke indicatie van deze ontwikkeling. In Zuid-Korea is deze multimediatoepassing een groot succes en in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk zijn multimediale toepassingen van TDAB commercieel beschikbaar.

Gebruik van moderne coderingstechnieken kan er bovendien voor zorgen dat er in de toekomst veel meer programma's kunnen worden doorgegeven, wat de schaarste aan frequentieruimte op termijn sterk kan verminderen.

Voor een aantal toepassingen (bijvoorbeeld beelden via mobiele apparaten zoals telefoons) wordt de TDAB-standaard daarmee vergelijkbaar met een andere standaard voor digitale omroep: DVB-T. Gezien de schaarste aan DVB-T-frequentiespectrum is dat een interessant perspectief.

Geconstateerd kan worden, dat in Nederland – binnen de huidige kaders van het beleidsvoornemen – deze innovatieve toepassingen niet van de grond kunnen komen. In het Nationaal Frequentieplan 2005 is vastgelegd dat minimaal 80% van de beschikbare frequentieruimte voor radio-toepassingen dient te worden gebruikt. De ontwikkeling van innovatieve omroep-toepassingen, waarbij geluid met beeld wordt gecombineerd tot nieuwe, multimediale, mobiele toepassingen, wordt daardoor beperkt. Hoewel het doel van de uitgifte van de frequentieruimte voor TDAB steeds geweest is om innovatie te stimuleren, is nu de tegenstrijdige situatie ontstaan dat het beleid niet innovatie stimuleert, maar juist kan belemmeren.

TDAB is inmiddels uitgegroeid tot een digitale multimediastandaard. Daarmee is de standaard geschikt voor méér dan alleen radio. Hiermee concurreert de standaard met andere digitale omroepstandaarden dan met de analoge FM (zoals DVB).

4. Er is concrete belangstelling voor de frequentieruimte

Diverse marktpartijen onderkennen de uitgebreide mogelijkheden van TDAB en in april van dit jaar hebben vier partijen een vergunning aangevraagd. De aanvragen zijn onder meer afgewezen vanwege het feit dat dit type vergunningen door een veiling of vergelijkende toets moet worden verdeeld en niet op volgorde van binnenkomst van de aanvraag. Daardoor kunnen deze marktpartijen vooralsnog niet worden gefaciliteerd. Ik merk hierbij op dat een aantal marktpartijen bezwaar heeft gemaakt tegen het afwijzen van hun aanvraag voor een vergunning. Deze bezwaren zijn nog in behandeling. Indien de bezwaren ongegrond worden verklaard, kunnen de marktpartijen vervolgens beroep instellen bij de rechtbank Rotterdam.

Er is vraag naar deze frequentieruimte. Marktpartijen willen graag aan de slag.

De uitgifte van de vergunningen voor TDAB-frequentieruimte

De hierboven beschreven ontwikkelingen maken het mogelijk om de nu beschikbare frequentieruimte op korte termijn uit te gaan geven, en tegelijkertijd tegemoet te komen aan de bedenkingen van uw Kamer. Immers, er kan technologieneutraal worden uitgegeven, er zijn nieuwe multimedia-toepassingen mogelijk geworden en TDAB is niet meer de vanzelfsprekende opvolger van de analoge FM.

Het is daarom nodig om het beleidsvoornemen op twee punten te actualiseren.

1) Bestemming voor multimedietoepassingen

Ten eerste zal de bestemming van deze frequentieruimte verruimd worden tot omroep. Daarmee wordt recht gedaan aan de hiervoor beschreven ontwikkeling van de TDAB-standaard. De frequentieruimte kan daarmee verder worden gebruikt om bijvoorbeeld beelden toe te voegen aan radioprogramma's of voor mobiele televisie. De nieuwe digitale programma's en diensten, die verschillen van wat er momenteel analoog wordt uitgezonden, maken het dan voor de consument interessant om ontvangers aan te schaffen, wat weer een prikkel is voor marktpartijen om nieuwe diensten en verdienmodellen te ontwikkelen.

Om deze beleidswijziging uit te voeren zal in het Nationaal Frequentieplan de bestemming verruimd worden van «minimaal 80% radio tot 2011» naar «minimaal 80% omroep tot 2011». Nieuwe diensten zijn cruciaal voor het succes van digitale omroep-toepassingen.

Door een wijziging van het Nationaal Frequentieplan worden ook in Nederland innovatieve omroep-toepassingen binnen de voor TDAB bestemde frequentieband mogelijk gemaakt.

2) Veiling in plaats van vergelijkende toets

Ten tweede zal – als logisch gevolg van de hierboven beschreven ontwikkelingen – voor het verdelen van de frequentieruimte gebruik worden gemaakt van het veilinginstrument in plaats van de vergelijkende toets.

De twee pijlers onder de keuze voor een vergelijkende toets voor de verdeling van de beschikbare TDAB frequentieruimte in het beleidsvoornemen van maart 2005 zijn weggevallen.

De eerste en belangrijkste pijler onder de keuze voor een vergelijkende toets was het tot stand doen komen van innovatieve omroep- en data-diensten. Door de hierboven beschreven NFP-wijziging, zijn echter al

voldoende waarborgen (minimaal 80% «omroep» in plaats van «radio») geschapen voor het op gang komen van innovatie binnen deze frequentiebanden. De afgelopen tijd is bovendien gebleken dat het in de innovatieve omroepmarkt moeilijk is om te voorspellen wat succesvolle innovatieve diensten zullen zijn; datgene dat in de aanvraag van een vergunning kan worden aangeboden als innovatieve dienst, kan snel achterhaald zijn gebleken of niet voldoen aan de behoefte van de consument.

De tweede pijler onder de keuze voor de vergelijkende toets is het waarborgen van een aantal mediabelangen dat gepaard gaat met het verdelen van frequenties voor radio-omroep, met name het borgen van pluriformiteit van het aanbod. Ook deze pijler is komen te vervallen. Deze pluriformiteit is geborgd bij de verdeling van de FM-vergunningen. Gezien de voortdurende geringe penetratie van TDAB tot nu toe, is er geen reden om daar verandering in aan te brengen. Het valt immers niet langer te verwachten dat TDAB in 2011 of vlak daarna de rol van de FM als belangrijkste distributiekanaal voor radioprogramma's door de ether zal overnemen.

Naast het wegvallen van de twee redenen voor een vergelijkende toets, is er nog een reden om voor een veiling te kiezen. Met de uitgifte van TDAB worden de mogelijkheden voor mobiele multimedietoepassingen verruimd. Partijen die de vergunning verwerven, zullen pionierswerk moeten verzetten om aantrekkelijke toepassingen te ontwikkelen, die consumenten ertoe kunnen verleiden om ontvangers aan te schaffen. Doel van het verdeelmechanisme is om die partijen te selecteren die hiertoe het best in staat zijn. Dit is het geval bij een veiling, omdat marktpartijen een prijs moeten bieden waarin de mogelijkheden en moeilijkheden van dit pionierswerk zijn verdisconteerd.

| *De TDAB vergunningen zullen via een veiling worden verdeeld.* |

Wanneer de NFP-wijziging is afgerond (voorjaar 2007), zal het proces van vergunningverlening kunnen worden gestart. De conceptregeling en conceptvergunningen zullen dan bekend kunnen worden gemaakt, waarna marktpartijen hun belangstelling kenbaar kunnen maken. Dit zal kunnen leiden tot een vergunningverlening in het najaar van 2007.

Gevolgen voor de concurrentieverhoudingen met de huidige FM

Er is mogelijke bezorgdheid onder de analoge (FM-)vergunninghouders over hun (digitale) toekomst. Publieke en commerciële, landelijke en regionale radiopartijen vragen zich af waar hun plek is in het digitale radiolandschap. Hier geldt echter dat de (analoge) FM niet zal worden afgeschakeld, zolang er geen goed en vergelijkbaar digitaal alternatief is voor de partijen die nu op de FM uitzenden¹.

Voor analoge partijen die digitaal willen uitzenden in de ether, zijn er verschillende instapmomenten. Internetradio en DVB-T bieden nu al mogelijkheden, net als de digitale middengolf (voor bestaande vergunninghouders). Op korte termijn kunnen partijen instappen door mee te doen aan de verdeling van de TDAB frequentieruimte in 2007 of door met de multiplexbeheerder afspraken te maken over uitzendmogelijkheden. Of op iets langere termijn, bij een eventuele latere verdeling van aanvullende TDAB-frequentieruimte of door aan te haken bij de digitalisering van de FM met bijvoorbeeld de DRM-technologie.

¹ Nota Omschakelbeleid, Kamerstukken II 2005–2006, 24 095, nr. 195.

Tot slot

Met deze voorgenomen uitgifte van de TDAB-frequentieruimte wordt aan de marktpartijen die een vergunning verwerven, de ruimte gegeven om, onafhankelijk van de toekomst van de analoge FM, vorm te geven aan digitale omroep-toepassingen. Consumenten worden niet gedwongen om nieuwe radio-ontvangers aan te schaffen, omdat de analoge FM immers niet eerder wordt afgeschakeld dan dat een volwaardig digitaal alternatief tot wasdom is gekomen.

Met de hierboven beschreven aanpassingen is een gebalanceerd beleidskader gemaakt, waarin aan uw vragen en twijfels tegemoet is gekomen en dat een goede basis vormt voor een spoedige uitgifte van de vergunningen.

De Minister van Economische Zaken,
J. G. Wijn