

Vergaderjaar 2007–2008

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 226

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 10 juni 2008

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft op 13 mei 2008 overleg gevoerd met staatssecretaris Heemskerk van Economische Zaken over:

- de brief van 6 mei 2008 over de resultaten van de consultatieronde met betrekking tot de vergunninguitgifte voor digitale omroep, alsmede het veilingplan (24 095, nr. 225);
- factsheet TDAB-uitgifte².

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Gesthuizen** (SP) constateert dat de staatssecretaris na overleg met de partijen in het veld en goed luisteren naar de Kamer heeft besloten tot een koerswijziging waarmee zij kan instemmen. In 2009 komt een kavel beschikbaar die kan worden gebruikt voor 24 stations die radio-uitzendingen verzorgen. Over het verdelen van deze ruimte zou overleg moeten plaatsvinden met oude en nieuwe landelijke en regionale omroepen. Kunnen de kavels in de eerste fase alleen worden toegekend aan omroepen om oneigenlijke concurrentie te voorkomen voordat de radiostations digitaal kunnen uitzenden?

De staatssecretaris geeft een landelijke indeling, zodat er voor de regionale omroepen in 2009 nog geen frequentieruimte is. Kan worden geregeld dat de voor 2011 voorziene ruimte eerder vrijkomt, zodat deze frequenties al in 2009 beschikbaar zijn? Als hierover internationale afspraken worden gemaakt, kunnen de regionale omroepen vanaf 2009 digitale programma's uitzenden.

De lokale omroepen zien het als een uitdaging om in 2008 te beginnen met uitzendingen waarvoor ruimte beschikbaar is in de L-band. De exploitatie in de L-band is echter bijzonder kostbaar. Na de afschaffing van de omroepbijdrage zijn de lokale stations afhankelijk van de bijdrage van de gemeente, maar tweederde van de gemeenten stelt hiervoor minder of geen geld beschikbaar. De regionale publieke omroepen zijn bezorgd dat zij op de L-band moeten concurreren met niet-landelijke commerciële omroepen. Als in een bepaald gebied een vrij grote regionale commerciële aanbieder zit, blijft er minder ruimte over. Kan de staatssecretaris toezeggen dat de ruimte op de L-band alleen bestemd is voor de lokale

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GroenLinks), Ten Hoopen (CDA), Roland Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), ondervoorzitter, Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Aproot (VVD), Smeets (PvdA), Samsom (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), voorzitter, Irrgang (SP), Jansen (SP), Biskop (CDA), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Blankensma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Besselink (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD) en Vos (PvdA).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Jan Jacob van Dijk (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Van Gennip (CDA), De Rouwe (CDA), Koşer Kaya (D66), Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Boelhouwer (PvdA), Kalma (PvdA), Weekers (VVD), Van Dam (PvdA), Karabulut (SP), Luijben (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Cramer (ChristenUnie), Atsma (CDA), De Krom (VVD), Madlener (PVV), Nicolai (VVD), Blom (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD) en Heerts (PvdA).

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

publieke omroepen? Geldt de reserveringsregeling, waardoor de publieke omroepen voorrang hebben in het nationaal frequentieplan, ook bij de digitale radio?

Bij de verdeling van de frequentieruimte wordt gekozen voor een veiling. Volgens mevrouw Gesthuizen kunnen de frequenties beter worden verdeeld op grond van een goed plan, met een duidelijke doelstelling en een gewogen toets om pluriformiteit te waarborgen. Wanneer wordt bekend welke voorwaarden bij de veiling worden gesteld? Wordt hierover overleg gevoerd met de sector?

In eerdere overleggen heeft de staatssecretaris gezegd dat de ontwikkeling van terrestial digital audio broadcasting (TDAB) moet worden bevorderd door bekende stations. Kunnen omroepen voorrang krijgen bij de verdeling van de FM-frequenties als zij duurzaam in TDAB investeren? Als partijen worden uitgesloten van deze verdeling, is het denkbaar dat zij de ontwikkeling proberen te vertragen door bezwaarprocedures aan te spannen. Hoe schat de staatssecretaris dit in?

De heer **Aptroot** (VVD) gaat op hoofdlijnen akkoord met de voorstellen van de staatssecretaris. In eerdere overleggen heeft hij gevraagd om een royalere reservering voor radio, waarover de motie-Atsma/Kortenhorst is aangenomen. Hij heeft samen met de heer Van Dam ook een motie ingediend, die is aangenomen, om te bewerkstelligen dat KPN op grond van zijn machtspositie wordt uitgesloten van de veiling. Het is te voorzien dat de redenen voor uitsluiting in de komende jaren blijven bestaan, behalve als KPN wordt opgedeeld. Het vorige kabinet heeft de wens van de Kamer bij de overname van Nozema naast zich neer gelegd, maar dat moet niet nog een keer gebeuren. Kan de staatssecretaris toezeggen dat de vergunning wordt ingetrokken als er geen majeure wijzigingen zijn en als KPN de frequenties door een overname of fusie in handen krijgt?

Een zekere synchronisering moet mogelijk zijn bij het verwerven van een digitale frequentie, als er al een analoge frequentie is, zodat termijnen gelijk lopen en een goed business model kan worden opgesteld. Worden de FM-frequenties in fase II verlengd of opnieuw uitgegeven, gekoppeld aan de TDAB-frequenties? Dat is essentieel voor digitale radio. Als de staatssecretaris op een later tijdstip met een uitwerking komt, kan hij de Kamer dan bijtijds op de hoogte stellen, zodat deze zo nodig kan bijsturen?

Er komt gezamenlijk beheer van multiplexen, waarbij een scala aan radiostations aan bod moet komen. Hoe kan worden voorkomen dat er monopolies ontstaan? De lokale omroepen komen in de planning eerder aan bod dan de regionale omroepen. Zij noemen dat uitdagend, maar de vraag is of dat financieel haalbaar is. Als de koppeling van analoog en digitaal pas in 2012 duidelijk is, zal men dan pas gaan investeren in digitale radio. Daarom zou fase II naar voren moeten worden gehaald. Bij het uitgeven van nieuwe frequenties moet interferentie tussen ether en kabel worden tegengegaan. Is dit een taak voor de Stichting Aanpak Interferentie? In de volgende fasen zou de staatssecretaris veel overleg moeten voeren met betrokkenen, ook al kan hij het niet iedereen altijd naar de zin maken.

De heer **Van Dam** (PvdA) benadrukt dat een randvoorwaarde bij de verdeling van de TDAB-frequenties is dat daarmee genoeg ruimte ontstaat voor lokale en andere radio en voor mobiele televisie. De lijn die de staatssecretaris in de brief heeft uitgezet, past volledig binnen deze randvoorwaarde. Het is nog niet duidelijk hoe de koppeling van TDAB aan de verdeling van FM-frequenties plaatsvindt. Er kan worden gekozen voor een veiling. Omdat niet voor elk aanbod een grote markt beschikbaar is en de situatie voor popmuziek anders is dan voor nieuws of ander specifiek aanbod, kan worden overwogen om de markt enigszins te ordenen. In het verleden is voorgesteld om bij de verdeling van de kavels voor nieuws en

Nederlandse producties een vergelijkende toets en een aantal kwaliteitscriteria te hanteren.

Het advies van Opta en NMa biedt voldoende grondslag voor uitsluiting van de KPN. In de brief van Opta wordt dit bevestigd en daarbij wordt een voorbehoud gemaakt voor een scenario dat men nog niet kan voorzien. In de Telecomwet staat dat de minister van EZ de vergunning kan intrekken als er sprake is van een machtspositie. Dat bepaalt hij niet zelf, maar dat wordt overgelaten aan de NMa of de Opta, die zeer moeizaam tot een helder oordeel komen. KPN kan zonder mee te doen aan de frequentieverveiling een marktpartij overnemen, zoals bij Nozema is gebeurd. De Kamer heeft toen geprobeerd om Digitenne eruit te halen, maar dat lukte niet. Er is al een clauseule dat een vergunning alleen kan worden doorverkocht met toestemming van de minister van EZ. Kan daarbij een aparte clauseule worden opgenomen dat de vergunning wordt ingetrokken en opnieuw in de markt wordt gezet, als een marktpartij die is uitgesloten van deelname aan de veiling, alsnog zo'n vergunning bemachtigt door het verwerven van een ander bedrijf door een fusie of overname?

De heer **Atsma** (CDA) is verheugd over de koerswijziging van de staatssecretaris. Aanvankelijk werd slechts een beperkt aantal kanalen beschikbaar gesteld voor digitale radio, maar dat is nu voldoende. Het is buitengewoon handig om een koppeling te maken met de verdeling van de FM-frequenties, omdat deze dan beschikbaar blijven en ook digitaal tot ontwikkeling worden gebracht. Voor welke periode worden de frequenties verlengd? Wordt overwogen om de radiostations gezamenlijk de multiplexen te laten beheren, omdat dit voor hen het meest van belang is? De staatssecretaris is van plan om de frequentieruimte voor omroepen op heel korte termijn uit te geven, zodat bedrijven de kans krijgen om bijvoorbeeld televisieprogramma's voor de mobiele telefoon te ontwikkelen. Als er mogelijkheden zijn, is te verwachten dat er belangstelling voor is bij verschillende marktpartijen. De staatssecretaris schrijft in de brief dat het daadwerkelijk invullen van een andere frequentieruimte een absolute vereiste is. Hebben alle betrokken publieke en commerciële, landelijke, regionale en lokale radiostations bij de consultatieronde toegezegd dat zij de digitale radio mee willen ontwikkelen?

In 2008 en 2009 komt op twee kavels ruimte beschikbaar voor de lokale omroepen. De koepel van publieke lokale omroepen, OLON, is verheugd dat er drie of vier keer zoveel ruimte komt, maar merkt op dat op de L-band de duurste technologie moet worden ontwikkeld, terwijl er weinig geld is voor investeringen. In het verleden is in het Gemeentefonds geld geoormerkt voor de publieke lokale omroep, maar dat is toch anders besteed. De organisatie van de publieke regionale omroep, ROOS, heeft laten weten zich zorgen te maken over de vraag of in de toekomst voldoende digitale ruimte beschikbaar is. Kan hiervoor eventueel ruimte worden gezocht op de L-band?

Bij de uitgifte van de frequenties hangt het bedrag dat kan worden geboden, samen met de kosten die zijn verbonden aan de programma's waar radiostations zich specifiek op richten. De heer Atsma is van mening dat pluriformiteit in een commerciële ether kan worden bevorderd met een geclausuleerde veiling. Hoe wordt dit uitgewerkt bij de verdeling van de TDAB-frequenties en bij de koppeling van digitale aan FM-frequenties?

Antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** merkt op dat de mogelijkheden voor radio door TDAB sterk toenemen en dat daardoor mogelijkheden voor innovatie worden gecreëerd. Er moet ruimte zijn voor omroepen, radio en mobiele video. Bij de consultatie bleek dat alle partijen meer frequentieruimte willen voor nieuwe toepassingen. Naar aanleiding daarvan is een aantal aanpassingen voorgesteld. Het beschikbaar stellen van gecombineerde

vergunningen voor FM en TDAB is door verschillende radiopartijen bepleit om de investeringsonzekerheid te reduceren. De partijen die mobiele televisie willen ontwikkelen, vragen om de omroepbestemming zo te regelen dat men daadwerkelijk kan concurreren met KPN. Er wordt voortdurend geprobeerd om het beleid te optimaliseren en dat heeft niet zozeer tot een koerswijziging als wel tot een aanscherping van het beleid geleid. In 2003 is geprobeerd om het iedereen naar de zin te maken en werd er meer geld besteed aan juristen en consultants dan aan goede radioprogramma's.

Het was van belang om even de tijd te nemen voor de consultatie om te komen tot een evenwichtig beleid, zodat de digitale omroep en radio binnen TDAB op een goede manier in de markt kunnen worden gezet. De omroepartijen hebben laten weten op korte termijn van start te willen gaan. Daarom heeft de staatssecretaris besloten om in 2008 twee omroepkavels voor TDAB-vergunningen te veilen, waarbij binnen de L-band mogelijkheden worden gecreëerd voor lokale radio. De landelijke kavel wordt doorgeschoven en gekoppeld aan de nieuwe uitgifte van FM-frequenties die in 2009 zal plaatsvinden, zodat de bekende stations ook meedoen en er echt wordt geïnvesteerd in TDAB. In 2009 vindt de uitgifte plaats van negen gecombineerde FM- en TDAB-vergunningen. Door de commerciële landelijke FM-vergunningen te koppelen aan een stukje TDAB-frequentieruimte kan zowel een FM- als een TDAB-programma worden uitgezonden. De mogelijkheid om een geclausuleerde veiling te laten plaatsvinden wordt nog uitgewerkt. De Kamer zal hierover nader worden geïnformeerd.

In de motie-Atsma/Kortenhorst is gevraagd om meer ruimte te bieden voor radio. De staatssecretaris heeft besloten om twee omroepkavels te veilen. Het is niet mogelijk voor KPN om te bieden op deze twee kavels, omdat er naar het oordeel van de NMa en Opta sprake is van een machtspositie op deze markt. De vergunningen zijn wel verhandelbaar, maar daarbij is toestemming nodig van de minister van Economische Zaken, in dit geval de staatssecretaris. Die toestemming zal niet worden verleend als het verhandelen in strijd is met de doelstellingen van de veiling waarbij de vergunning is verleend. Op grond van artikel 3.7, lid 2f van de Telecomwet kan de minister van EZ de vergunning intrekken als instandhouding van de vergunning de daadwerkelijke mededinging op de relevante markt in aanzienlijke mate zou beperken. De NMa beoordeelt bij een fusie of overname of er voorwaarden of remedies moeten worden gesteld uit concurrentieoverwegingen. Daarbij wordt bekeken hoe de markt voor mobiele televisie er over enkele jaren uitziet. Als de vergunning door een fusie of overname in andere handen komt, biedt een geconstateerde economische machtspositie voldoende reden om de vergunning in te trekken. Deze situatie zal binnen een halfjaar niet veranderen. Het stellen van extra eisen kan alleen worden onderbouwd op grond van een machtspositie. De staatssecretaris zal schriftelijk nader ingaan op de aspecten van mededingingswetgeving die hiermee samenhangen.

Op de L-band wordt in de 117 gebiedjes ruimte gereserveerd voor lokale radio, waarbij drie à vier zenders per gebied kunnen worden aangeboden, zodat er 351 tot 468 lokale radiostations mogelijk zijn. Als blijkt dat de L-band niet wordt benut, ook al is deze zeer geschikt voor de lokale omroep, ontbreekt er iets in het media-aanbod en kan daarover worden gesproken met de minister van OCW. Een kavel in band 3 is niet geschikt voor lokaal gebruik, maar de L-band is hiervoor zeer geschikt. De lokale omroep kan hierop lokaal uitzenden, omdat het dekkinggebied aansluit bij deze omroepen. Op deze manier kunnen de frequenties efficiënt worden gebruikt voor een heel veelzijdig radioaanbod.

Hierbij is wel sprake van een duurder onderzoek. Er kan geen geld worden geoormerkt, omdat de politieke afweging of hierin moet worden geïnvesteerd, op lokaal niveau moet plaatsvinden. De middelen van het Gemeentefonds zijn de afgelopen tijd wel toegenomen. Door een

bestuursakkoord met de VNG kunnen middelen worden vrijgemaakt om deze ontwikkeling te stimuleren. Een meerderheid in de Tweede Kamer is geen voorstander van specifieke doeluitkeringen. Er zijn altijd zorgen over de concurrentie tussen de commerciële en de publieke omroepen, die echter wel publieke middelen ontvangen. Er is een apart TDAB-kavel beschikbaar voor de publieke omroep, zodat er veel meer mogelijkheden zijn voor publieke radiostations, die dit zien als een uitdaging. De staatssecretaris zal de mogelijkheden voor regionale radio nog nader uitzoeken. In 2008 is een regionaal kavel beschikbaar. Met het oog op de koppeling aan de landelijke FM-frequenties in 2009 wordt er een landelijk kavel vrijgemaakt. Het is technisch niet mogelijk om, nu gekozen is voor een kavel voor landelijke stations, deze tevens beschikbaar te laten zijn voor regionale radio. Het bovenregionale kavel zou aanvankelijk in 2012 beschikbaar zijn, maar dat is vervroegd tot 2011. Voor 2009 komt er nog een voorstel met een nadere uitwerking, waarbij ook wordt ingegaan op de vraag of de radiostations de multiplexen gaan beheren. Het is niet de bedoeling dat er een aparte beheerder komt, omdat wordt gestreefd naar zo weinig mogelijk tussenlagen en overheadkosten. Bij dit voorstel kan ook worden ingegaan op de vraag of degenen die extra investeren in TDAB, voorrang kunnen krijgen. Bij de vergunningverlening voor de L-band wordt in aanmerking genomen dat er drie à vier zenders moeten zijn die zich richten op programma's voor de lokale gemeenschap, zodat er lokale radio is. Er zijn 117 gebieden waar die zenders zich bevinden. Interferentieproblemen in de ether worden voorkomen door daarover voorwaarden op te nemen in de vergunning. Interferentieproblemen met de kabel worden opgelost via de Stichting Aanpak Interferentie, zoals ook bij de digitale televisie via de ether gebeurt.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Kraneveldt-van der Veen

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
De Veth