

Vergaderjaar 2019–2020

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 511

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2020

De vele, vaak ook onderling tegenstrijdige belangen van betrokken marktpartijen in de radiosector, vergaande juridificering, kortetermijnoplossingen en de dynamiek van de sector hebben tot een complexe en onrustige marktsituatie geleid. De vaak moeizame relatie met Agentschap Telecom zorgde voor extra spanningen. Het is daarom van belang om, naast de maatregelen voor korte en langere termijn, te komen tot een structurele visie voor de lange termijn om tot meer stabiliteit en rust in de commerciële radiomarkt te komen. Het terugbrengen van de complexiteit dient daarbij het uitgangspunt te zijn, met oog voor de betrokken belangen. In deze brief informeer ik uw Kamer over de verschillende sporen die hiertoe zijn uitgezet.

Op 13 november 2018 heeft uw Kamer de gewijzigde motie van de leden Weverling (VVD) en Sjoerdsma (D66)¹ aangenomen (Handelingen II 2018/19, nr. 22, item 22), waarin de regering wordt opgeroepen om tot een dialoog te komen tussen de relevante marktpartijen in de radiosector en Agentschap Telecom. In deze motie is tevens gevraagd om voorstellen te doen voor concrete verbeteringen ten aanzien van ongewenste en onnodige beperkingen.

Bij brief van 18 december 2018² heb ik uw Kamer daarom toegezegd dat het overleg tussen het agentschap en de sector zal worden geïntensiveerd. Met deze brief wil ik u nader informeren over de resultaten van dit overleg en u tevens informeren over de vervolgstappen die in gang zijn gezet.

Onder voorzitterschap van mevrouw Medy van der Laan heeft er een aantal gesprekken (de zogenoemde Dialogosessies) plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de radiosector. Zo is er gesproken met de

¹ Kamerstuk 24 095, nr. 454

² Kamerstuk 24 095, nr. 458

landelijke omroepsector, de niet-landelijke omroepsector, Broadcast Partners en met partijen die graag een FM-vergunning zouden willen verwerven. Ook vertegenwoordigers vanuit de publieke omroepen hebben aan deze gesprekken deelgenomen. Uit deze gesprekken komt naar voren dat daar waar het gaat om communicatie vanuit Agentschap Telecom, het agentschap partijen die het aangaat transparanter mee zal moeten nemen in de afwegingen en dilemma's die Agentschap Telecom als uitvoerder en toezichthouder maakt. Er dient hiertoe een investering in de daartoe benodigde kwaliteiten van Agentschap Telecom plaats te vinden. Er valt op dit punt nog veel te winnen.

Daarnaast is uit deze gesprekken gebleken dat de relatie tussen Agentschap Telecom en de commerciële radiosector grotendeels beheerst wordt door verschil van inzicht op een aantal inhoudelijke dossiers. Met name op die dossiers waar men in juridische zin – om uiteenlopende redenen – tegenover elkaar staat, is de relatie niet optimaal, ook niet tussen radiopartijen onderling. Dit bevestigt dat het radiodossier complex is en dat het tijd vergt om tot zorgvuldige oplossingen te komen die recht doen aan de veelheid van de – vaak uiteenlopende – belangen. Dat laatste is tijdens het uitvoeren van de bovengenoemde motie niet eenvoudig gebleken.

Onder leiding van mevrouw Van der Laan is de sector er echter in geslaagd om een vijftal punten te benoemen die men graag als sector als geheel op korte termijn opgelost zou zien. Ik spreek mijn waardering hiervoor uit naar de sector, maar ook richting de voorzitter. Ik ben mevrouw Van der Laan zeer erkentelijk voor hetgeen zij bereikt heeft. De gesprekken hebben een bijdrage geleverd aan een betere verstandhouding binnen de sector en tussen de sector en Agentschap Telecom.

Op 18 februari 2020 heeft de voorzitter haar eindverslag aan mij aangeboden. Uit het eindverslag – dat u als bijlage bij deze brief aantreft³ – komt naar voren dat de sector een aantal dossiers heeft benoemd die om een oplossing vragen, liefst op zo'n kort mogelijke termijn. De sector heeft mij als reactie op dit eindverslag laten weten dat zij graag de gesprekken met de voorzitter hadden voortgezet en dat niet alle door de sector opgebrachte onderwerpen voldoende besproken zijn.

Daar waar het kan, zal ik op de korte termijn gevolg geven aan de wens van de sector om op korte termijn verbeteringen door te voeren. Dit sluit ook aan bij de aanbevelingen in het eindverslag van mevrouw Van der Laan. In de gesprekken met de sector is, naast de dossiers die op korte termijn opgelost kunnen worden, echter ook een aantal onderwerpen aangedragen die beleidsmatige relevantie hebben voor de langere termijn. Naast hetgeen op korte termijn al dan niet mogelijk is, is het goed om de langeretermijnvisie niet uit het oog te verliezen. Om deze reden heeft mevrouw Van der Laan haar opdracht na een aantal gesprekken afgerond en haar eindverslag aan mij aangeboden, conform de afspraken daarover.

Mede met het oog op de afloop van de commerciële radiovergunningen per 1 september 2022 heb ik u met mijn brief van 1 april 2019⁴ geïnformeerd over mijn voornemen om beleid voor de langere termijn vast te stellen. Beleid dat toekomstvast is en met een aantal toekomstige ontwikkelingen rekening houdt, zoals bijvoorbeeld de op termijn afschakeling van de analoge radiofrequenties.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Kamerstuk 24 095, nr. 463.

In het vervolg van deze brief ga ik in op de drie sporen die ik heb uitgezet om te komen tot een structurele oplossing voor het radiodossier:

1. Kortetermijnbeleidsoplossingen (tot 2022)
2. Oplossingen voor de langere termijn (Taskforce Digitale Radio DAB+)
3. Instelling adviescollege, gericht op de ontwikkeling van een toekomstvisie

Korte termijn

Op de korte termijn zal een aantal opties nader worden uitgewerkt, conform de aanbevelingen van mevrouw Van der Laan. Het betreft hier een drietal opties die ook door de sector zelf zijn aangereikt, te weten:

1. Het herinvoeren van de Gedragslijn FM. Deze Gedragslijn maakt het mogelijk dat bestaande partijen hun analoge netwerken kunnen verbeteren binnen de wettelijke kaders;
2. Het op korte termijn bieden van de mogelijkheid van het onder specifieke voorwaarden opnieuw veilen van bestaande niet-landelijke vergunningen, met als mogelijk resultaat dat niet-landelijke partijen die hiervoor kiezen gedurende de huidige vergunningstermijn kunnen gaan uitzenden met een regiogerichtheidspercentage van 10%;
3. Zo snel mogelijk over te gaan tot het verwerven en verdelen van een aantal kleine analoge FM-frequenties aan kleinere commerciële partijen die nog niet beschikken over een FM-vergunning.

Het realiseren van deze opties kan voor elk van de deelsectoren, te weten landelijk, niet-landelijk en de partijen die nog niet beschikken over een frequentie, bijdragen aan het wegnemen van onnodige belemmeringen en het creëren van rust op deze markt.

Naast deze drie opties heeft de sector nog twee onderwerpen benoemd die niet geheel op de voorgestelde wijze dan wel niet op korte termijn geregeld kunnen worden en daarom geen onderdeel uitmaken van de aanbevelingen van mevrouw Van der Laan, te weten:

1. De hoeveelheid spraak die partijen met een geclausuleerde landelijke vergunningen mogen uitzenden. Hier is een verband met de motie van de leden Aartsen (VVD) en Sneller (D66) die is ingediend tijdens het Mediadebat in de Tweede Kamer⁵. De strekking van deze motie is om te onderzoeken of de clausuleringen aangepast of afgeschaft kunnen worden. Op dit moment is er geen spraakbelemmering opgenomen in de huidige wet en regelgeving. Aangezien de vergunninghouders van de geclausuleerde vergunningen hoog hebben geboden op de percentage muziek dat zij uitzenden is het neveneffect daarvan dat het percentage wat men nog aan spraak kan besteden laag is. Aangezien de percentages van de clausuleringen vastliggen in de vergunning, kan dit korte termijn niet worden opgelost. Het Adviescollege Toekomstbeleid Commerciële Radio zal over het al dan niet afschaffen van de clausuleringen nader adviseren.

Daar waar partijen een alternatief hebben aangedragen om meer spraak uit te kunnen zenden, zijn wij met elkaar in gesprek. Een mogelijke oplossing kan gevonden worden in het versoepelen van de regels voor het aan- en afkondigen van muzieknummers. De sector heeft aangegeven dat zij het als een belemmering ervaren dat een gedeelte van het gesproken woord niet meegeteld wordt om te bepalen of de percentages muziek gehaald worden die gelden bij de clausuleringen. Door deze beperking los te laten, ontstaat er meer ruimte voor partijen – met of zonder een clausuleringen – om meer spraak toe te voegen aan hun programmering. Op korte termijn is daar

⁵ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 120

een oplossing voor handen en op dit punt kom ik dus ook aan de wensen van de sector tegemoet.

2. Het opheffen dan wel afschaffen van een Single Frequency netwerk (SFN):

Commerciële FM-radionetwerken, die bestaan uit meerdere zenders, maken gebruik van SFN-techniek om de storing tussen de zenders onderling zo klein mogelijk te laten zijn. Het loslaten van deze techniek leidt tot meer storing, waardoor de verzorging van deze netwerken afneemt. De huidige technische planning van FM-netwerken is daarom, in samenspraak met de markt, gebaseerd op deze techniek. Het loslaten daarvan heeft daarnaast veel onvoorziene gevolgen, ook op beleidsmatig terrein. Zo kan het loslaten van deze techniek invloed hebben op de concurrentieverhoudingen. Om deze reden kan dan ook niet op korte termijn worden overgegaan tot aanpassing of afschaffing van deze techniek. Nadere gesprekken met de sector zullen moeten uitwijzen wat de concrete gevolgen zijn en of dit onderwerp zich beter leent voor een oplossing op de langere termijn.

Partijen hebben aangegeven dat de hierboven genoemde vijf oplossingen (de drie uit de aanbevelingen en de twee anderen) met elkaar verbonden zijn en dat er daarom slechts draagvlak is voor het invoeren van het gehele pakket aan oplossingen. Partijen geven hiermee aan dat zij alleen kunnen dan wel willen instemmen met een oplossing voor een andere deelsector als er voldoende garanties zijn dat de oplossing voor de eigen deelsector met succes wordt ingevoerd.

Ik acht draagvlak vanuit de gehele markt voor het gehele pakket aan maatregelen een goed uitgangspunt maar voorafgaande garanties kan ik niet geven. Temeer nu de sector alleen overeenstemming heeft bereikt op hoofdlijnen maar de uitwerking nog nader vorm zal moeten krijgen. Ik ga er daarom vanuit dat ik de drie opties uit het eindverslag van mevrouw Van der Laan, het openstellen van de Gedragslijn FM, het uitvoeren van een voorwaardelijke veiling en het verwerven en verdelen van een aantal kleine analoge FM-frequenties, kan doorvoeren; ook als partijen niet alles kunnen krijgen wat zij vragen. Waarbij het dan wel nodig is dat alle partijen dat compromis accepteren.

Daar waar het onderwerpen betreft die verbonden zijn met de langeretermijnvisie wordt het Adviescollege Toekomstbeleid Commerciële Radio gevraagd daar advies over te geven.

Naast de aanbevelingen voor de drie deelsectoren neem ik de aanbeveling over uit het eindverslag van mevrouw Van der Laan om blijvend met de sector in gesprek te blijven. De gesprekken die zowel Agentschap Telecom als het ministerie met de sector voeren zullen daarom blijvend plaatsvinden met als doel de relatie blijvend te verbeteren en daar waar het kan oplossingen te zoeken voor dossiers waar tegenstellingen zijn. Om met elkaar in dialoog te blijven zijn echter ook vanuit de sector inspanningen nodig. Belangrijk uitgangspunt voor constructief overleg vormt het gegeven dat partijen zich houden aan hun toezeggingen om over en weer handhavingsverzoeken in te trekken om zo in de toekomst rechtszaken te vermijden.

Al eerder is er naar aanleiding van de hierboven genoemde motie binnen het agentschap een intern verbetertraject in gang gezet, waarbij de interne processen tegen het licht zijn gehouden met als doel om onduidelijkheden naar de markt te voorkomen en sneller en adequater te reageren op verzoeken vanuit de markt.

De ambitie van Agentschap Telecom is het interne proces zo te versterken dat de dienstverlening richting de omroepsector continu wordt verbeterd.

Agentschap Telecom heeft met externe procesbegeleiding een intern verbeterprogramma uitgevoerd ten behoeve van het ontwikkelen van de benodigde kwaliteiten. Dit programma heeft zich gefocust op het verbeteren van de interne afstemming tussen de vergunningverlenende, juridische en toezichtsafdelingen. Er is een regieteam ingesteld waarmee Agentschap Telecom breed stuurt op informatie-uitwisseling en constante verbetering. Na dit interngerichte traject zal Agentschap Telecom in de volgende fase van het verbeterprogramma de externe actoren betrekken bij het continu verbeteren van de dienstverlening. Agentschap Telecom zal meer inzetten op transparante, heldere communicatie over gemaakte afwegingen conform de aanbevelingen van mevrouw Van der Laan.

Taskforce Digitale Radio (DAB+)

Hierbij wil ik uw Kamer graag nader informeren over de stand van zaken over de Taskforce Digitale Radio. In mijn al eerder genoemde brief van 1 april 2019 heb ik u geïnformeerd over een door de sector zelf aangereikt scenario, dat op termijn moet leiden tot een efficiëntere indeling van het digitaal spectrum. Om die efficiëntere indeling te bereiken, heb ik het advies van de Taskforce Digitale Radio overgenomen en is Agentschap Telecom van start gegaan met de internationale frequentiecoördinatie. Om te komen tot een efficiëntere indeling van het digitaal spectrum is het namelijk nodig dat er wordt onderhandeld met onze buurlanden over de frequenties die wij in gebruik willen nemen. Deze onderhandelingen hebben als resultaat gehad dat er een nieuw gevormde digitale laag (laag 7) in gebruik genomen kan worden. De voorbereidingen voor de uitgifte van deze laag heb ik in gang gezet. Mijn streven is om deze laag eind van dit jaar uit te geven met de bestemming landelijke commerciële radio. Hiermee komt er op korte termijn dus meer capaciteit beschikbaar voor partijen die digitaal uit willen uitzenden.

Conform mijn eerdere toezegging is ook de tijdelijke uitgifte van de digitale laag 6 een feit. Binnen de Taskforce Digitale Radio was al eerder afgesproken om – vooruitlopend op de definitieve resultaten van de internationale coördinatie – deze laag tijdelijk en gedeeltelijk uit te geven tot 1 september 2022. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat lokale partijen, zowel commerciële als publieke, op korte termijn ook gebruik kunnen gaan maken van DAB+ en niet hoeven te wachten op de uitkomsten van de internationale onderhandelingen. Na afronding van de onderhandelingen zal pas duidelijk worden hoe deze laag er uiteindelijk uit zal zien. Dan kan ook pas de definitieve uitgifte – voor de periode na 1 september 2022 – vorm gegeven worden.

Naast deze twee uitgiftes wordt onverminderd ingezet om het gehele scenario van de Taskforce Digitale Radio tijdig te realiseren. Zo wordt blijvend onderhandeld met de buurlanden en zullen ook andere uitgiftes worden voorbereid.

Lange termijn

Het verheugt mij dat ik uw Kamer nader kan informeren over de instelling van een onafhankelijk Adviescollege «Toekomstbeleid Commerciële Radio» op grond van de Kaderwet onafhankelijke Adviescolleges. Het Adviescollege bestaat uit drie leden die zijn benoemd vanwege hun kennis van en ervaring op specifieke deelgebieden en vanwege hun kennis en ervaring met relevante vraagstukken die van belang zijn voor het radiodossier.

Ik heb de heer Henk Don bereid gevonden om als voorzitter te fungeren van dit onafhankelijk college. De heer Don studeerde econometrie aan de

Universiteit van Amsterdam, was in verschillende functies werkzaam bij onder ander het Centraal Planbureau en werkzaam als bestuurslid van de Autoriteit Consument en Markt met als portefeuille de marktregulering voor energie, telecom, vervoer en post. Naast de heer Don hebben mevrouw Annemarie Drahmman en de heer Paul Rutten zitting in het college. Mevrouw Drahmman is bestuursrechtjurist en gespecialiseerd in de verlening van schaarse vergunningen. Zij was werkzaam als advocaat te Amsterdam en is momenteel werkzaam als universitair hoofddocent bij de afdeling Staats- en bestuursrecht van de universiteit Leiden. De heer Rutten is expert op het gebied van media, creatieve industrie en innovatie. De heer Rutten promoveerde in de communicatiewetenschap aan de Radboud Universiteit en was eerder onder meer werkzaam als bijzonder hoogleraar bij de Erasmus Universiteit en gastprofessor aan de Universiteit van Antwerpen. Op dit moment is de heer Rutten werkzaam als Lector Creative Business bij het Kenniscentrum Creating 010 van de Hogeschool Rotterdam.

De verschillende vraagstukken in het radiodossier, waaronder het toepasselijk verdeelinstrument, zullen in samenhang met elkaar door dit college worden onderzocht. Hierbij past ook het onderzoek naar de vraag of en op welke wijze de huidige als belemmerend ervaren voorwaarden voor commerciële radiozenders versoepeld dan wel afgeschaft kunnen worden, zoals in de motie van de leden Aartsen (VVD) en Sneller (D66) van 3 december 2018 is gevraagd ⁶.

Met respect voor de taakopdracht van het Adviescollege zal ik een aantal aanbevelingen van mevrouw Van der Laan overnemen. Voor het college zal het eindverslag tevens dienst kunnen doen als vertrekpunt; op deze wijze lopen een tweetal sporen – die van de kortere en die van de langere termijn – in elkaar over en vullen elkaar daar waar mogelijk aan.

Het indienen van het eindverslag van mevrouw Van der Laan zie ik derhalve niet als een eindpunt maar als een vertrekpunt om naast elkaar verschillende sporen uit te werken. Dat partijen binnen de sector elkaar meer en meer weten te vinden beschouw ik daarbij als een welkom gegeven. Ook die samenwerking kan bijdragen aan meer structurele oplossingen voor de langere termijn en aan het creëren van rust op de kortere termijn.

Ik zal uw Kamer voor de zomer nader informeren over de stand van zaken op het radiodossier en de voortgang van het Adviescollege «Toekomstbeleid Commerciële Radio».

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer

⁶ Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 120