

Vergaderjaar 2017–2018

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 421

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2017

De snelle technologische ontwikkelingen, verschuivingen in het mediagebruik en de verdere convergentie van de markten van telecom, media en internet vragen om een meer fundamentele, langetermijnvisie op omroepdistributie.

In een eerder algemeen overleg telecommunicatie heb ik uw Kamer een nota omroepdistributie toegezegd.¹ In de nota frequentiebeleid heb ik aangegeven dat deze nota uit twee delen zal bestaan.² Deze brief, die ik u mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) aanbied, is het eerste deel van de nota en geeft kort de ontwikkelingen, de vraagstukken en de opmaat voor het vervolg om – samen met betrokken partijen – te komen tot een breed gedragen visie op omroepdistributie.

Voorts ga ik in op twee meer specifieke aandachtsgebieden, namelijk op omroepvergunningen en op de PMSE-sector («Programme Making and Special Events»)³. De reden hiervoor is enerzijds dat uw Kamer heeft gevraagd om in een nota omroepdistributie aandacht te besteden aan vraagstukken die spelen op het gebied van de commerciële radiovergunningen.⁴ Anderzijds wordt de druk op het spectrum, waar PMSE-bedrijven gebruik van maken om onder meer omroepprogramma's te kunnen realiseren, steeds groter en is er behoefte aan alternatieven voor deze sector, die reeds per 2020 operationeel moeten zijn.

¹ Zie Kamerstuk 24 095, nr. 404.

² Zie Kamerstuk 24 095, nr. 409.

³ PMSE betreft een brede groep van producenten en gebruikers van draadloze microfoons (audio) en draadloze camera's (video) voor zowel professioneel gebruik (televisiestudio's, theaters, e.d.), als voor semiprofessioneel- en amateurgebruik (kerken, braderieën, fitnessruimtes, amateurbandjes, e.d.).

⁴ Zie Kamerstuk 24 095, nr. 404. Gevraagd werd om een nota omroepdistributie met daarin aandacht voor de onder meer de vertaalslag van analoog naar digitaal, de identiteit van de publieke zenders, de balans tussen publieke en commerciële omroep, regionaliteit en de rol van het Agentschap Telecom.

Het tweede deel van de nota verwacht ik mede namens de Staatssecretaris van OCW medio 2018 aan uw Kamer te sturen en dit deel zal de kabinetsvisie op omroepdistributie voor de komende vijf tot tien jaar bevatten.

Ontwikkelingen en trends

Ter voorbereiding van de nota omroepdistributie zijn verkennende gesprekken gevoerd met deskundigen en spelers uit de wereld van onder meer telecommunicatie, omroep, media, wetenschap, toezicht en intermediairs. Deze gesprekken bevestigen reeds eerder beschreven ontwikkelingen en trends,⁵ zoals het veranderende kijk- en luistergedrag, de verschuiving naar online en on demand consumptie van media, de dominantie van grote, mondiale spelers en de ontwikkelingen op de reclamemarkt. De «klassieke» radio- en televisiemarkt, nog maar circa dertig jaar geleden het domein van uitsluitend publieke omroepen, is getransformeerd in een zeer dynamische, concurrerende, innovatieve en tevens complexe markt. Op deze markt is een veelheid aan (nieuwe) spelers actief die zich met bovenstaande ontwikkelingen geconfronteerd zien en daarop inspelen. Bovendien wordt het aanbod van media mondialer en veelzijdiger. Spelers als Talpa, Netflix en Liberty Global versterken hun posities in de gehele waardeketen, waarvan inmiddels ook partijen als Google en Facebook deel uitmaken. Distributeurs, zoals KPN en VodafoneZiggo in Nederland, hebben zich ontwikkeld van telefonie-aanbieder respectievelijk distributeur van televisie- en radiokanalen tot veelzijdige aanbieders van gebundelde telecommunicatie- en media-diensten, die onder meer ook eigen content (laten) ontwikkelen en soms exclusief aan hun abonnees aanbieden. Omroepen gaan ook online en hun programma's en diensten zijn inmiddels ook zonder tussenkomst van pakketaanbieders af te nemen.⁶

In de gesprekken werd ook gewezen op het belang van een goede toegang tot de vaste en mobiele netwerken voor omroepen en andere spelers, nationaal en internationaal, die hun diensten via het open internet willen aanbieden. Bij toegang en vindbaarheid van content spelen ook de producenten van schermen en andere ontvangstapparatuur en van software (besturingssystemen en apps op mobiele telefoons en tablets) een belangrijke rol. Het veranderende kijk- en luistergedrag betekent niet alleen dat «klassieke» lineaire televisie en radio terrein verliezen aan on demand aanbieders en online platforms, zoals YouTube en Spotify. Het betekent ook een verlies aan reclame-inkomsten. Online adverteren groeit, terwijl reclame via televisie en radio krimpt.

Het aanbod van media is voor consumenten enorm en divers geworden, de keuzevrijheid is groot en toegenomen. De diversiteit en pluriformiteit van het media-aanbod, twee belangrijke doelstellingen van het huidige mediabeleid, lijken daarmee geborgd. De vraag is of dat daadwerkelijk zo is⁷ en of het kwalitatief hoogwaardige Nederlandse media-aanbod niet meer en meer ondersneeuwt in het mondiale media-aanbod.

Kortom, de markten voor mediadistributie zijn volop in beweging. Mede op basis van de gesprekken met betrokken partijen is het voor mij duidelijk dat een grondige, op de toekomst gerichte brede verkenning en analyse nodig is. De komende periode zal ik met de Staatssecretaris van OCW benutten om samen met de verschillende partijen deze analyse te

⁵ Zie hiervoor onder meer Kamerstuk 24 095, nr. 384 («De radiomarkt in beweging») en Kamerstuk 34 264, nr. 3 («Veranderend medialandschap»).

⁶ Bijvoorbeeld NLziet, de betaalde on demand abonnementsdienst van de NPO, RTL en SBS.

⁷ Deze vraag wordt doorlopend door het Commissariaat van de Media gemonitord, zie bijvoorbeeld het rapport «15 jaar Mediamonitor, Van mediaconcentratie naar mediagebruik».

maken en te komen tot een gedragen visie op omroepdistributie voor de komende vijf tot tien jaar. Hierbij worden de uitkomsten van recent verschenen en nog lopende onderzoeken en verkenningen meegenomen.⁸ Waar nodig zal aanvullend onderzoek worden geïnitieerd, bijvoorbeeld naar de ontwikkeling en betekenis van convergente platformen, verdergaande digitalisering en de mogelijkheden die 5G kan bieden voor omroepdistributie.

Omroepvergunningen

Op dit moment liggen de meeste omroepvergunningen voor langere tijd vast. Op verzoek van uw Kamer zijn de analoge vergunningen voor commerciële radio per 1 september 2017 voor een tweede maal verlengd tot 1 september 2022.⁹ Daarnaast zijn begin dit jaar voor een periode van dertien jaar (tot 2030) de nieuwe vergunningen voor digitale ethertelevisie (DVB-T) van KPN/Digitenne en van de NPO uitgegeven. Gedurende de looptijd van deze vergunningen zijn geen (grote) wijzigingen in de vergunningsvoorwaarden mogelijk.¹⁰ Door tijdig met de beleidsvoorbereiding te starten en door vergunninghouders en andere spelers in het omroep- en mediaveld daar goed bij te betrekken, wordt marktpartijen tijdig duidelijkheid geboden met het oog op de door hen te nemen investeringsbeslissingen.

Recent is de veilingprocedure van de zogenaamde restcapaciteit in de voor digitale etherradio bestemde laag 4 afgerond. Tevens heb ik aangegeven bereid te zijn met betrokken partijen het gesprek aan te gaan over de wijze van uitgifte van digitale laag 7. Met deze uitgifte van extra digitaal spectrum wordt de verhouding tussen publieke en commerciële omroepen verbeterd ten gunste van commerciële zenders. Daarnaast wordt op dit moment bezien op welke wijze lokale omroepen de overstap kunnen maken naar digitale radio. Zoals eerder aangegeven kan hiervoor laag 6 worden gebruikt.¹¹ Een aantal lokale c.q. streekomroepen is reeds aan het experimenteren met DAB+. Tijdens de consultatie van de veilingregeling voor de digitale laag 4 heeft de VCR, de Vereniging van Commerciële Radio, de contouren van een alternatief plan voor de planning en indeling van de digitale lagen als zienswijze ingediend. Deze zienswijze is vooralsnog vertrouwelijk. Het plan van de VCR heeft nog verdere uitwerking en heeft consequenties voor de vele huidige gebruikers van dit spectrum. Dit betekent dat naast transparantie ook draagvlak nodig is bij al deze spelers alvorens beoordeeld kan worden of dit voorstel van de VCR kans van slagen heeft. Ik ben daarover met de betrokken partijen in gesprek. Over de uitkomsten van deze gesprekken zal ik uw Kamer separaat informeren.

Uw Kamer heeft mij verzocht om in de nota omroepdistributie aan te geven dat de regiogerichtheidseisen bij de overgang naar digitale radio geheel kunnen verdwijnen.¹² Ik kan dit bevestigen. De eisen aan regioe-

⁸ Het betreft onder meer door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) verrichte verkenningen naar de bundeling van telecomdiensten en content in Nederland en naar online videoplatformdiensten, een onderzoek van het bureau Dialogic naar de afschakeling en het alternatief gebruik van AM- en FM-banden, een onderzoek van het bureau KWINK naar mediawettelijke doorgifteverplichtingen, zoals met name de «must carry» en een advies aan de Minister van OCW van de Raad voor de Cultuur over de positie van het cultureel audiovisueel product in Nederland. De resultaten van deze onderzoeken en het advies worden dit najaar verwacht.

⁹ Zie onder meer Kamerstuk 24 095, nr. 391.

¹⁰ Zie onder meer Kamerstuk 24 095, nrs. 388 en 402. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ook MTVNL een vergunning heeft om uit te zenden in een digitale DAB-laag. De vergunning van MTVNL loopt in 2024 af.

¹¹ Zie ook Kamerstuk 24 095, nr. 384.

¹² Motie van de leden Bosma (VVD) en Oosenbrug (PvdA), Kamerstuk 24 095, nr. 411.

richtheid vloeien voort uit Mediawetgeving en hebben tot doel de regionale of culturele diversiteit in het radiolandschap te bevorderen. De Mediawet 2008 en de onderliggende lagere regelgeving voorzien voor de ether alleen in bepalingen voor analoge radio en niet in bepalingen voor digitale radio. Bij de invoering van het digitaliseringsbeleid in 2011 zijn de analoge vergunningen (FM en middengolf) verlengd en gekoppeld aan digitale vergunningen en is in de vergunningen opgenomen dat partijen hun analoge programma tegelijkertijd ook moeten uitzenden via DAB+ (de zogenoemde simulcastverplichting). De huidige regiogerichtheidseisen gelden dus alleen voor de analoge vergunningen, maar werken via de koppeling en de simulcastverplichting door naar de digitale vergunningen. Dit betekent dat bij een volledige overgang naar digitale ether-radio de regiogerichtheidseisen vanzelf zullen verdwijnen.

In dit verband merk ik op dat niet-landelijke commerciële omroepen, die niet langer kunnen of willen voldoen aan het huidige percentage regiogerichtheid, hun vergunning door Agentschap Telecom kunnen laten intrekken. Het Agentschap zal deze vergunningen door middel van een veiling opnieuw aan de markt aanbieden.¹³ Vergunninghouders die hun vergunning willen laten intrekken, mogen hun huidige vergunning blijven gebruiken tot het moment van uitgifte na de veiling, onder voorwaarde dat de geldende vergunningsvoorwaarden worden nageleefd.

PMSE

Waar de omroepvergunningen voor langere tijd vast liggen en er voor radio tot 2022 geen grote wijzigingen mogelijk zijn, gaat er voor de PMSE-sector¹⁴ per 2020 het nodige veranderen. Door de populariteit van smartphones, tablets en de toename van het mobiele videoverkeer is er steeds meer frequentieruimte nodig voor mobiele communicatie. Deze ruimte is onder andere gevonden door het bovenste deel van de UHF-band (470 – 862 MHz), welke sinds 2006 primair wordt gebruikt voor digitale ethertelevisie, te bestemmen voor mobiel breedband. Per 1 januari 2013 is de 800 MHz in gebruik genomen voor mobiele communicatie (4G, LTE) en per 2020 krijgt ook de 700 MHz-band deze bestemming. Behalve voor digitale ethertelevisie wordt de UHF-band – met een zogenaamde secundaire status – ook gebruikt voor aan omroep gerelateerde toepassingen, zoals draadloze microfoons. Dit gebruik is overwegend vergunningsvrij en derhalve gratis beschikbaar. Deze bestemmingswijzigingen, alsmede de voorgenomen omschakeling van DVB-T naar DVB-T2¹⁵, zorgen ervoor dat de ruimte voor de PMSE-sector per 2020 verder afneemt.

Deze afnemende ruimte voor PMSE-toepassingen wordt ook in internationaal verband onderkend. De Radio Spectrum Policy Group, een adviesorgaan van de Europese Commissie op frequentiegebied, adviseert momenteel een advies inzake een langeretermijnstrategie voor audio- en video-PMSE.¹⁶ In dit advies wordt onder meer gewezen op het tijdelijke en locatiespecifieke karakter van het PMSE-gebruik, zodat – in geval van eventueel daadwerkelijk optredende knelpunten – vooral op nationaal of lokaal niveau en per evenement oplossingen moeten worden gevonden. In Nederland wordt hierover intensief en op reguliere basis

¹³ Op basis van de Mediawet blijft een regiogerichtheidseis van 10% gelden.

¹⁴ Zie voetnoot 3.

¹⁵ Volgens de vergunningsvoorwaarden moet vanaf 2020 worden uitgezonden in de nieuwe technologie DVB-T2, waarmee de UHF-band spectrumefficiënter wordt benut. Hierdoor blijven er minder zogenaamde «white spaces» over. Dit zijn stukjes vrij spectrum, die zitten tussen de verschillende digitale televisiekanalen en die door de PMSE-sector kunnen worden gebruikt.

¹⁶ Zie: <http://rspg-spectrum.eu/public-consultations/>.

overleg gevoerd met de Vereniging PMSE, een samenwerkingsverband van producenten en gebruikers van PMSE-apparatuur. Dit overleg heeft al eerder geleid tot voor de sector bruikbare alternatieven en oplossingen, zoals het vrijhouden van een laag digitaal spectrum (laag 5) voor reportageverbindingen. Met het oog op het vrijmaken van de 700 MHz per 2020 wordt thans samen met de sector een plan van aanpak opgesteld. Dit plan behelst onder meer het vrijhouden van een deel van de 700 MHz voor PMSE-gebruik¹⁷, een door de sector op te stellen evenementenkalender, zodat duidelijk wordt wat de daadwerkelijke frequentiebehoefte is en hoe daarin kan worden voorzien, en het bevorderen van onderzoek naar spectrumefficiëntere technieken, zoals bijvoorbeeld het digitaliseren van audio-PMSE-technologie. Ook zal samen met de sector een communicatieplan worden opgesteld en uitgevoerd, zodat PMSE-gebruikers tijdig en goed kunnen inspelen op de veranderingen per 2020.

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

¹⁷ Het betreft de zogenoemde «duplex of center gap», een vrij te houden stuk spectrum van circa 15 MHz, dat nodig is om verstoring van «uplink» en «downlink» mobiele communicatie te voorkomen.