

## **Eindrapport project Etherflits**

Nummer : 1.0 definitief

Datum : 23 maart 2004

Copyright : Agentschap Telecom ©2004

|          |                                               |           |
|----------|-----------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Samenvatting</b>                           | <b>3</b>  |
| <b>2</b> | <b>Inleiding</b>                              | <b>4</b>  |
| <b>3</b> | <b>Werkwijze</b>                              | <b>5</b>  |
| 3.1      | Reductie van etherpiraterij                   | 5         |
| 3.2      | Optimaliseren van de interventiemogelijkheden | 6         |
| <b>4</b> | <b>Resultaten</b>                             | <b>7</b>  |
| 4.1      | Reductie van etherpiraterij                   | 7         |
| 4.2      | Optimaliseren van de interventiemogelijkheden | 9         |
| 4.2.1    | Inzet van medewerkers                         | 9         |
| 4.2.2    | Intensivering van toepassing bestuursrecht    | 10        |
| 4.2.3    | Aanpak van illegale antennemasten             | 10        |
| 4.2.4    | Inbeslagneming buiten heterdaad               | 10        |
| 4.2.5    | Openbare publicatie over project Etherflits   | 10        |
| 4.2.6    | Metten van het effect van interventieacties   | 11        |
| 4.3      | Reactie vanuit de samenleving                 | 11        |
| 4.3.1    | Nalevingsgedrag                               | 11        |
| 4.3.2    | Tegenflits                                    | 12        |
| 4.3.3    | Verharding                                    | 12        |
| 4.3.4    | Media                                         | 12        |
| 4.3.5    | Politiek                                      | 12        |
| <b>5</b> | <b>Conclusies</b>                             | <b>13</b> |
| <b>6</b> | <b>Toekomstige aanpak van etherpiraterij</b>  | <b>13</b> |
| 6.1      | Onderzoek naar motieven                       | 13        |
| 6.2      | Bestrijden                                    | 14        |
| 6.3      | Relatie met lokale omroepen                   | 14        |

## 1 Samenvatting

Op 12 maart 2003 is Agentschap Telecom, onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, gestart met het project Etherflits. Dit project had tot doelstelling om het misbruik van de FM omroepband door etherpiraten op 1 maart 2004 structureel te reduceren met 25 tot 75 % vergeleken met hetzelfde meetmoment in 2003. In aanvulling daarop diende het optreden tegen etherpiraterij te zijn geoptimaliseerd door ten minste vier aanvullende werkwijzen te onderzoeken op effectiviteit.

Etherpiraterij is een overtreding van de Telecommunicatiewet en Mediawet door zowel het uitzenden van radioprogramma's in de FM omroepband (87,5 – 108 MHz) zonder zendvergunning als het uitzenden zonder zendtijdtoewijzing van het Commissariaat voor de Media. Etherpiraten vormen een directe bedreiging voor het bereik en de ontvangst van publieke en commerciële radiozenders. Daarnaast veroorzaken etherpiraten dikwijls storing op vitale frequenties, die worden gebruikt door de politie en bij de radiocommunicatie tussen luchtverkeersleiding en vliegtuigen. Bovendien zijn er nog diverse ongewenste randverschijnselen, zoals het oprichten van illegale antennemasten, overtreding van de Horecawet en het gebruiken van muziek zonder afdracht van auteursrechten. Het illegaal gebruik van FM frequenties blijkt in sommige delen van Nederland verhoudingsgewijs hoog. Daarnaast valt het op dat Nederland relatief veel etherpiraterij kent in vergelijking tot andere Europese landen. Met project Etherflits heeft het agentschap onderzocht of een meer effectieve bestrijding van het probleem etherpiraterij mogelijk is.

Op 1 maart 2004 heeft het agentschap de overlast van etherpiraterij in Nederland met maar liefst 62% weten te reduceren. Daarmee is het project succesvol. Dit resultaat is behaald door te optimaliseren op o.a. de inzet van medewerkers en de intensivering van de toepassing van bestuursrechtelijke handhaving. Daarnaast zijn gemeenten gestimuleerd tot de aanpak van illegaal opgerichte antennemasten. Een volledig nieuw aspect voor het agentschap is de openbare publicatie van handhavingresultaten door inzet van bijvoorbeeld persberichten. Tijdens project Etherflits werden geregeld inbeslagnemingen verricht om verstoring van de radiocommunicatie tussen de luchtverkeersleiding en vliegtuigen te voorkomen. In totaal werden 347 inbeslagnemingen verricht. Om de recidivekans te verkleinen zijn 386 dwangsommen opgelegd, waarvan in 58 gevallen is geconstateerd dat toch weer uitzendingen hebben plaatsgevonden. Dit betekent dat 85% van de etherpiraten (voorlopig) stopt met uitzenden als er sprake is van deze preventieve maatregel.

Met het project Etherflits is het aantal beschikbare en in de praktijk toepasbare interventie-instrumenten uitgebreid. Het agentschap concludeert op basis van metingen dat er in de provincies Groningen, Drenthe en Overijssel etherpiraten zijn die zich niet laten weerhouden door inbeslagneming, schikkingen en dwangsommen.

Er is een toekomstige aanpak gedefinieerd om een structurele reductie van het misbruik van de FM omroepband te borgen. Drie elementen van deze aanpak zijn:

- Het agentschap gaat de grote groep mensen waarvoor de verleiding erg groot is om illegale uitzendingen te starten verder ontmoedigen om dit te doen. In dit verband past de aanpak van illegaal geplaatste antennemasten, het intensiveren van de toepassing van bestuursrechtelijke handhaving en het inzetten van adequate communicatiemiddelen.
- Met betrekking tot de kleine groep hardnekkige etherpiraten die aan te merken zijn als veelplegers, heeft het agentschap het voornemen in contact te treden met het Openbaar Ministerie om de mogelijkheden te onderzoeken om deze groep effectiever te bestrijden.
- Het agentschap gaat onderzoeken wat de drijfveren zijn van de groep etherpiraten in Groningen, Drenthe en Overijssel. Met de uitkomsten van dit onderzoek beoogt het agentschap haar toekomstige aanpak van deze groep een meer effectieve vorm te geven.

In een aantal gevallen hebben etherpiraten aansluiting gezocht bij een lokale omroep of zijn gestart met uitzendingen via de kabel of het internet. Dit rapport sluit af met een korte beschouwing omtrent dit verschijnsel.

## 2 Inleiding

Voor u ligt het eindrapport van het project Etherflits. Het project beoogde een aanzienlijke en structurele reductie van de etherpiraterij in Nederland. Het project had een doorlooptijd van een jaar en werd gestart op 12 maart 2003. Door middel van dit rapport brengen we u op de hoogte van de behaalde resultaten en van de vervolgvactiteiten, die Agentschap Telecom start met betrekking tot de aanpak van illegale zenders.

De FM omroepband (87,5 – 108 MHz) is op dit moment zo verdeeld dat ruim 500 frequenties worden gebruikt door publieke en commerciële radiostations. Het gaat dan zowel om lokale, regionale als landelijke omroepen. Deze radiostations zijn in het bezit van een zendvergunning van Agentschap Telecom, want aan de verdeling van de FM omroepband ligt een vergunningstelsel ten grondslag.

Etherpiraterij is een overtreding van de Telecommunicatiewet en Mediawet door zowel het uitzenden van radioprogramma's in de FM omroepband zonder zendvergunning als het uitzenden zonder zendtijdtoewijzing van het Commissariaat voor de Media. Etherpiraten vormen een directe bedreiging voor het bereik en de ontvangst van publieke en commerciële radiozenders. Uit een onderzoek dat het agentschap in 2001 heeft uitgevoerd, blijkt dat van alle ontvangststoringen die bij het agentschap worden gemeld, 51 % werd veroorzaakt door illegale uitzendingen.

Daarnaast veroorzaken etherpiraten dikwijls storing op vitale frequenties, die worden gebruikt door de politie en bij de radiocommunicatie tussen luchtverkeersleiding en vliegtuigen. Bovendien zijn er nog diverse ongewenste randverschijnselen, zoals het oprichten van illegale antennemasten, overtreding van de Horecawet en het gebruiken van muziek zonder afdracht van auteursrechten. Het illegaal gebruik van FM frequenties blijkt in sommige delen van Nederland verhoudingsgewijs hoog. Daarnaast valt het op dat Nederland relatief veel etherpiraterij kent in vergelijking tot andere Europese landen. Met project Etherflits heeft het agentschap onderzocht of een meer effectieve bestrijding van het probleem etherpiraterij mogelijk is.

In dit rapport kunt u niet alleen lezen welke feiten en cijfers zijn voortgekomen uit het project, maar leest u ook welke impact project Etherflits heeft gehad op de samenleving. In bijna alle landelijke en regionale kranten is er wel een keer aandacht besteed aan het project.

Wij nodigen u uit om dit rapport te lezen.

Marita Schreur

Directeur-hoofdinspecteur  
Agentschap Telecom

### 3 Werkwijze

Het doel van het project Etherflits was het structureel reduceren van etherpiraterij. Dit is vertaald in twee concrete en meetbare doelstellingen:

1. Het misbruik van de FM omroepband door etherpiraten is op 1 maart 2004 gereduceerd met 25 tot 75 % vergeleken met hetzelfde meetmoment in 2003. Deze bandbreedte is bewust gekozen, omdat bij aanvang van Etherflits nog geen historische meetgegevens voorhanden waren waarop een realistische doelstelling kon worden geformuleerd.
2. De mogelijkheden om op te treden tegen etherpiraterij zijn geoptimaliseerd door ten minste vier aanvullende werkwijzen te onderzoeken op effectiviteit. Op deze manier werd beoogd dat na afloop van het project de bereikte reductie kon worden geborgd.

In dit rapport zijn de mogelijkheden om op te treden tegen etherpiraten verder als interventiemogelijkheden aangeduid.

#### 3.1 Reductie van etherpiraterij

In het kader van de reductiedoelstelling van het project was het aantal etherpiraten geen bruikbare indicator, aangezien de mate van het misbruik van de FM omroepband niet alleen wordt bepaald door het aantal illegale radiostations. Daarentegen bepalen de duur van de uitzending en het vermogen waarmee wordt uitgezonden in belangrijke mate de ernst van de overtreding. Uiteraard veroorzaakt een illegaal radiostation dat 5 minuten per maand uitzendt minder etherverstoring dan een station dat 24 uur per etmaal en 365 dagen per jaar uitzendingen verzorgt. Daarom is gekozen voor een indicator die de samenhang beschrijft tussen het aantal uitzendingen, de duur en de intensiteit (veldsterkte).

Een meting wordt periodiek uitgevoerd door met meetposten de FM omroepband gedurende 24 uur te scannen. Van iedere illegale uitzending wordt de duur vermenigvuldigd met de intensiteit. Het totale misbruik van FM frequenties door etherpiraten is dan gelijk aan de som van de meetwaarden van alle geconstateerde uitzendingen.

In de periode december 2002 tot maart 2003 zijn vier metingen uitgevoerd om het beeld van de etherpiraterij voor aanvang van het project te bepalen. Deze metingen zijn gemiddeld en worden verder in dit document als nulmeting aangeduid. Het totale misbruik van de FM omroepband is bij de nulmeting op 100 geïndexeerd. Vervolgens zijn regelmatig nieuwe metingen uitgevoerd die zijn gemiddeld met 3 voorgaande metingen, zodat voor kortstondige afwijkingen werd gecorrigeerd. Door vergelijking met de nulmeting is de procentuele afname of toename van etherpiraterij ten gevolge van het project bepaald. De laatste meting wordt verder in dit rapport als eindmeting aangeduid.

**Figuur 1: Opstelpunten van de meetposten.**



### 3.2 Optimaliseren van de interventiemogelijkheden

Er is een aantal bronnen gebruikt om uitzendingen van etherpiraten waar te nemen:

- Mobiele controles waarbij waarnemingen worden verricht, zodat kan worden bepaald welke zenders in een regio actief zijn.
- Op het internet zoeken welke zender op een bepaald moment actief is. De doelgroep houdt namelijk zelf uitgebreide luisterrapporten bij.
- Het monitoringstation van het agentschap kan op afstand de ether scannen, zodat kan worden bepaald welke zenders actief zijn.
- Meldingen van storingen ten gevolge van etherpiraten, die door burgers of bedrijven bij het agentschap worden ingediend.

Deze bronnen worden naast elkaar gebruikt door de medewerker, die vervolgens vanuit een daartoe uitgerust voertuig radiopeilingen verricht om zenders te lokaliseren en op basis hiervan kan overgaan tot interventie.

Bij een geconstateerde overtreding wordt doorgaans op twee complementaire wijzen geïntervenieerd. In de eerste plaats op de strafrechtelijke manier in samenwerking met de plaatselijke politie. Ten aanzien van de apparatuur staan het agentschap de volgende instrumenten ten dienste: gedeeltelijke inbeslagneming, algehele inbeslagneming en vernietiging. De officier van Justitie zal in de regel een schikkingsvoorstel doen van minimaal 1100 euro.

Naast deze strafrechtelijke aanpak, heeft het agentschap de mogelijkheid bestuursrecht toe te passen. Hierbij wordt een last onder dwangsom opgelegd bij een geconstateerde overtreding. Dit middel wordt ingezet om de recidivekans te verkleinen. De dwangsom wordt verbeurd als er een herhaalde overtreding plaatsvindt en heeft een hoogte van 2250 euro per geconstateerde overtreding per week; met een maximum van 33750 euro. Deze last onder dwangsom verloopt na twee jaar indien er in de tussenliggende tijd geen nieuwe overtreding is geconstateerd. Indien de overtreder niet zelf betaalt, wordt de incasso door een deurwaarderskantoor uitgevoerd.

Om te onderzoeken of interventie effectiever kon plaatsvinden, zijn de volgende werkwijzen ingezet en onderzocht:

1. Inzet van medewerkers
2. Intensivering van toepassing bestuursrecht
3. Aanpak van illegale antennemasten
4. Inbeslagneming buiten heterdaad
5. Openbare publicatie over project Etherflits
6. Meten van het effect van interventieacties

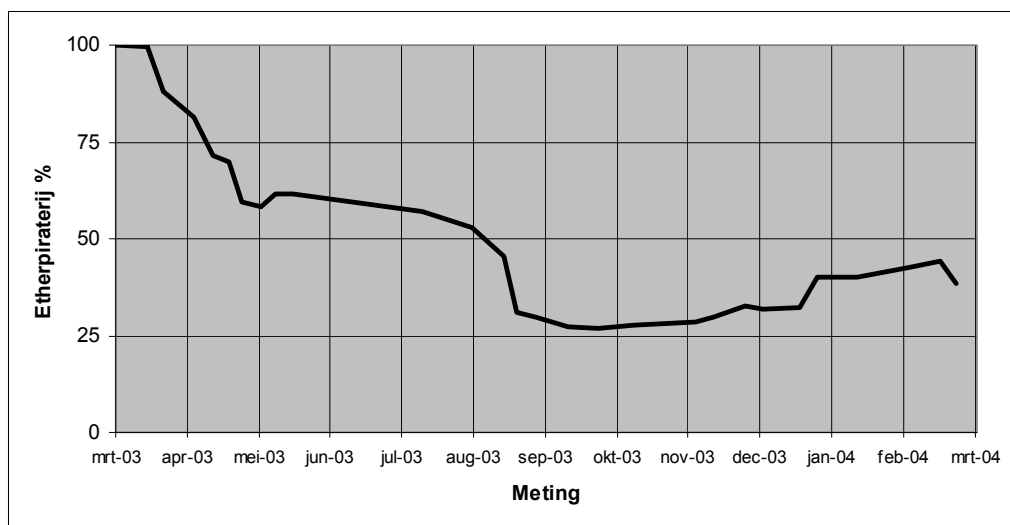
## 4 Resultaten

Voor alle cijfers die in dit rapport worden genoemd, geldt de peildatum 1 maart 2004.

### 4.1 Reductie van etherpiraterij

Project Etherflits is succesvol geweest. Vergeleken met de situatie in maart 2003 is maar liefst 62% reductie van illegale zendactiviteiten in de FM omroepband bereikt.

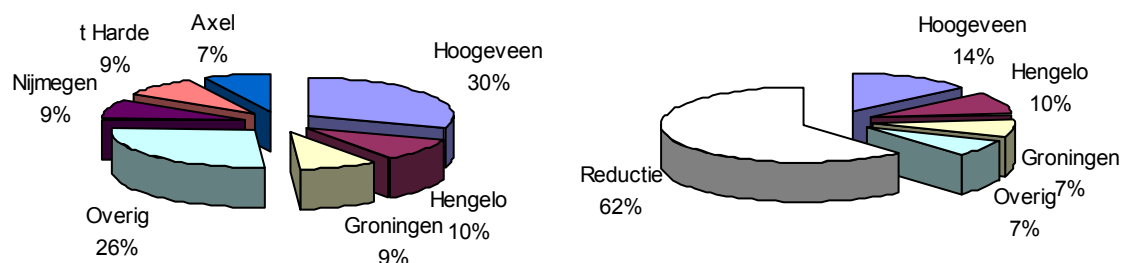
**Figuur 2: Reductie van het misbruik van de FM omroepband door etherpiraten tijdens project Etherflits.**



De fluctuatie in het niveau kan gedeeltelijk verklaard worden. Bij de grote daling van etherpiraterij in maart en april 2003 speelt naast de inzet van een grote groep buitendienstmedewerkers waarschijnlijk ook de publiciteit rond het project een rol. In september 2003 is de maximale reductie bereikt. Er zijn in die maand onder meer twee grote acties uitgevoerd in Nijmegen en er zijn 3 persberichten uitgegeven. De opleving in december 2003 wordt veroorzaakt door veelvuldige en langdurige uitzendingen in de periode rond de Kerstdagen en de jaarwisseling.

In figuur 3 is de situatie per meetpost geïllustreerd, waarbij de eindmeting is vergeleken met de nulmeting.

**Figuur 3: Procentuele bijdrage per meetpost aan de totale gemeten etherpiraterij op het moment van de nulmeting (links) en de eindmeting (rechts).**

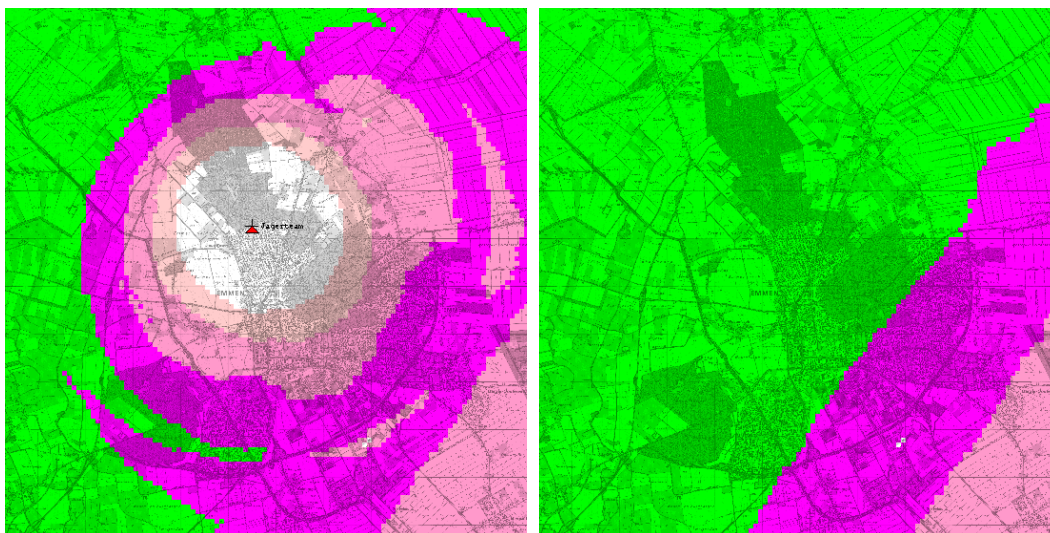


Uit deze gegevens is in de eerste plaats op te maken dat etherpiraterij hoofdzakelijk plaatsvindt in het noordoosten van Nederland. Er springen drie provincies uit: Groningen, Drenthe en Overijssel. Ten tweede valt de behaalde reductie in Drenthe op: van 30% naar 14%. Dit is zondermeer een

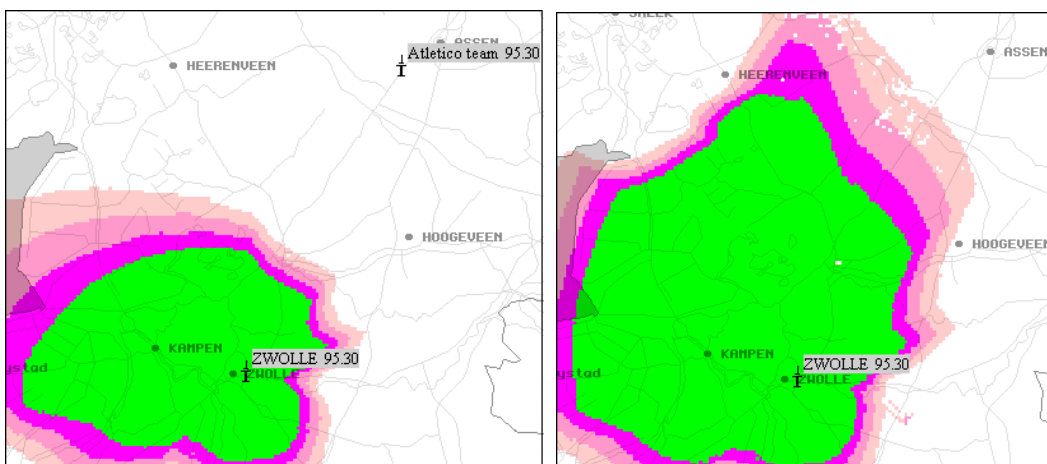
succes. Ten slotte is het opvallend dat in de regio rond meetpost Hengelo (Overijssel) geen reductie werd geconstateerd. Ondanks vele inbeslagnemingen en bestuursrechtelijke maatregelen is het niveau hier gelijk gebleven. In deze regio was de reguliere aanpak kennelijk niet toereikend om tot dezelfde reductie te komen als in andere delen van Nederland.

Ter illustratie van de inbreuk van het verzorgingsgebied van legale radiozenders door etherpiraten, zijn een drietal situaties geanalyseerd op basis van inbeslagnemingen. Hierbij is per situatie rekening gehouden met de zenderspecificaties en de antennehoogte van het illegale radiostation. De figuren 4, 5 en 6 laten overduidelijk zien dat etherpiraten een directe bedreiging vormen voor legale radiostations. De groene delen geven een goede verzorging aan. Daar waar de verzorging kritisch wordt, verandert de kleur.

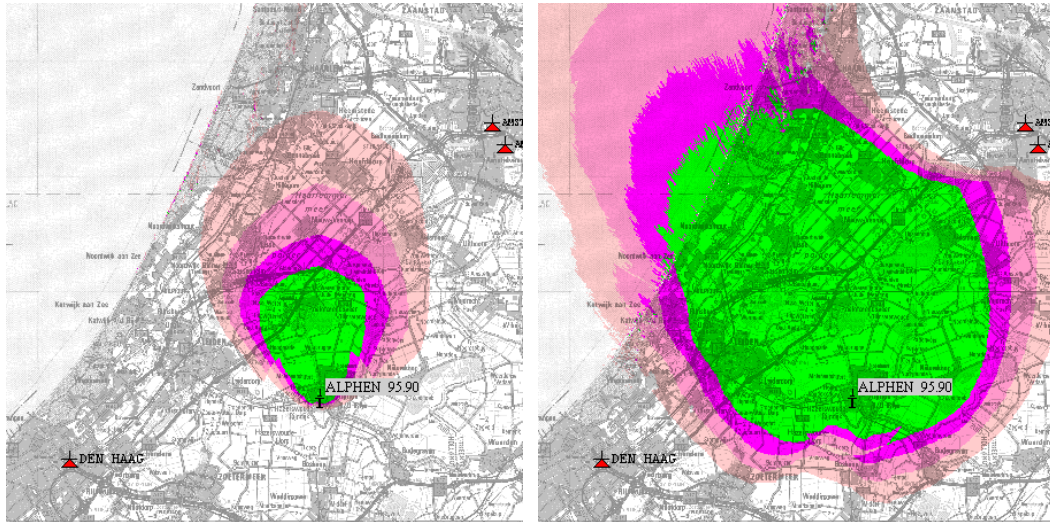
**Figuur 4: Het verzorgingsgebied van de landelijke publieke zender Radio 3, uitgezonden op 88,6 MHz vanuit Smilde. Links met illegale uitzendingen op 88,3 MHz vanuit Emmen, rechts na inbeslagneming in februari 2004. De omgeving van Emmen is afgebeeld.**



**Figuur 5: Het verzorgingsgebied van de landelijke commerciële zender Business News Radio, uitgezonden op 95.3 MHz vanuit Zwolle. Links met illegale uitzendingen op 95,3 MHz vanuit Bovensmilde, rechts na inbeslagneming in september 2003.**



**Figuur 6: Het verzorgingsgebied van de niet-landelijke commerciële zender Fresh FM, uitgezonden op 95,9 MHz vanuit Alphen aan de Rijn. Links met illegale uitzendingen op 96,0 MHz vanuit Rotterdam, rechts na inbeslagneming in december 2003.**



Tijdens het project zijn meerdere inbeslagnemingen verricht om verstoring van vitale frequenties door etherpiraten te beëindigen. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Juni 2003: een piraat uit Arnhem veroorzaakte een storing in de radiocommunicatie tussen de luchtverkeersleiding op Schiphol en een aantal vliegtuigen.
- September 2003: een piraat uit Haulerwijk stoorde de radiocommunicatie tussen de luchtverkeersleiding van het vliegveld Eelde en een aantal vliegtuigen. De zender was te horen op de frequentie van de verkeersstoren.
- December 2003: een piraat uit Hoogeveen stuurde zijn verderop gelegen zender aan via een frequentie midden in de politiebånd.
- Januari 2004: een piraat uit Klazienaveen stoorde op de frequentie van de traumahelikopter die vanuit Groningen operationeel is. Hierbij werd de radiocommunicatie tussen de luchtverkeersleiding van het vliegveld Eelde en de helikopter verstoord.
- Februari 2004: een piraat uit Geesbrug veroorzaakte een ernstige verstoring in de radiocommunicatie tussen de Engelse luchtverkeersleiding en een aantal vliegtuigen in het Engelse luchtruim. De oorzaak van de verstoring was het grote vermogen waarmee de illegale zender uitzond. De zender had een vermogen van 1000 Watt, dit is meer dan 20 maal het vermogen van een lokale omroep in Nederland.

## 4.2 Optimaliseren van de interventiemogelijkheden

### 4.2.1 Inzet van medewerkers

Door een andere inzet van de medewerkers is onderzocht of etherpiraterij effectiever kan worden bestreden. In de reguliere aanpak was een enkele medewerker verantwoordelijk voor een bepaald geografisch werkgebied. Tijdens het project werden in totaal 8250 manuren ingezet om de doelstelling te bereiken. Hierin zijn de uren voor inzet van politie, Openbaar Ministerie, gemeenten en Domeinen niet meegenomen. De volgende wijzen van inzet zijn beproefd:

1. Landelijke inzet en aansturing van medewerkers.
2. In de periode maart t/m april 2003 werden in Overijssel naast opsporingsambtenaren toezichthouders ingezet.
3. In april 2003 werd in goede samenwerking met de plaatselijke politie een grote veegactie in de omgeving Emmen/Hoogeveen uitgevoerd. Hierbij werden meerdere etherpiraten simultaan aangepakt.

4. In de periode mei t/m december 2003 werden regionale teams van 3-5 mensen ingezet: een team in Friesland, Groningen en Drenthe; een team in Overijssel; en een team in Gelderland en Brabant.
5. In de periode januari en februari 2004 werden dagelijks diensten gedraaid door ten minste twee medewerkers, die samen in een vooraf bepaalde provincie interventieacties uitvoerden. Als selectiecriteria werden de meetresultaten van het vastmeetnet gebruikt.
6. Gedurende het project werden een aantal gerichte acties tegen bepaalde individuele etherpiraten uitgevoerd. Op dergelijke adressen is vanuit het oogpunt van openbare orde extra politieassistentie ingeschakeld.

#### **4.2.2 Intensivering van toepassing bestuursrecht**

Vanaf medio 2000 heeft het agentschap bestuursrechtelijke handhaving als experiment toegepast om recidive bij etherpiraten tegen te gaan. Dit middel is tijdens project Etherflits in 2003 landelijk ingezet en heeft daarmee een grote vlucht genomen.

Het project heeft geleid tot 347 inbeslagnemingen. Om de recidivekans te verkleinen zijn 386 dwangsommen opgelegd, waarvan in 58 gevallen is geconstateerd dat toch weer uitzendingen hebben plaatsgevonden. Dit betekent dat 85% van de etherpiraten (voorlopig) stopt met uitzenden als er sprake is van een opgelegde dwangsom. Van het aantal piraten dat toch besluit te gaan uitzenden, is 76% eenmaal betrapt, 10% tweemaal en 14% gaat driemaal of meer in de fout.

#### **4.2.3 Aanpak van illegale antennemasten**

Etherpiraten hebben naast een zender ook een antenne nodig om uit te zenden. Voor het plaatsen van een antennemast hoger dan 5 meter is een vergunning van de gemeente nodig. Het agentschap kan als belanghebbende de gemeente verzoeken handhavend op te treden.

Het agentschap heeft in de provincie Overijssel de nodige ervaring opgedaan met enkele gemeenten (Almelo, Losser en Tubbergen). Deze gemeenten zijn verzocht handhavend ten aanzien van deze antennemasten. Als gevolg hiervan zijn zo'n 15 illegaal opgerichte antennemasten verwijderd.

Ook de gemeente Twenterand heeft recent besloten om handhavend op te treden tegen illegaal geplaatste antennemasten. Gezien het potentiële succes van deze aanpak worden ook gemeenten in Drenthe benaderd.

#### **4.2.4 Inbeslagneming buiten heterdaad**

Zowel de Telecommunicatiewet als de Wet op Economische Delicten stellen het agentschap in staat radiozendapparaten in beslag te nemen, indien voor het gebruik van de frequenties waarvoor deze apparaten geschikt zijn niet de vereiste vergunning is verleend. Op grond van eerder vastgestelde uitzendingen kan een inbeslagneming plaatsvinden. Het is ten tijde van deze inbeslagneming niet van belang dat de zender aanstaat. Met inbeslagneming buiten heterdaad kan de effectiviteit van een interventieactie worden verhoogd, doordat niet gewacht hoeft te worden op uitzending.

Tijdens de actie in Drenthe in april 2003 is gebruik gemaakt van inbeslagneming buiten heterdaad. Piraten waarvan eerder was vastgesteld dat ze regelmatig actief waren, zijn tijdens deze actie bezocht. Door deze geplande actie was het agentschap in staat tot een betere afstemming met de politie en tot het verhogen van het verrassingseffect.

#### **4.2.5 Openbare publicatie over project Etherflits**

Vóór project Etherflits werden resultaten van interventieacties niet gepubliceerd door het agentschap. Door resultaten actief te communiceren werd beoogd de doelgroep bewust te maken van de pakkans en de samenleving bewust te maken van de noodzakelijkheid van het project.

Op de website van het agentschap zijn tijdens het project dagelijks inbeslagnemingen en verbeurde dwangsommen gepubliceerd, waarbij ook de datum van de actie, de naam van

de zender, de frequentie en de plaatsnaam werden vermeld. Op deze wijze werd beoogd om etherpiraten op de hoogte te brengen van de pakkans. Ook werd op internet de gemeten etherpiraterij gepubliceerd. In totaal werden ruim 150000 bezoeken gebracht aan de website. Naar aanleiding van project Etherflits werden zo'n 950 e-mails ontvangen.

Tijdens het hele project is regelmatig gecommuniceerd met de buitenwereld. Zo is via persberichten kenbaar gemaakt welke activiteiten door het agentschap zijn ontplooid en wat daarvan de resultaten waren. Daarnaast is op 14 april 2003 een persdag georganiseerd, waarbij 24 partijen aanwezig waren. Naast de regionale dagbladen uit Noordoost Nederland, waren ook de landelijke dagbladen en het ANP vertegenwoordigd. Verder zijn ook de cameraploegen van RTV-Drenthe en TV-Oost, Omrop Fryslan en SBS Hart van Nederland op de persdag geweest. Deze persdag resulteerde in;

- Politieke aandacht voor het project en het probleem etherpiraterij.
- Een grotere naamsbekendheid van het agentschap, door onder andere een verdubbeling van het internetbezoek op de website van het agentschap.

Gedurende het project zijn 10 persberichten uitgegeven, waarin melding is gemaakt van het succes van het project. Deze persberichten zijn hoofdzakelijk naar de betreffende regionale kranten en het ANP gestuurd.

#### 4.2.6 Meten van het effect van interventieacties

Vóór het project werd het effect van interventieacties niet gemeten door het agentschap. Onder het motto 'meten is weten' werd tijdens het project daarentegen wel voortdurend gemeten welk effect werd bereikt met de inspanningen om etherpiraterij aan te pakken. Bovendien zijn trendgegevens gebruikt om capaciteit daar in te zetten, waar deze het meest noodzakelijk was.

### 4.3 Reactie vanuit de samenleving

#### 4.3.1 Nalevingsgedrag

Een krachtiger optreden van het agentschap leidt tot veranderingen in het nalevingsgedrag van etherpiraten. Daarom is het volgende geconstateerd.

Er is enkele keren geconstateerd dat een etherpiraat zich naar een ander perceel verplaatste om zo de dwangsom te omzeilen. In de grensstreek hebben enkele etherpiraten zich verplaatst over de grenzen. Op dat moment is direct handelend opgetreden en is door de Belgische en Duitse collega's van het agentschap, de betreffende zender in beslag genomen.

In de provincie Overijssel is een vorm van vluchtgedrag van etherpiraten waargenomen. Met name op de meetpost Hengelo werd gemeten dat een verschuiving optrad naar de nachtelijke uren. Een vergelijkbare ontwikkeling deed zich voor in de buurt van meetpost 't Harde. Er is ook geconstateerd dat aan het einde van het project een herstel van de oorspronkelijke situatie plaatsvond. Ter illustratie is hieronder de situatie in Hengelo weergegeven.

**Tabel 1: Procentuele verhouding van etherpiraterij per dagdeel op drie momenten tijdens het project gemeten op de meetpost Hengelo.**

| Dagdeel             | maart '03 | september '03 | maart '04 |
|---------------------|-----------|---------------|-----------|
| 00:00 t/m 06:59 uur | 19        | 29            | 21        |
| 07:00 t/m 18:59 uur | 49        | 38            | 48        |
| 19:00 t/m 23:59 uur | 33        | 32            | 31        |

In enkele andere gevallen is door etherpiraten een mobiele zender ingezet. Ook zijn meerdaagse uitzendingen vanuit tijdelijk opgerichte feesttenten geconstateerd. Ogenblikkelijke interventie blijkt dan lastig te zijn vanwege de grote groep aanwezigen. In

dergelijke gevallen bleek een preventieve last onder dwangsom een afdoende oplossing te zijn. Deze preventieve maatregel houdt in dat er een bedrag van 4500 euro per geconstateerde overtreding per dag wordt verbeurd.

In februari 2004 heeft een demonstratie in Den Bosch plaatsgevonden waarbij men via de provincie zendtijd probeerde te krijgen voor Brabantse piraten. Ter ondersteuning van deze demonstratie brachten etherpiraten zelf in kaart dat van de 21 Brabantse piraten inmiddels 19 stations zijn gestopt. Dit is ook een vorm van nalevingsgedrag.

In een aantal gevallen hebben etherpiraten aansluiting gezocht bij een lokale omroep of zijn gestart met uitzendingen via de kabel of het internet.

#### **4.3.2 Tegenflits**

Direct na bekendmaking van de start van het project, werd er al een tegenactie opgezet door de etherpiraten zelf. Deze groep noemde zich Tegenflits en stelde zich tot doel het project Etherflits te stoppen. Daartoe werd een kleine demonstratie georganiseerd in Den Haag op 24 mei 2003. Later is uit Tegenflits een vereniging ontstaan, genaamd de Vereniging voor Vrije Radio Nederland. Deze vereniging heeft geprobeerd de Haagse politiek te beïnvloeden om een 'gedoogzone' voor etherpiraten op te zetten.

#### **4.3.3 Verharding**

Een andere zichtbare reactie uit de samenleving is de verharding tegen medewerkers van het agentschap. Medewerkers zijn een aantal malen agressief benaderd tijdens en/of na een interventieactie. Bij risicoadressen is daarom de strategie van de actie aangepast en is extra politieassistentie gevraagd en ingezet.

#### **4.3.4 Media**

Er is veel belangstelling geweest voor project Etherflits. In kranten en tijdschriften en via radio- en TV programma's is er in ruim 200 gevallen aandacht besteed aan het project. In alle gevallen heeft het agentschap een persvoorlichter ingeschakeld. Ook op internetpagina's en in nieuwsgroepen is veel gecommuniceerd over het project. De zoekterm "Etherflits" leverde bij een zoekmachine 1170 treffers op.

#### **4.3.5 Politiek**

Tijdens een algemeen overleg op 18 juni 2003 van de vaste commissie voor Economische Zaken en de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen met de bewindslieden Brinkhorst en Van der Laan heeft een meerderheid van de tweede kamerfracties (met uitzondering van D66 en LPF) de minister opgeroepen te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om etherpiraten een plek te geven in de ether. In dit overleg heeft de minister aangegeven dat:

"Agentschap Telecom via het begrip Etherflits acties heeft ondernomen tegen illegaal gebruik van frequentieruimte, onder andere de FM-frequenties. Deze operatie is tevens voor zerobase<sup>1</sup> bedoeld. Door nieuwe technieken, aangepaste planningsnormen en een herindeling van frequenties is meer frequentieruimte beschikbaar gekomen. Deze frequenties zijn via een vergelijkende toets op 1 juni 2003 verdeeld. Door efficiëntere frequentieplanning zal het effect van de verstoringen, bijvoorbeeld door illegaal ethergebruik, sterker en sneller merkbaar zijn dan voorheen. Terugdringing van illegaal gebruik is nodig om de zerobasefrequenties te kunnen gebruiken in de geplande omvang en vorm."

De minister heeft in dit overleg toegezegd een brief aan de Kamer te sturen met daarin de resultaten van een onderzoek naar de gevolgen van het onderbrengen van piraten in de FM omroepband. Hij tekende daarbij aan dat Nederland na de implementatie van zerobase nu reeds het meest bezette frequentienet heeft.

In zijn brief van 5 september 2003 heeft de minister aangegeven dat "de efficiëntie van de FM omroepband door de nieuwe zerobase planning is geoptimaliseerd. Hierdoor stoort een niet in deze nieuwe frequentieplanning meegenomen FM-zender in vrijwel alle gevallen op de huidige publieke en/of commerciële radiostations. Gelet op de schaarste aan

---

<sup>1</sup> Zerobase is de naam voor de herverdeling van FM omroep frequenties die op 1 juni 2003 is geïmplementeerd.

etherfrequenties, de frequentietechnische beperkingen en juridische consequenties is het kabinet van mening dat er geen aparte frequentieruimte voor radiopiraten kan en moet worden gecreëerd."

In een nieuw algemeen overleg op 3 december 2003 hebben fracties hun oproep herhaald om onderzoek te doen naar resterende frequentieruimte en die vervolgens te gunnen aan etherpiraten. Tijdens dit overleg wordt onder meer de motie van dhr. Atsma (CDA) besproken. Hij "verzoekt de regering de niet gebruikte lokale frequentieruimte te inventariseren en te onderzoeken in hoeverre deze ruimte door middel van zendvergunningen kan worden gebruikt door zogenaamde vrije radio en radiopiraten." De minister heeft daarop gezegd dat hij over een paar jaar zal bekijken of er dan nog een oplossing voor de etherpiraterij moet worden gezocht, maar dat hij op dit moment prioriteit geeft aan het zerobase dossier.

Naar aanleiding van een reeks interventieacties in Nijmegen en Arnhem rond september 2003 heeft het provinciale statenlid van de SP in Arnhem, in samenwerking met een piratenzender, geopperd om te zorgen voor het oprichten van een zogenaamde smartlappenzender. Mogelijk zou daarbij in de avonduren gebruik kunnen worden gemaakt van de frequentie van omroep Gelderland, aangezien deze op dat tijdstip geen eigen programma's verzorgt, maar het signaal van Radio 1 doorgeeft. Omroep Gelderland bleek niet bereid mee te werken. Inmiddels hebben twee statenfracties hun aanvankelijke steun voor het SP plan ingetrokken, aangezien er reeds private partijen initiatieven hebben ontplooid voor een dergelijke smartlappenzender.

Op dinsdag 3 februari 2004 is een etherpiraat in Oss uit de lucht gehaald. De lokale SP fractie heeft in een brief aan het Brabants dagblad de politiek in Oss opgeroepen de mogelijkheden te bekijken om deze zender als legale zender een doorstart te laten maken.

## 5 Conclusies

- Project Etherflits is succesvol geweest door 62% reductie van illegale zendactiviteiten in de FM omroepband te bereiken, vergeleken met de situatie in maart 2003.
- Het aantal voor het agentschap beschikbare en in de praktijk toepasbare interventie-instrumenten is met het project uitgebreid.
- Op basis van metingen concludeert het agentschap dat er in de provincies Groningen, Drenthe en Overijssel etherpiraten zijn die zich niet laten weerhouden door inbeslagname, schikkingen en dwangsommen.

## 6 Toekomstige aanpak van etherpiraterij

Het agentschap heeft met project Etherflits ervaring opgedaan met een effectieve aanpak van etherpiraterij. Deze ervaringen bepalen de toekomstige aanpak van dit probleem. Bij tussentijdse ontwikkelingen in het beleid ten aanzien van deze problematiek, denkt het agentschap graag mee over oplossingen.

Om de behaalde reductie te borgen, gaat het agentschap een aantal activiteiten ontplooiën:

### 6.1 Onderzoek naar motieven

Het lijkt erop dat het probleem etherpiraterij in Groningen, Drenthe en Overijssel wordt veroorzaakt door een groep mensen waarvoor de verleiding erg groot is om telkens illegale uitzendingen te starten. Het agentschap heeft nog onvoldoende inzicht in de drijfveren van deze groep. Er wordt daarom een onderzoek gestart naar de motieven van deze etherpiraten. Met de uitkomsten van dit onderzoek beoogt het agentschap haar toekomstige aanpak van deze groep een meer effectieve vorm te geven.

## 6.2 Bestrijden

Etherpiraterij blijft een strafbaar feit. Het agentschap gaat door met het bestrijden hiervan. Een aantal aanvullingen hierop zijn:

1. Het agentschap gaat de grote groep mensen waarvoor de verleiding erg groot is om illegale uitzendingen te starten verder ontmoedigen om dit te doen. In dit verband past de aanpak van illegaal geplaatste antennemasten, het intensiveren van de toepassing van bestuursrechtelijke handhaving en het inzetten van adequate communicatiemiddelen.
2. Met betrekking tot de kleine groep hardnekkige etherpiraten die aan te merken zijn als veelplegers, heeft het agentschap het voornemen in contact te treden met het Openbaar Ministerie om de mogelijkheden te onderzoeken om deze groep effectiever te bestrijden.
3. De bestuursrechtelijke aanpak wordt aangescherpt. Zo krijgt de controle op recidive een hoge prioriteit.
4. Er wordt een project gestart om de handel in illegale omroepzenders aan te pakken. Daar waar nodig, wordt dit in samenwerking uitgevoerd met andere Europese collega's van het agentschap.
5. Het agentschap continueert het meten van het misbruik van de FM omroepband door etherpiraten. De blinde vlek van het meetnet in Friesland wordt in kaart gebracht en opgelost, zodat etherpiraterij ook daar te meten is.
6. Er wordt onderzocht of het vaststellen van het functioneel daderschap met behulp van radiopeiling nog verder uitgeput kan worden.
7. De werknaam Etherflits blijft bestaan als naam voor de wijze van aanpak van etherpiraterij. Ook de publicatie van de resultaten op internet en in persberichten wordt gecontinueerd.

## 6.3 Relatie met lokale omroepen

In de ontstaansgeschiedenis van de lokale omroep is aangenomen dat deze vorm van radio een legaal alternatief zou kunnen bieden aan etherpiraten. De gemiddelde etherpiraat is immers gericht op een hele beperkte doelgroep in een specifieke omgeving. Op dit moment zijn er in 425 Nederlandse gemeenten 302 lokale omroepen actief. Hoewel volgens de Mediawet iedere gemeente aanspraak kan maken op een eigen lokale omroep, hebben in een aantal gevallen meerdere gemeenten zich aangesloten bij een streekomroep. Daarnaast is door gemeentelijke herindeling een wijziging ontstaan in de 'verdelingsdichtheid' van lokale omroepen over het gebied. In Drenthe zijn bijvoorbeeld 9 gemeenten met 9 lokale omroepen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Noord Brabant met 62 gemeenten en 50 lokale omroepen. Deze verscheidenheid in verdelingsdichtheid van lokale omroepen zou meegenomen kunnen worden in het onderzoek naar optimalisatie van de lokale omroepen, dat het agentschap eind 2004 ter hand neemt.

Het agentschap geeft de lokale omroepen in overweging om hun programmering te bezien in relatie tot de geconstateerde behoeften aan 'piratenmuziek'. In de praktijk blijkt dat sommige lokale en regionale omroepen tijdens de 'minder beluisterde uren' het radiosignaal van bijvoorbeeld Radio 1 doorgeven. Het ligt voor de hand te onderzoeken of het mogelijk is deze ruimte door etherpiraten te laten invullen.