

Vergaderjaar 1997–1998

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 18

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 31 augustus 1998

1. Inleiding

Bij brief van 2 februari 1998 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 24 095, nr.16) is aangekondigd in de loop van dit jaar over te gaan tot de tijdelijke verdeling van etherfrequenties voor niet-landelijke commerciële radio-omroep. Door middel van deze brief wil ik u informeren over de wijze waarop deze tijdelijke verdeling heeft plaatsgevonden en over de resultaten daarvan.

2. Aanleiding voor deze verdeling

Om verschillende redenen heb ik besloten om nu, nog eenmaal voor implementatie van de uitkomsten van het «zero base»-onderzoek, tot een tijdelijke verdeling van etherfrequenties over te gaan. In de eerste plaats is van belang dat mij van diverse zijden frequenties ter kennis werden gebracht die, in de ogen van betrokkenen, zonder problemen gebruikt zouden kunnen worden voor radio-omroep. Tevens is van belang de uitspraak van de president van de arrondissementsrechtbank in Rotterdam van 4 november 1997 in de zaak Arrow Classic Rock e.a. In deze uitspraak heeft de president uitdrukkelijk zijn oordeel over de vraag of met ingang van 1 januari 1998 terecht in afwachting van de uitkomsten van het zero base-onderzoek, in het geheel geen frequenties meer zouden worden toebedeeld in het midden gelaten. Tenslotte, maar niet het minst van belang, is tijdens het Algemeen Overleg op 2 december 1997 met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer over de interimrapportage onderzoek FM-omroepfrequenties (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 24 095, nr. 15), door diverse leden van deze commissie uitdrukkelijk gevraagd te bekijken of zou kunnen overgaan tot het ter beschikking stellen van mogelijk nog beschikbare frequenties aan (kleine) commerciële radiostations, onder meer teneinde ook de positie van niet-landelijke commerciële omroeporganisaties te verbeteren.

3. De voor verdeling beschikbare frequenties

Teneinde een zo compleet mogelijk overzicht te verkrijgen van de frequenties die voor deze verdeling in aanmerking zouden kunnen komen, is in de Staatscourant van 9 januari 1998, nr. 5, een bekendmaking geplaatst. In deze bekendmaking zijn belanghebbenden opgeroepen mogelijk bruikbare FM-frequenties aan te melden. De aangemelde frequenties zijn vervolgens op frequentietechnische gronden beoordeeld met ondersteuning van TNO-Fysisch en Elektronisch Laboratorium (TNO-FEL). De criteria op grond waarvan is beoordeeld welke frequenties beschikbaar zijn om te worden uitgegeven, zijn:

- a) de frequenties dienen in onderlinge samenhang bruikbaar te zijn;
- b) de frequenties mogen geen enkele storing veroorzaken op bestaand frequentiegebruik;
- c) de verwachting dat de frequenties met positief gevolg de voorgeschreven internationale frequentiecoördinatieprocedure bij de ITU (Internationale Telecommunicatie Unie zouden doorlopen.

De frequenties die aan deze criteria voldeden zijn vervolgens beschikbaar gesteld voor deze verdeling. Dit betrof 33 FM-frequenties. Daarnaast waren nog 7 AM-frequenties beschikbaar die naar aanleiding van de in 1994 door het ministerie van OCW georganiseerde verdeling van frequenties hetzij in het geheel niet zijn uitgegeven hetzij zijn uitgegeven en nimmer in gebruik genomen. Deze frequenties zijn vervolgens in de Staatscourant van 1 mei 1998, nr. 82, gepubliceerd.

4. Het door mij gehanteerde verdelingsmodel

In de bekendmaking in de Staatscourant is een onderbouwing gegeven voor het verdelingsbeleid ten aanzien van deze frequenties. Naast de criteria is aangegeven hoe geïnteresseerden één of meer frequenties konden aanvragen. Deze bekendmaking heeft geresulteerd in meer dan 80 aanvragen, waarbij de meeste gegadigden meer dan één frequentie aanvroegen. Vervolgens heb ik op 17 juni jl. een informatie-bijeenkomst georganiseerd waarop alle frequentie-aanvragers zijn uitgenodigd hun aanvragen toe te lichten. Ik heb vervolgens de aanvragen aan mijn verdelingsbeleid getoetst. Uiteraard is daarbij steeds overwogen of er in het bijzondere geval van de individuele aanvrager reden is van het beleid af te wijken.

Uitgangspunten

Het eerste uitgangspunt bij deze verdeling is geweest dat de nu beschikbare frequenties worden verdeeld onder niet-landelijke commerciële radio-organisaties. Uitgangspunt bij de tijdelijke verdeling van vorig jaar was dat etherfrequenties primair onder commerciële radiostations verdeeld zouden worden teneinde de toen bestaande zeer onevenwichtige verdeling van frequenties tussen publieke en commerciële (radio-)omroep enigszins te mitigeren en daarmee de concurrentiepositie van de commerciële omroepen ten opzichte van de publieke omroep te versterken. Hiertoe zijn de toentertijd beschikbare frequenties verdeeld onder zeven landelijke commerciële radiostations, inmiddels aangevuld met twee andere landelijke commerciële radiostations die beide de beschikking hebben gekregen over een AM-frequentie. Gelet op het feit dat er tot nu toe geen frequenties beschikbaar waren voor niet-landelijke commerciële radio-omroep ben ik van mening dat de voorkeur voor commerciële radio-organisaties boven de publieke omroep, net als bij de eerdere verdeling het geval was, gerechtvaardigd is.

De belangrijkste reden om bij de vorige verdeling aan niet-landelijke (commerciële) radio-organisaties geen frequenties toe te wijzen was de schaarste aan etherfrequenties. In dit verband was van belang dat reeds bij de totstandkoming van de Wet van 4 april 1996 waarbij niet-landelijke commerciële radio-omroep mogelijk werd gemaakt (Stb. 219), is opgemerkt dat de niet-landelijke commerciële omroepen in de eerste plaats op de verspreiding via de kabel zouden zijn aangewezen. Gelet op de schaarste aan etherfrequenties was het voor de niet-landelijke commerciële omroepen niet direct mogelijk om, in aanvulling op uitzending via de kabel, via de ether uit te zenden. Anderzijds is het nimmer de bedoeling geweest om de niet-landelijke commerciële omroeporganisaties consequent uit te sluiten bij frequentieverdeling. Integendeel, er is slechts voorkeur verleend om primair een zo doelmatig mogelijke verdeling onder landelijke commerciële omroepen te realiseren door het samenstellen van economisch aantrekkelijke en landelijk dekkende pakketten.

Ik ben de mening toegedaan dat met deze eerste verdeling, waarbij landelijk dekkende en economisch waardevolle frequentiepakketten zijn toegewezen, voor wat de landelijke commerciële omroepen betreft tot de implementatie van het zero base-onderzoek voldaan is aan een zo doelmatig mogelijk frequentiebeleid. Dit gegeven rechtvaardigt in mijn ogen dat de thans nieuw gevonden frequenties in beginsel dienen te worden toegedeeld aan niet-landelijke commerciële radio-organisaties.

Als volgende uitgangspunt is gehanteerd dat betekenis moet worden toegekend aan de belangen van reeds actieve niet-landelijke commerciële radio-organisaties boven de belangen van die partijen die, wellicht naar aanleiding van de aankondiging van deze verdeling, er nu eerst (serieus) blijk van hebben gegeven actief te willen worden. Hierbij is belang toegekend aan opgebouwd marktaandeel van de betrokken radio-organisaties, verworven reclamegelden en gedane investeringen. In de rechtspraak is bevestigd dat extra gewicht mag worden toegekend aan de belangen van reeds uitzendende partijen ten opzichte van nieuwkomers op de markt. Daarbij ligt het ook in de lijn van doelmatig ethergebruik dat radio-organisaties die een etherfrequentie krijgen toegedeeld, zodra deze etherfrequentie gebruikt kan worden, ook daadwerkelijk per omgaande «de ether in kunnen gaan».

Niet-landelijke commerciële radio-omroep

Gelet op de bovenstaande uitgangspunten zijn om te beginnen criteria vastgesteld op basis waarvan bepaald is of een aanvrager (voor deze verdeling) wordt beschouwd als een niet-landelijke commerciële radio-organisatie.

De vraag of een aanvrager een commerciële of een publieke radio-organisatie is, is beantwoord aan de hand van de toestemming van het Commissariaat voor de Media op grond van de Mediawet waarover de betrokken aanvrager beschikt.

In de bestaande wet- en regelgeving komt geen criterium voor op grond waarvan kan worden vastgesteld wat moet worden verstaan onder een niet-landelijke commerciële radio-organisatie. Hierdoor is het noodzakelijk zelf een criterium te bepalen aan de hand waarvan wordt vastgesteld of een radio-organisatie kan worden aangemerkt als zijnde niet-landelijk en of deze derhalve in beginsel voor toewijzing van frequentieruimte in aanmerking komt. Bij de vaststelling van de toewijzingssystematiek is advies uitgebracht door TNO-Studiecentrum voor Technologie en Beleid (TNO-STB). Mede naar aanleiding van het advies daaromtrent is er voor

gekozen de selectiesystematiek in te richten vanuit een op distributiekenmerken gestoelde benadering.

Ten behoeve van deze tijdelijke verdeling wordt als een niet-landelijke commerciële radio-organisatie beschouwd:

«de (commerciële) radio-organisatie, welke beschikt over toestemming van het Commissariaat voor de Media op grond van de Mediawet van na 24 april 1996 om als commerciële omroepinstelling een radioprogramma te mogen verzorgen door middel van aardse zenders, die een eigen radioprogramma uitzendt of wil gaan uitzenden en waarbij het bereik van de radio-organisatie als geheel maximaal 20% van het totaal aantal kabelaan sluitingen in Nederland bedraagt».

Met deze omschrijving van een niet-landelijke radio-organisatie is mede beoogd, en is deze ook zodanig toegepast, feitelijk als landelijke omroep werkzame radio-organisaties van de verdeling uit te sluiten. Hetzelfde geldt voor landelijke radio-organisaties die, in strijd met de bedoeling van deze verdeling, door middel van mogelijke constructies zoals het hanteren van vensterprogramma's of raamprogramma's, binnen de regeling willen vallen.

Deze criteria hebben gediend als toegangscriteria tot de volgende fase, de selectiefase, waarin de verschillende aanvragen zijn getoetst. Wanneer een aanvrager niet onder de definitie valt van een niet-landelijke commerciële radio-organisatie is de aanvraag van de betreffende partij in beginsel afgewezen. Van dit uitgangspunt kan slechts in bijzondere omstandigheden worden afgeweken.

Selectie

In de situatie dat er na toepassing van de hierboven beschreven uitgangspunten van de huidige verdeling verschillende aanvragers waren die in principe in aanmerking konden komen voor een frequentie en die belangstelling hebben getoond voor eenzelfde frequentie zijn de betreffende aanvragers aan de hand van een aantal hieronder nader toegelichte toetsingscriteria tegen elkaar afgewogen. Op basis van deze toetsing is gekomen tot de uiteindelijke toewijzing van de betreffende frequentie. Bij de vaststelling van deze toetsingscriteria is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de criteria die zijn gehanteerd bij de verdeling ten behoeve van de landelijke commerciële radiostations, voor zover toepasbaar, en zoals deze als zodanig zijn aanvaard door de president van de arrondissementsrechtbank te Rotterdam bij uitspraak van 4 november 1997.

Het betreft hier de volgende criteria:

a. Actief zijn

De frequenties zijn primair bedoeld voor partijen die voor 9 januari 1998 met een eigen radioprogramma via de kabel uitzonden en heden nog steeds via de kabel uitzenden.

b. Actief binnen het verzorgingsgebied van de aangevraagde frequentie

De frequentie is toegewezen aan die aanvrager die op 9 januari 1998 met een eigen radioprogramma in het verzorgingsgebied van de aangevraagde frequentie via de kabel uitzond en heden daar nog steeds uitzendt.

c. Meerdere actieve partijen binnen het verzorgingsgebied van de aangevraagde frequentie

Wanneer verschillende partijen aan dit criterium voldeden is het recht op gebruik van de betreffende frequentie verleend aan de aanvrager die het grootste aandeel behaalt op de relevante luisteraarsmarkt.

Bleek het op basis hiervan onmogelijk een onderscheid aan te brengen, dan is het gemiddelde bedrag aan aantoonbaar ontvangen inkomsten uit reclame en sponsoring per maand, berekend over de laatste drie maanden van 1997, doorslaggevend geweest voor het antwoord op de vraag aan welke aanvrager de betreffende frequentie diende te worden toegewezen.

Leverde ook dit criterium geen onderscheid tussen de aanvragers op, dan is de hoogte van de aantoonbaar gepleegde investeringen in de opbouw van het radiostation en het programma als toetssteen gebruikt.

In de situatie dat ook dit criterium geen onderscheid tussen de aanvragers opleverde, heeft toewijzing plaatsgevonden aan de aanvragende niet-landelijke commerciële radio-organisatie die het hoogste vrijwillig bod heeft uitgebracht op het recht op het gebruik van de betreffende frequentie.

d. Geen partijen actief binnen het verzorgingsgebied van de frequentie

Indien er geen radio-organisatie een aanvraag heeft ingediend voor het gebruik van een bepaalde frequentie die al vóór 9 januari 1998 in het gebied dat door de frequentie wordt bestreken met een eigen programma via de kabel te horen was en nog te horen is, is het gebruik op die frequentie toegewezen aan die aanvrager die voor 9 januari 1998 actief was en nog steeds is met het exploiteren van een niet-landelijk commercieel radiostation binnen het Cebuco-gebied waarin de opstelplaats van de gevraagde frequentie is gelegen en/of in één of meer van de aan het betreffende Cebuco-gebied direct grenzende Cebuco-gebieden.

Onder Cebuco-gebieden wordt verstaan de door het Centraal Bureau voor Courantenpubliciteit te Amsterdam speciaal voor reclame- en verkoopdoeleinden gemaakte indeling van Nederland in vijftig verzorgingsgebieden. Blijkens informatie van de Cebuco gaat deze indeling uit van de begrippen verzorgingscentrum en verzorgingsgebied. Een verzorgingscentrum is een gemeente die in economisch, cultureel en sociaal opzicht een centrale positie inneemt ten opzichte van een aantal omringende gemeenten. Tezamen vormen zij een verzorgingsgebied. De afbakening van deze verzorgingsgebieden is gebaseerd op een natuurlijke ontwikkeling, hetgeen onder meer met zich meebrengt dat de begrenzing van deze verzorgingsgebieden niet hoeft samen te vallen met de provinciale grenzen.

In het geval er verschillende aanvragers waren die aan dit criterium voldeden is het recht op gebruik van de betreffende frequentie verleend aan de aanvrager die het grootste aandeel behaalt op de relevante luisteraarsmarkt. Bleek het op basis hiervan onmogelijk een onderscheid aan te brengen, dan is het gemiddelde bedrag aan aantoonbaar ontvangen inkomsten uit reclame en sponsoring per maand, berekend aan de hand van de laatste drie maanden van 1997, doorslaggevend geweest voor het antwoord op de vraag aan welke aanvrager de betreffende frequentie diende te worden toegewezen.

Leverde ook dit criterium geen onderscheid tussen de aanvragers op, dan is de hoogte van de aantoonbaar gepleegde investeringen in de opbouw van het radiostation en het programma als toetssteen gebruikt.

In het geval dat de toepassing van deze criteria niet leidde tot de toedeling van een bepaalde frequentie aan een aanvrager die daarvoor in aanmerking komt, heeft toewijzing plaatsgevonden aan de aanvragende niet-landelijke commerciële radio-organisatie die het hoogste vrijwillig bod heeft uitgebracht op het recht op het gebruik van de betreffende frequentie.

e. Geen partij actief in (aangrenzend) Cebuco-gebied van de opstelplaats van de frequentie

Indien er geen partij actief is in het Cebuco-gebied waarin de opstelplaats van de betreffende frequentie is gelegen of in een daaraan grenzend Cebuco-gebied heeft toewijzing plaatsgevonden aan de aanvragende niet-landelijke commerciële radio-organisatie die het hoogste vrijwillig bod heeft uitgebracht op het recht op het gebruik van de betreffende frequentie.

5. Relatie met de publieke lokale omroep

Van de zijde van de Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland (OLON) is er bij mij op aangedrongen de betreffende frequenties eerst te beoordelen op bruikbaarheid voor publieke lokale omroepen. Diverse lokale publieke omroepen hebben kenbaar gemaakt dat zij kampen met problemen in hun etherdistributie. Een zestal van deze publieke lokale omroepen heeft om deze reden één of meer van de voor niet-landelijke commerciële radio beschikbare frequenties aangevraagd. Deze aanvragen heb ik zorgvuldig in de belangenafwegingen meegenomen. Ik ben echter tot de conclusie gekomen dat de (vermeende) problemen van deze lokale publieke omroepen niet op een doelmatige wijze kunnen worden opgelost met het ter beschikking stellen van één of meer frequenties die ik voor de niet-landelijke commerciële radio bedoeld heb maar dat er, voor de problemen die mijn verantwoordelijkheid regarderen, andere, veel doelmatigere oplossingsmogelijkheden zijn. Over de problematiek van de etherdistributie van de lokale publieke omroep en de door mij gehanteerde aanpak voor de oplossingen van problemen die mijn verantwoordelijkheid regarderen zal ik u, samen met de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, op kortst mogelijke termijn informeren.

6. Resultaat van de verdelingsprocedure

De toetsing van de meer dan 80 frequentie-aanvragen aan de hand van het hierboven beschreven verdeelmodel heeft erin geresulteerd dat 18 verschillende niet-landelijke commerciële radiostations op korte termijn via één of meer etherfrequenties kunnen gaan uitzenden. In de bijlage bij deze brief is de verdeling van frequenties over de verschillende niet-landelijke commerciële partijen opgenomen. De machtigingen die ik aan de niet-landelijke commerciële radiostations heb verstrekt eindigen uiterlijk 1 september 2000. Dat is gelijktijdig met de machtigingen die ik vorig jaar heb verstrekt aan de landelijke commerciële radiostations. De voor de niet-landelijke commerciële radiostations beschikbare AM-frequenties kunnen per direct in gebruik worden genomen. De FM-frequenties kunnen in gebruik worden genomen nadat

de internationale coördinatieprocedure succesvol is verlopen. Ik verwacht dat deze coördinatieprocedure rond de jaarwisseling zullen zijn afgerond.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J.M. de Vries

BIJLAGE**Resultaat frequentieverdeling niet-landelijke commerciële omroep:**

Naam station	Frequentie of samenstel van frequenties
City FM	91.3 MHz Haarlem, 98.3 Amsterdam
Happy Radio	104.3 MHz Haarlem, 103.3 Leeuwarden
Hindoestaanse Omroep Stichting	1485 kHz Den Haag
Hoppa Radio	92.1 MHz Nijmegen, 1035 kHz Echt, 1332 kHz Utrecht
HOT Radio	92.9 MHz Arnhem, 93.4 MHz Hardenberg, 98.0 MHz Hengelo, 100.2 MHz Ruurlo
VM&M	1485 kHz Tilburg
Max FM	1557 kHz Amsterdam
Mediad B.V.	96.6 MHz Leeuwarden
Radio 8 FM	87.8 MHz Arnhem, 93.1 MHz Tilburg, 95.5 MHz Eindhoven, 97.4 MHz Den Bosch
Radio Amor	102.2 MHz Rotterdam
Radio Oost Groningen	104.4 MHz Groningen
Rebecca Radio	90.1 MHz Zwolle, 91.2 MHz Leeuwarden, 92.9 MHz Groningen, 95.5 MHz Heerenveen, 95.7 MHz Meppel, 96.9 MHz Winschoten, 97.9 MHz Sneek, 98.7 MHz Emmeloord, 99.7 MHz Drachten, 99.9 MHz Ommen, 101.9 MHz Bennekom, 103.8 MHz Emmen,
Scoezh	102.0 MHz Gouda
Stichting Gooiland Radio	1584 kHz Utrecht
Stichting Jongeren-radio Airpeace	89.3 MHz Lelystad
Sun FM	87.6 MHz Rotterdam, 99.4 MHz Zoetermeer
System FM	104.7 MHz Alkmaar
Quality Radio	1602 kHz Leeuwarden