

Vergaderjaar 1999–2000

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 25

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 1999

Met deze brief informeer ik u over de stand van zaken met betrekking tot de herplanning van de FM-radiofrequenties, het zogenoemde «zero base» onderzoek, waarover ik u eerder op 9 juli 1999 schreef (Kamerstuk 24 095, nr. 23, vergaderjaar 1998–1999). Toen gaf ik u aan dat ik besloten had om nader onderzoek te laten doen naar de mogelijkheden die nieuwe technieken bieden om meer frequentieruimte voor radio-omroep te verkrijgen. Het belang van dit nader onderzoek achtte ik zo groot dat een vertraging van de implementatie van een nieuwe frequentieplanning gerechtvaardigd was. Ik heb de voortgang van dit onderzoek nog eens kritisch tegen het licht gehouden. Met name de implementatie-aspecten van deze herplanning van de FM-radiofrequenties bieden op een tweetal punten een steeds grotere mate van onzekerheid met betrekking tot de tijdigheid waarmee deze complete herplanning kan worden gerealiseerd.

De recent steeds sterker wordende maatschappelijke weerstand tegen de plaatsing (en het gebruik) van zendmasten is één van de externe factoren die bij de implementatie van nieuwe frequentieplanningen een grote rol is gaan spelen. Dit zo zijnde acht ik het niet realistisch om technische plannings uit te werken die zouden leiden tot nieuwe locaties voor zendmasten, waarvan eigenlijk op voorhand al duidelijk is dat die door langdurige procedures niet binnen voorspelbare termijnen te realiseren zijn. Daarnaast is mij recent gebleken dat de internationale coördinatie van de nieuwe FM-radiofrequenties met onze buurlanden (met name België) ook een factor vormt die een grote mate van onzekerheid zou kunnen geven ten aanzien van de tijdstippen waarop die frequenties ook daadwerkelijk in ons land in gebruik genomen kunnen worden. Daarom acht ik het verstandig om nu technische plannings uit te werken die naar verwachting van experts zullen leiden tot vermindering van het aantal complexe internationale coördinaties.

Besluitvorming over de verdere voortgang van het zero-base onderzoek moet worden gezien in het licht van deze onzekerheden. Voorop blijft

staan dat gewerkt blijft worden aan een complete herplanning van het FM-radiofrequentiespectrum. Die zal echter pas op langere termijn kunnen worden geïmplementeerd. Bij de verdere uitwerking van een nieuwe FM-frequentieplanning op korte termijn zullen naar mijn mening randvoorwaarden meegegeven moeten worden die de onzekerheden, die door deze externe factoren ontstaan, zullen reduceren en daarmee voor partijen met betrekking tot het tijdstip van beschikbaar komen van radiofrequenties duidelijkheid verschaffen. In het vervolg van deze brief zal ik u aangeven welke koers ik daarbij wil inslaan.

Gang van zaken tot nu toe

Belangrijk punt in mijn brief van 9 juli jongstleden was dat van diverse kanten werd betoogd dat de mogelijkheid bestond dat door gebruikmaking van nieuwe planningstechnieken veel meer nieuwe frequentieruimte voor radio-omroep zou kunnen worden gevonden. In verband daarmee achtte ik het opportuun dat de Nozema en Broadcast Partners in de gelegenheid zouden worden gesteld om te komen tot een uitwerking van de door hen voorgestelde frequentieplanning met behulp van deze nieuwe technieken. Ik heb u toegezegd u in het najaar nader te informeren over een meer geconcretiseerde planning van het vervolg. Het gevolg van het eerst uit laten werken van deze technische varianten was dat de implementatie van een nieuwe frequentieplanning omstreeks een jaar later zou worden gerealiseerd dan oorspronkelijk gepland (september 2001 in plaats van september 2000).

Ik wil benadrukken dat mijn beslissing tot verdere uitwerking van technische varianten (en daarmee een uitstel van omstreeks een jaar) het resultaat was van een zorgvuldige afweging van tegengestelde belangen: enerzijds de kans dat op korte termijn daadwerkelijk veel meer frequentieruimte voor commerciële radio-omroep ter beschikking zou kunnen komen, en anderzijds de belangen van partijen die zo snel als mogelijk frequenties in gebruik zouden willen nemen alsmede de noodzaak om de in de laatste jaren ontstane scheefgroei in frequentieverdeling tussen commerciële omroepen recht te trekken door het creëren van gelijkwaardige pakketten. Bij de besluitvorming over het thans lopende traject dient steeds deze afweging in ogenschouw te worden genomen.

Stand van zaken

Het proces van uitwerking van technische varianten met nieuwe technieken is, zoals ik u al aankondigde in mijn voornoemde brief van 9 juli jongstleden, in consensus met beide operators opgezet onder regie van de RDR en met een bijdrage van TNO ten aanzien van de validering van de ontvangstkwaliteit. Het is tot dusver constructief verlopen. Steeds bestond de bereidheid verschillen van opvatting bij te leggen, juist in het belang van het gezamenlijke doel, het opleveren van een alternatieve frequentieplanning die meer frequentieruimte zou opleveren. Echter, ten aanzien van het ten uitvoer brengen van de resultaten van deze planning tekenen zich nu reeds problemen af.

In de eerste plaats is in het laatste half jaar duidelijk geworden dat het implementeren van een nieuwe frequentieplanning wordt bemoeilijkt door de problematiek van nieuwe zendmastlocaties. De maatschappelijke weerstand tegen zendmasten, klein of groot, is het laatste jaar sterk gegroeid. Dit veroorzaakt onvermijdelijk vertragingen in het implementeren van frequentieplanningen waarmee nieuwe locaties voor zendmasten zijn gemoeid. Ik wijs u er mogelijk ten overvloede op dat zendmasten voor omroep anders dan voor mobiele telefonie doorgaans, alhoewel minder in aantal, nogal hoog zijn (minstens enige tientallen

meters) dan wel op grote hoogte moeten worden geplaatst en daardoor maatschappelijke weerstanden oproepen.

In de tweede plaats betreft dit het proces van internationale frequentie-coördinatie. Nederland wil met structurele toepassing van nieuwe, progressieve technieken een optimale benutting van het radiofrequentie spectrum realiseren. De schaalgrootte waarop thans deze alternatieve frequentieplanning wordt opgezet, is overigens in de ons omringende landen (nog) niet aan de orde. Tegelijkertijd worden echter ook in deze landen verbeterde rekentechnieken en -methoden gehanteerd waardoor ook vanuit het buitenland in toenemende mate druk ontstaat op maximale benutting van het radiofrequentie spectrum. Dit resulteert, zo is na de start in de zomer van de alternatieve frequentieplanning gebleken, in steeds toenemende complexiteit van internationale frequentiecoördinatie. Het kost dan ook, zo blijkt nu reeds in het project, veel meer tijd dan voorheen om tot overeenstemming te komen met de ons omringende landen.

Voornemens met betrekking tot vervolgtraject

Ik ben al met al tot de conclusie gekomen dat de implementatie (het verdelen en in gebruik nemen van de frequenties) van een complete zero-base planning een groeiend aantal belangrijke onzekerheden stuit c.q. zal stuiten en dat de geplande eindtijd (in mijn brief van 9 juli jongstleden gezet op september 2001) in verband hiermee niet haalbaar moet worden geacht. Ik acht een verdere vertraging niet acceptabel en wil zekerstellen dat binnen het tijdpad dat ik u in juli meldde de beschikbare frequenties (opnieuw) worden uitgegeven. Door verdere vertraging zal onvermijdelijk de juridische basis van mijn tot dusver gehanteerde beleid om geen nieuwe frequenties uit te geven tot de implementatie van zero-base onder druk komen te staan. Het langdurig «op de plank» houden van frequenties in verband met een gecompliceerd proces waarvan de uitvoering en implementatie zeer ongewis zijn, is moeilijk te rechtvaardigen.

In verband hiermee heb ik een zorgvuldige afweging gemaakt van de belangen van enerzijds de mogelijkheden van nieuwe technieken en anderzijds de gewenste snelheid van uitgifte van frequenties. Dat heeft mij tot de conclusie gebracht dat er een implementatie van een frequentieplanning dient plaats te vinden waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die er thans zijn (dat wil zeggen de thans beschikbare frequenties en de nieuwe frequenties die de resultante zijn van het lopende zero-base-onderzoek), maar zonder de te verwachten implementatieproblemen met betrekking tot zendmasten en zoveel mogelijk vermindering van de complexiteit van het proces van internationale coördinatie. Daarnaast zal onverkort verder worden gewerkt aan een complete herplanning van het FM-radiofrequentiespectrum zonder de beperking met betrekking tot zendmasten, zodat het perspectief van volledige en efficiënte uitnutting van het spectrum overeind blijft.

Concrete uitwerking vervolgtraject

Concreet betekent bovenstaand besluit het volgende:

- Teneinde een maximale uitbreiding van het huidige beschikbare frequentieruimte te verkrijgen voor de commerciële omroep ten opzichte van de huidige situatie wordt het lopende proces van alternatieve frequentieplanning krachtig voortgezet, maar wordt daaraan wel de restrictie opgelegd dat geen nieuwe opstelpunten voor zendmasten in gebruik worden genomen, tenzij een nieuw opstelpunt met zekerheid op korte termijn kan worden gegarandeerd.

- Daarbij wordt de publieke omroep, conform wat ik daarover in mijn brief van 9 juli 1999 heb gemeld, gepland met de conventionele TNO-norm voor zero-base, maar eveneens met de restrictie dat geen nieuwe opstelpunten worden ingepland, tenzij een nieuw opstelpunt met zekerheid op korte termijn kan worden gegarandeerd. Bij deze werkwijze wordt ook een vergroting van de efficiency van het frequentiegebruik door de publieke omroep verkregen. De vastgestelde omvang van publieke omroep (aantal netten) staat niet ter discussie.
- De voorgenomen verdeling is een verdeling van het gehele beschikbare spectrum van FM-radiofrequenties. Een voorstel daarvoor zal ik uitwerken in overleg met de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Als instrument voor de verdeling wordt de veiling gehanteerd.
- De frequenties die bij deze uitgifte bruikbaar zijn, maar nog niet internationaal gecoördineerd, zullen worden uitgegeven onder voorbehoud van de uitkomsten van de internationale coördinatie. De uitgifte zal dus niet wachten op de internationale coördinatie. Dat impliceert dat bij sommige frequenties die bij de verdeling worden betrokken de feitelijke ingebruikname afhankelijk is van internationale coördinatie. Naar verwachting van de operators zal dit een beperkt aantal frequenties betreffen, mede omdat ervoor wordt gekozen om in principe af te zien van nieuwe opstelpunten voor zendmasten.
- Bij de hier geschetste verdeling houd ik het volgende tijdspad aan. De vaststelling van de frequenties en daarmee te vormen pakketten die in de verdeling worden betrokken vindt plaats in de periode tot 1 april 2000. Na besluitvorming in het Kabinet zullen de voorstellen aan de Kamer worden voorgelegd. Ik verwacht dat in de loop van de maand mei 2000 te doen. Gezien het belang van het onderwerp zal, naar ik verwacht, de besluitvorming in de Kamer niet voor het najaar van 2000 zijn afgerond. Daarna kan de formele procedure van verdeling van frequenties starten. Dat geschiedt dus in het laatste kwartaal van 2000. Deze procedure voorziet in een zekere periode van voorbereiding op de uitgifte voor belangstellende partijen en vervolgens feitelijke uitgifte. Die kan plaatsvinden in het eerste kwartaal van 2001. Doordat hier gekozen is voor een uitgifte zonder de implementatieproblemen met betrekking tot nieuwe opstelpunten voor zendmasten zal de feitelijke ingebruikname kort daarna voor het einde van het voorjaar van 2001 kunnen plaatsvinden. Ik zal u zo snel mogelijk informeren over wat deze lijn betekent voor het aflopen van de huidige vergunningen.
- Het onderzoek naar een volledige herplanning van het FM-radiofrequentiespectrum zal worden voortgezet zodat op middellange termijn een volledige en efficiënte uitnutting van het spectrum wordt bereikt met behulp van nieuwe technieken. In verband daarmee acht ik voor wat betreft de looptijd van de vergunningen bij de nu geplande verdeling een periode van drie jaar redelijk.

Slot

Bij bovenstaande benadering wordt een aantal belangrijke doelen bereikt. Er wordt gewerkt met een scenario dat sneller tot verdeling van het radiofrequentie spectrum leidt dan ik in mijn brief van 9 juli 1999 meldde. De haalbaarheid van de tijdsplanning is gebaseerd op een meer realistische benadering van een aantal onzekerheden die de implementatie van een nieuwe frequentieplanning bedreigen. De implementatie wordt ook niet in de tijd belast met maatschappelijke discussies over opstelpunten voor zendmasten.

Een zeer belangrijk element dat mede tot deze keuze heeft geleid, is dat, zo is gebleken in het overleg met beide operators, de verwachting gerechtvaardigd is dat ook bij deze benadering er een significante verruiming van het bereik van de commerciële radio-omroep (zowel landelijk als niet-landelijk) wordt verkregen ten opzichte van de huidige situatie. Daardoor kunnen een aantal andere doelen van zero-base ook bij deze verdeling worden gerealiseerd. Zo zal bij de verdeling van het beschikbare frequentiespectrum worden uitgegaan van pakketten die wat betreft luisterbereik en aantallen frequenties zoveel mogelijk gelijkwaardig zijn. Het aantal uit te geven frequentiepakketten zal zodanig worden gekozen dat nieuwe toetreders tot de radiomarkt een eerlijke kans op toetreding krijgen. Ook zullen, zo is de verwachting, in de vier grote steden frequenties voor minderhedenzenders beschikbaar kunnen komen.

Concluderend beschouw ik de verdeling zoals ik die in deze fase voorsta, is als een volwaardige en waardevolle bijdrage aan het doel van zero-base, namelijk het verruimen van de mogelijkheden voor FM-radio-omroep. Daarbij blijft het perspectief op een complete herplanning met volledige benutting van het radiofrequentie spectrum op middellange termijn ten volle gehandhaafd.

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