

Vergaderjaar 1999–2000

**24 095**

**Frequentiebeleid**

**Nr. 43**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN ONDERWIJS,  
CULTUUR EN WETENSCHAPPEN EN VAN VERKEER EN WATER-  
STAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 19 mei 2000

In aansluiting op de brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van heden waarbij de resultaten van het technisch onderzoek naar de mogelijkheden van herverdeling van radio-omroepfrequenties aan de Tweede Kamer zijn toegestuurd (24 095, nr. 42), bieden wij u hierbij het kabinetsstandpunt herverdeling van radio-omroepfrequenties (zero-base), aan. Het standpunt bevat een uitwerking van de beleidsmatige uitgangspunten voor uitgifte van frequenties voor publieke en commerciële omroep en voorstellen voor verdeling. Wij stellen het zeer op prijs om op zo kort mogelijke termijn met de Kamer hierover van gedachten te wisselen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
F. van der Ploeg

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

## **Kabinetsstandpunt herverdeling van radio-omroepfrequenties (zero-base)**

### **Samenvatting**

#### *Meer frequenties beschikbaar*

Door het onderzoek naar een meer efficiënte planning van radiofrequenties (het zogenoemde «zero-base» onderzoek) is het aantal beschikbare frequenties zeer aanzienlijk vergroot. Met behoud van de vereiste ontvangstkwaliteit van de publieke omroep, en met toevoeging van minderhedenzenders voor de lokale publieke omroep in elk van de vier grote steden, zijn er daarnaast voor de commerciële omroepen FM-frequenties beschikbaar met een totaal luisterbereik van bijna 700% van de Nederlandse bevolking. Dit is ruim een verdubbeling ten opzichte van de huidige situatie.

#### *Frequentiebeslag publieke omroep*

Uit de systematiek van de Telecommunicatiewet vloeit voort dat eerst over het frequentiebeslag van de publieke omroep beslist dient te worden, vooraleer er frequentieruimte kan worden toegewezen aan commerciële omroep. Frequentieruimte voor publieke omroep wordt bij voorrang verleend.

Voor de landelijke publieke omroep wordt frequentieruimte ter beschikking gesteld om de 5 radioprogrammanetten, zoals omschreven in de Mediawet, te kunnen uitzenden. Vier radioprogrammanetten worden via landelijk dekkende FM-netten uitgezonden en één radioprogrammanet via een landelijk dekkend AM-netwerk. De dubbele distributie van Radio 1 wordt beëindigd. Radio 1-4 worden via FM uitgezonden. De aangepaste programmering van Radio 5 via de AM. Daartoe zal het AM-F-net waarop momenteel het programma van Radio 1 wordt uitgezonden, worden toegewezen. Het AM-E-net waarop Radio 5 momenteel uitzendt komt daarmee vrij voor commercieel gebruik.

Voor regionale publieke omroep worden provinciaal dekkende FM-netten gepland (voor Zuid-Holland wordt bij de planning rekening gehouden met het bestaan van twee regionale omroepinstellingen), waarbij uitgegaan wordt van het bestaan van de huidige editiestelsels.

Het streven van het kabinet is er op gericht lokale publieke omroepen te voorzien van adequate FM-frequentieruimte. Daarbij wordt het lokale publieke omroepen toegestaan, in principe met gelijkblijvend vermogen, in stereo uit te zenden. Na de daadwerkelijke implementatie van zero-base zal worden onderzocht hoe de verzorging in stereo bij lokale omroepen kan worden geoptimaliseerd.

In het kader van het frequentiebeleid wil het kabinet lokale minderheden-programmering ondersteunen door hiervoor frequentieruimte beschikbaar te stellen aan de publieke zendgemachtigden in de vier grote steden.

#### *Frequentiebeslag commerciële omroep*

Met betrekking tot frequentieruimte voor commerciële omroep ziet het kabinet twee belangrijke taken. Ten eerste dient bevorderd te worden dat verschillende soorten commerciële omroepinstellingen toegang tot de markt wordt geboden. Ten tweede moeten marktpartijen op gezonde basis met elkaar kunnen concurreren. Dat betekent een (zoveel mogelijk) gelijke uitgangspositie en voorkomen dat er machtsconcentraties ontstaan.

Voor landelijke commerciële omroep zullen 7 FM-pakketten met een demografisch bereik tussen 70 en 75% en 1 FM-pakket met een bereik van ca. 60% ter beschikking worden gesteld. Voor niet-landelijke commerciële omroepen zullen frequenties worden uitgegeven met een publieksbereik van in totaal ca. 120%. Daardoor zal het publieksbereik voor publieke en commerciële omroep in dezelfde orde van grootte zijn.

#### *Verdeling van de commerciële frequenties*

Frequentieruimte voor commerciële FM-omroep zal via een veiling worden uitgegeven. Er zal één FM-pakket (met een bereik tussen 70–75%) worden geclausuleerd ten behoeve van een commerciële nieuwszender. De overige 7 pakketten voor landelijke commerciële omroep zullen ongeclausuleerd worden geveild. Aan de frequentieruimte voor niet-landelijke commerciële FM-omroep zal de restrictie worden verbonden dat in totaal maximaal een publieksbereik van 30%/3 à 4 provincies mag worden behaald. Verder zal als voorwaarde worden opgenomen dat men in de programmering voldoende aandacht moet schenken aan de regio. De regeling van artikel 82f Mediawet wordt toegepast in die zin dat het een (onderling gelieerde) landelijke commerciële omroep niet wordt toegestaan meer dan één landelijk FM-pakket te gebruiken. Ook de combinatie van een landelijk FM-pakket met niet-landelijke FM-frequentieruimte wordt niet toegestaan.

Als veilingtype kiest het kabinet voor een simultane meerronden-veiling bij opbod. Vergunningen zullen voor 8 jaar worden verleend, een gelijke periode als voor landelijke publieke omroep zal gelden.

#### *AM-frequentiebeslag commerciële omroep*

Dubbele distributie van een programma, dat wil zeggen het tegelijkertijd uitzenden van hetzelfde programma via zowel FM als AM, zal, zowel voor publieke als commerciële omroep, niet langer worden toegestaan. De commerciële AM-frequenties zullen via een ongeclausuleerde veiling, voor een vergunningduur die gelijk is aan die voor FM, als losse frequenties worden uitgegeven.

#### *Overgangssituatie*

In verband met het feit dat in het tweede kwartaal van 1999 besloten werd tot aanvullend technisch onderzoek (dat tot bovengenoemde resultaten heeft geleid), wordt de oorspronkelijk geplande datum van ingebruikname van de herverdeelde frequentieruimte, 1 september 2000, niet gehaald. Voorzien wordt dat implementatie uiterlijk 1 september 2001 kan worden afgerond. Bestaande vergunningen worden met een jaar verlengd tot 1 september 2001. Aan nieuwe aanvragers zal tot die datum geen vergunning worden verleend, omdat er geen frequenties beschikbaar zijn.

### **I. Voorgeschiedenis/achtergrond**

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Liberalisering Mediawet is door de Tweede Kamer gevraagd nader onderzoek te verrichten naar extra frequentiemogelijkheden voor radio-omroep. Daartoe is op 18 maart 1997 ook de door de Kamer aanvaarde motie Kamp<sup>1</sup> ingediend waarin wordt gesteld dat het wenselijk is bij een veiling zoveel mogelijk frequenties te betrekken en wordt uitgesproken dat het houden van een veiling pas aan de orde kan zijn zodra een duidelijk beeld bestaat over het aantal, de aard en de optimale gebruiksmogelijkheden van de beschikbare frequenties. Daaraan wordt toegevoegd dat bij een veiling ook betrokken dienen te worden de frequenties die vrij kunnen komen als gevolg van het

---

<sup>1</sup> II, 1996–1997, 24 808, nr. 38.

besluitvormingsproces over het frequentiegebruik door de publieke omroep.

Aan TNO-FEL (Fysisch en Elektronisch Laboratorium) is in 1997 definitief opdracht verleend een technisch onderzoek te verrichten naar een volledige herplanning van de FM-band; het zogenoemde zero-base onderzoek. De opdracht hield in dat TNO werd gevraagd aan te geven welke technische mogelijkheden voor een nieuwe frequentieplanning van de FM-omroepband toegepast konden worden met het oog op een efficiëntere benutting van het ter beschikking staande frequentiespectrum. Daarbij diende recht te worden gedaan aan het wettelijk voor publieke omroep geregelde voorkeursrecht en tegelijkertijd zoveel mogelijk ruimte voor commerciële omroep worden gerealiseerd. Dit onderzoek is in april 1998 afgerond<sup>1</sup>.

Het onderzoek is bij brief van 19 mei 1998 aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>2</sup>. Daarna is door TNO nog aanvullend onderzoek gedaan naar extra frequenties voor commerciële omroep en de consequenties voor het frequentiebeslag van het in verschillende varianten plannen van stereo voor lokale publieke omroep<sup>3</sup>. Voorafgaand aan het technisch onderzoek van TNO-FEL is TNO-STB (Strategie, Technologie en Beleid) gevraagd te adviseren met betrekking tot een te hanteren strategie bij de planning van FM-frequenties<sup>4</sup>.

Bij de verschillende onderzoeken zijn ook belanghebbende partijen betrokken geweest door middel van een klankbordgroep en het houden van een hoorzitting over het in april 1998 afgeronde rapport. Het verslag van de hoorzitting van 18 juni 1998 (uitgevoerd onder OPT-voorzitterschap) is 7 september 1998 toegestuurd aan de Tweede Kamer.

Verschiedende partijen hadden kritiek op de door TNO uitgevoerde onderzoeken en beweerden dat door toepassing van nieuwe technieken meer mogelijkheden voor commerciële omroepen gevonden zouden kunnen worden. Deze kritiek is in eerste instantie vooral geuit van de zijde van de commerciële omroep en Broadcast Partners (BP). Daarnaast is ook door de Nozema (begin 1999) naar voren gebracht dat door de toepassing van nieuwe technieken aanzienlijk meer frequentieruimte voor commerciële omroep beschikbaar zou kunnen komen. Daarbij zouden dezelfde uitgangspunten ten aanzien van kwaliteit als in het TNO-onderzoek gehandhaafd kunnen blijven.

<sup>1</sup> TNO-FEL, Technische mogelijkheden voor herplanning van FM-omroepfrequenties in Nederland (fase 2: «zero-base»), april 1998 (FEL-98-C080).

<sup>2</sup> II, 1997–1998, 24 095, nr. 17.

<sup>3</sup> TNO-FEL, Zero-base onderzoek: Aanvullende frequentiedelving en consequenties van stereoplanning voor lokale omroepen, november 1998 (FEL-98-C305).

<sup>4</sup> TNO-STB, Radio 2000: Advies met betrekking tot een Strategie voor de Planning van het Nederlandse FM-Spectrum, oktober 1997 (STB-97-47).

<sup>5</sup> NTL, Consultancy Report for Vereniging van Commerciële Radio: Replanning of the FM Radio Network in the Netherlands (Phase 1), October 1998 (Report No. SPG 98/107(2)).

<sup>6</sup> Broadcast Partners, Herindeling van de FM-Band, Een doelmatige zerobase herindeling naar moderne maatstaven, februari 1999.

<sup>7</sup> TNO-FEL, Technische mogelijkheden voor herplanning van FM-omroepfrequenties in Nederland (fase 2: «zero-base»), herziene versie van TNO-rapport FEL-98-C080, augustus 1999 (FEL-99-C176).

In december 1998 heeft de Vereniging van Commerciële Radio (VCR) een rapport van een onderzoek overgelegd dat in opdracht van de VCR door National Transcommunications Limited (NTL) is verricht<sup>5</sup>. Nadere invulling van dat rapport is gebeurd door BP. In februari 1999 heeft BP haar bevindingen voorgelegd<sup>6</sup>. Daarnaast bleek uit nadere analyse dat er onjuistheden in de berekeningen het van TNO onderzoek waren geslopen. Dat leidde er toe dat TNO werd opgedragen opnieuw de berekeningen door te nemen<sup>7</sup> en te corrigeren. Tevens werd besloten aan BP en Nozema opdracht te geven voor een alternatief onderzoek, waarbij met nieuwe planningstechnieken gekeken werd of er extra frequentieruimte gevonden kon worden. Conceptueel komt dit alternatief onderzoek erop neer dat er weliswaar van nieuwe technieken gebruik wordt gemaakt, maar niet voor het gehele FM-spectrum. Daarbij wordt de publieke omroep (landelijk, regionaal en lokaal) gepland zoals dat is berekend volgens de TNO «zero-base»-methode. Voor het commerciële domein wordt gebruik gemaakt van nieuwe technieken. Bij deze werkwijze werden verschillende scenario's voor de samenstelling van frequentiepakketten opgesteld. Ook TNO had inmiddels aangegeven positief te staan tegenover een onderzoek dat zich baseert op de hierboven geschetste aanpak. Voorwaarde daarbij was overigens, dat de frequentieplanning in consensus met de beide operators moest worden uitgevoerd, onder regie van de Rijksdienst

voor Radiocommunicatie (RDR) en met de bijdrage van TNO-TM (Technische Menskunde) ten aanzien van de validering van de ontvangstkwaliteit. Verder werd aan deze alternatieve planning eind 1999 nog een tweetal voorwaarden meegegeven. Zo werd de restrictie opgelegd dat geen nieuwe opstelpunten voor zendmasten in gebruik worden genomen, tenzij een nieuw opstelpunt met zekerheid op korte termijn kan worden gega-randeerd. Ook zouden frequenties zo pragmatisch mogelijk internationaal te coördineren moeten zijn. Dit alternatief onderzoek en de herberekening van TNO-FEL zijn in mei 2000 afgerond <sup>1</sup>.

Naast het onderzoek naar de FM-frequentieruimte is onderzoek verricht naar de mogelijkheden die het gebruik van AM-frequenties biedt voor de uitzending van radioprogramma's. In januari 1998 heeft TNO-FEL daar een rapport over uitgebracht<sup>2</sup>. Aan het einde van 1998 heeft Nozema nog een aanvullend onderzoek gepubliceerd over een mogelijk aangepast gebruik van de beschikbare AM-frequenties<sup>3</sup>. In mei 2000 is tenslotte door de Rijksdienst voor Radiocommunicatie (RDR) (met Grontmij als onderaannemer) het AM-vervolgonderzoek afgerond waarin met name de praktische realiseerbaarheid van nieuwe of gewijzigde opstelpunten is geadresseerd<sup>4</sup>.

Medio 1998 is KPMG gevraagd een beleidsmatig onderzoek te verrichten naar:

1. de inrichting van het huidige radiolandschap;
2. de verschillende alternatieven voor het herverdelen van de frequentieruimte voor publieke en commerciële omroep;
3. de rol van de overheid bij het herverdelen van etherfrequenties en de doelstellingen die daarbij gelden;
4. de vraag hoe de overheid die ruimte dient te verdelen om deze doelstellingen te verwezenlijken.

KPMG werd verzocht het besluitvormingsproces te structureren rond het herverdelen van de frequenties vanuit een beleidsmatig kader en een advies te formuleren dat een rol kan spelen in de politieke discussie over het herverdelen van frequenties voor commerciële omroep. KPMG heeft in januari 1999 geadviseerd<sup>5</sup>.

Daarnaast is aan TNO-STB gevraagd het eerder in oktober 1997 uitgebrachte advies<sup>6</sup> te actualiseren in het licht van de technische onderzoeken van TNO-FEL. TNO-STB heeft in februari 1999 dit vervolgadvisie<sup>7</sup> uitgebracht. Verder heeft TNO-STB in juni 1999 een rapport uitgebracht over de internationale radio industrie en de Nederlandse veiling van etherfrequenties, waarin een overzicht wordt gegeven van mogelijke buitenlandse belangstelling voor gebruik van radiofrequenties in Nederland<sup>8</sup>.

In het algemeen overleg van 7 oktober 1998<sup>9</sup> is aan de Tweede Kamer toegezegd dat in maart 1999 het kabinetsstandpunt inzake de beleidsmatige uitgangspunten voor de zero-base-besluitvorming voorgelegd zou worden. Zoals hiervoor vermeld ontstond in het voorjaar 1999 onduidelijkheid over de technische basis die ten grondslag zou moeten liggen aan het zero-base-onderzoek en daarmee dus ook over de beschikbare frequentieruimte. Om die reden is afgezien van het op dat moment vaststellen van de beleidsvoornemens. De Kamer is bij brieven van 16 april 1999<sup>10</sup>, 9 juli 1999<sup>11</sup> en 12 november 1999<sup>12</sup> op de hoogte gesteld van de consequenties van de frequentietechnische onzekerheden voor de verdere besluitvorming. In het algemeen overleg van 18 november 1999<sup>13</sup> over het omroepfrequentiebeleid is aan de Tweede Kamer toegezegd dat in mei 2000 het kabinetsstandpunt inzake de zero-base-besluitvorming zal worden ingenomen. Deze notitie is de uitwerking daarvan. In deze notitie is ook de verdere uitwerking van het kabinetsstandpunt inzake de doelma-

<sup>1</sup> Nozema/BP, Herindeling van de FM-band 2001. Een efficiënte zerobase herindeling naar moderne maatstaven, 1 mei 2000; TNO-FEL, Actualisering en detaillering van de «Zerobase» FM-frequenties, april 2000 (FEL-00-C112).

<sup>2</sup> TNO-FEL, Technische mogelijkheden ter verbetering – en marktanalyse – van AM-omroep in Nederland, januari 1998 (FEL-97-C381).

<sup>3</sup> Nozema, aanvullend onderzoek middengolffrequenties, december 1998.

<sup>4</sup> RDR, AM middengolf, een haalbaarheidsstudie, mei 2000.

<sup>5</sup> KPMG Management Consulting, Herplanning van etherfrequenties, januari 1999.

<sup>6</sup> TNO-STB, Radio 2000, oktober 1997.

<sup>7</sup> TNO-STB, Radio 2000 Vervolgstudie, februari 1999 (STB-99-07).

<sup>8</sup> TNO-STB, De Internationale Radio Industrie en de Nederlandse Veiling van Etherfrequenties, juni 1999 (STB-99-34).

<sup>9</sup> II, 1998–1999, 24 095, nr. 20.

<sup>10</sup> II, 1998–1999, 24 095, nr. 22.

<sup>11</sup> II, 1998–1999, 24 095, nr. 23.

<sup>12</sup> II, 1998–1999, 24 095, nr. 25.

<sup>13</sup> II, 1999–2000, 24 095, nr. 37.

tige inzet van radiozenders voor de publieke omroep verwerkt<sup>1</sup>. Daarnaast bevat de notitie een nadere uitwerking van het media- en minderhedenbeleid<sup>2</sup> inzake minderhedenzenders en het kabinetsstandpunt inzake het advies van de Commissie Mediaconcentraties<sup>3</sup> in zoverre dat advies handelt over de verdeling van frequenties voor radio. Dat kabinetsstandpunt is op 20 april 2000 aan de Tweede Kamer toegestuurd<sup>4</sup>. In de notitie is tevens uitwerking gegeven aan de diverse moties die op 25 januari jl. over dit onderwerp zijn aangenomen<sup>5</sup>.

## II. Overgangssituatie

Volgens de oorspronkelijke planning zou de zero-base-verdeling op 1 september 2000 ingaan. In verband daarmee zijn de huidige vergunningen verleend voor een periode tot 1 september 2000. Deze termijn wordt, vanwege het benodigde aanvullend technisch onderzoek, niet gehaald. Zoals in de brief van 12 november 1999 door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat is aangegeven is de verdeling van de frequenties nu voorzien in het eerste kwartaal van 2001. Daarna is een periode nodig om de nieuwe frequentieverdeling technisch te implementeren. Van de zijde van Nozema/BP is nadrukkelijk aangegeven dat deze implementatie complex is en de nodige tijd zal vergen. Daarom moet hiervoor een periode tot uiterlijk 1 september 2001 worden genomen. Dit betekent echter wel dat beslist dient te worden hoe om te gaan met de tussenliggende periode. Daarbij moet dan voldaan worden aan de wettelijke vereisten van de Mediawet, het Mediabesluit, de Telecommunicatiewet en het Frequentiebesluit. Artikel 9 van het Frequentiebesluit schrijft voor dat een verzoek tot verlenging uiterlijk 1 jaar voor afloop van de vergunningsduur dient te worden ingediend. Daarnaast schrijft het Frequentiebesluit voor dat verlenging alleen toegestaan kan worden indien het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang dit vordert. Artikel 82f van de Mediawet bepaalt dat een (gelieerde) commerciële omroepinstelling slechts één FM-frequentie(pakket) mag gebruiken voor uitzending van een programma. Wat onder een (gelieerde) commerciële omroepinstelling moet worden verstaan is nader uitgewerkt in artikel 53c van het Mediabesluit. Uiteindelijk is gekozen voor een verlenging van de bestaande vergunningen voor een periode van een jaar, dus tot 1 september 2001. Gezien de beperkte duur van de verlenging ziet het kabinet geen reden toepassing te geven aan artikel 82f van de Mediawet. Dit wordt als ondoelmatig beoordeeld. Aan nieuwe aanvragers zal tot 1 september 2001 geen vergunning worden verleend omdat er geen frequenties beschikbaar zijn.

## III. Koppeling FM-uitgifte en DAB-uitgifte

De motie Van Zuijlen c.s. verzoekt het kabinet de uitgifte van frequenties voor DAB te combineren met de veiling van de FM-radiofrequenties en voor DAB af te zien van een veiling en te kiezen voor een investeringsverplichting. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft in eerste instantie in haar brief van 14 december 1999<sup>6</sup> aangegeven dat zij positief staat ten opzichte van de doelstelling van de motie, maar de uitvoering ervan juridisch en technisch zeer complex acht. Zij zou daartoe de mogelijkheden onderzoeken maar wilde zich de vrijheid voorbehouden om exact invulling te geven aan de gewenste koppeling en met name de verplichtingen die daaraan verbonden zijn, overigens binnen de wettelijke mogelijkheden.

Op 13 april 2000<sup>7</sup> heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van de uitkomsten van haar onderzoek naar de mogelijkheden die de Telecommunicatiewet biedt om aan het verzoek van de Kamer tegemoet te komen. In die brief wordt gecon-

<sup>1</sup> 14 juli 1999, II, 1998–1999, 26 684, nr. 1.

<sup>2</sup> II, 1998–1999, 26 597, nr. 1 e.v.

<sup>3</sup> Adviezen Commissie Mediaconcentraties, Profijt van Pluriformiteit, Over concentratie in de mediasector en de vraag naar bijzondere regelgeving, 2 maart en 19 april 1999.

<sup>4</sup> II, 1999–2000, 27 087, nr. 1.

<sup>5</sup> II, 1999–2000, 24 095, nrs. 28, 30, 35 en 39 (gewijzigd 34).

<sup>6</sup> II, 1999–2000, 24 095, nr. 36.

<sup>7</sup> II, 1999–2000, 24 095, nr. 40.



cludeerd dat de Telecommunicatiewet onvoldoende mogelijkheden biedt om op een of andere manier de gewenste koppeling tussen beide uitgifte-procedures aan te brengen. Daarnaast is in de brief aangegeven dat het, mede gezien de te verwachten belangstelling voor DAB-frequenties, ook niet noodzakelijk is een koppeling aan te brengen om DAB tot een succes te laten worden. Het kabinet is daarom van mening dat de motie niet moet worden uitgevoerd.

#### **IV. Frequentiebeslag publieke omroep**

In de Telecommunicatiewet is in artikel 3.3, tweede en derde lid, vastgelegd dat landelijke, regionale en lokale publieke omroeporganisaties bij voorrang recht hebben op toewijzing van frequentieruimte voor de uitzending van hun programma's. Dit wordt ook wel het voorkeursrecht van publieke omroepen genoemd. Het voorkeursrecht geldt voor de uitzending van 5 landelijke publieke radioprogramma's (en 3 landelijke publieke televisieprogramma's), ten minste één regionaal publiek radioprogramma per provincie (indien in een provincie aan twee of meer regionale publieke omroepen zendtijd is toegewezen wordt aan iedere afzonderlijke omroep frequentieruimte verleend voor een bereik dat ten minste gelijk is aan de onderscheidene verzorgingsgebieden; zie situatie provincie Zuid Holland) en het radioprogramma van een lokale publieke omroep, voorzover dit technisch mogelijk is, en een doelmatig gebruik van het frequentiespectrum zich daar niet tegen verzet. Verder is in dit artikel geregeld dat de minister (lees: staatssecretaris) van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad kan bepalen of naast de frequentieruimte waarvoor het voorkeursrecht geldt, verdere frequentieruimte aan de publieke omroep bij voorrang kan worden toegewezen. Deze bepaling is opgenomen om de publieke omroep, naast de wettelijk gegarandeerde frequentieruimte voor de hoofdtaakprogramma's, ook frequentieruimte voor uitzending van de programma's die als neventaak worden verzorgd, toe te kunnen wijzen<sup>1</sup>. Tevens kan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, regels stellen in verband met de technische eigenschappen die de uitzendingen van de programma's van de publieke omroepinstellingen dienen te hebben (bv. FM of AM, mono of stereo).

Vergunningverlening aan commerciële omroep vindt plaats op volgorde van binnenkomst van aanvragen als er geen schaarste is, of, bij schaarste, door middel van een vergelijkende toets of door middel van een veiling (artikel 3.3, vierde lid, Telecommunicatiewet). De keuze voor toepassing van de vergelijkende toets of veiling vindt plaats door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (artikel 3.3, vijfde lid, Telecommunicatiewet). De vergelijkende toets wordt uitgevoerd door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in overeenstemming met de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (artikel 3.3, zesde lid, Telecommunicatiewet). De uitvoering van de veiling geschiedt door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. In het Frequentiebesluit is vastgelegd dat voor de uitgifte van frequenties voor commerciële omroep het veilinginstrument gehanteerd zal worden, tenzij het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang een vergelijkende toets vordert (artikel 3 Frequentiebesluit).

Uit de bovenbeschreven systematiek vloeit voort dat eerst over het frequentiebeslag van de publieke omroep beslist dient te worden, vóórdat er frequentieruimte kan worden toegewezen aan commerciële omroep.

---

<sup>1</sup> Zie II, 1999–2000, 26 660, nr. 8, pp. 12–13.

Uitgangspunt bij de planning voor publieke omroep is dat op een zo efficiënt mogelijke wijze frequentieruimte wordt gepland die het te verzorgen gebied voor 100% bedekt. De planning dient te worden gebaseerd op een kwalitatief voldoende norm die de garantie biedt dat de verschillende programma's ook in het gehele verzorgingsgebied ongestoord kunnen worden ontvangen. Daartoe heeft TNO-FEL op basis van diverse onderzoeken een bepaalde planningsnorm geformuleerd. Deze norm wordt voor de planning van frequentiepakketten voor de publieke omroep gehanteerd. De NOS en ROOS hebben aangegeven deze norm als voldoende te beschouwen, maar niet te accepteren dat een lagere norm wordt gehanteerd. De landelijke publieke omroep heeft in het bijzonder aandacht gevraagd voor een zorgvuldige planning die voorkomt dat zenders elkaar onderling gaan storen. In het alternatieve onderzoek zijn ook Nozema/BP bij de herplanning voor de publieke omroep van deze norm uitgegaan, die nog werd aangescherpt door de gebruikmaking van de laatste planningssoftware. Voor commerciële omroep is eveneens gepland met deze aangescherpte normering, terwijl daarnaast gebruik is gemaakt van nieuwe planningstechnieken.

#### *Landelijke publieke omroep*

In de notitie Doelmatige inzet van radiozenders voor publieke omroep van 14 juli 1999<sup>1</sup> is aangegeven dat de raad van bestuur van de NOS meermalen zijn wensen tot uitbreiding van het aantal radionetten kenbaar heeft gemaakt. Zo pleit de raad van bestuur van de NOS in zijn nota over de concessiewetgeving voor de publieke omroep na 2000 «Publiek in de toekomst» voor een vijfde landelijk dekkend FM-netwerk om daarmee het programma van Radio 5 te kunnen uitzenden. Het aanvragen van een extra FM-net voor de afsplitsing van Radio 3 wordt door de NOS wel wenselijk maar niet reëel geacht.

In het «Meerjarenplan voor de Omroep 1999–2002» heeft de raad van bestuur van de NOS voorgesteld om de AM-frequenties van Radio 1 (747 kHz en 1251 kHz) te bestemmen voor Radio 5 (indien er geen vijfde landelijk dekkend FM-net kan worden gerealiseerd) en de AM-frequenties van Radio 5 voor andere doeleinden beschikbaar te stellen. Verspreiding van een afsplitsing van Radio 3 (Radio 6) zal door de NOS onderzocht worden, mede in het kader van de invoering van digitale radio.

Daarnaast wordt door minderheden-groeperingen gepleit voor uitbreiding van het publieke radio-aanbod met een multiculturele radiozender naast het bestaande minderhedenaanbod op Radio 5. De NPS heeft inmiddels onderzoek gedaan naar een mogelijk format voor een dergelijke zender.

Bij brieven van 1 april en 30 november 1999, 24 februari en 29 maart 2000 heeft de raad van bestuur van de NOS daaraan nadere uitwerking gegeven. In de brief van 1 april 1999 wordt voorgesteld voor Radio 5 een landelijk FM-net ter beschikking te stellen onder inlevering van de AM-frequenties 1008 kHz en 891 kHz. Uitzending van het programma van Radio 1 op de AM-frequenties 747 kHz en 1251 kHz wordt gestaakt. Desgewenst kan op deze AM-frequenties door de publieke omroep live verslag gedaan worden van gebeurtenissen van nationaal belang (bv. debatten Eerste en Tweede Kamer, Europees Parlement, toekomstige parlementaire enquêtes etc.) en kan de overige tijd gebruikt worden voor caroussel-programmering van (sport)nieuws, weer, verkeer, ANWB-oproepberichten en beursinformatie. Daarmee wordt ook tegemoet gekomen aan de wens van Nederlanders die in het buitenland verblijven om van gebeurtenissen in Nederland op de hoogte te blijven.

In vervolg op het algemeen overleg van 18 november 1999 heeft de NOS bij brief van 30 november 1999 twee punten (opnieuw) onder de aandacht gebracht. Het betreft ten eerste de ontvangstkwaliteit van FM-uitzendingen. De NOS geeft aan dat met het hanteren van de door TNO voorge-

---

<sup>1</sup> II, 1998–1999, 26 684, nr. 1.



stelde planningsnorm voor FM-planning de ondergrens is bereikt. Het hanteren van een slechtere norm is voor de publieke omroep niet acceptabel. Ten tweede wordt door de NOS aangedrongen om in het alternatief onderzoek van de Nozema en Broadcast Partners nogmaals de mogelijkheden van een vijfde landelijk dekkend FM-net te onderzoeken en zo mogelijk te bestemmen voor de uitzending van Radio 5. Dit verzoek is bij brief van 24 februari jl. herhaald. Mogelijke planning van een vijfde landelijk dekkend FM-net maakt onderdeel uit van de technische onderzoeksopdracht aan de beide operators.

In de brief van 29 maart jl. herhaalt de NOS haar pleidooi voor een vijfde landelijk FM-net en de mogelijke inzet van de AM-747 als evenementenzender. Mocht een vijfde landelijk dekkend FM-net niet mogelijk blijken dan wil men graag de AM-747 gebruiken voor de uitzending van (een aangepast) Radio 5 en de AM-frequentie 1008 kHz inleveren.

Het kabinet heeft in bovengenoemde notitie over de doelmatige inzet van radiozenders voor publieke omroep aangegeven het aantal landelijke publieke programmatische zendernetten, zoals omschreven in de Mediawet, op vijf te handhaven. Voor die vijf zendernetten geldt een voorkeursrecht op toewijzing van frequenties. Bij de behandeling van de wet tot Wijziging van de Mediawet in verband met de invoering van een vernieuwd concessiestelsel voor de landelijke publieke omroep (de Concessiewet publieke omroep) is door de Tweede Kamer een amendement aangenomen<sup>1</sup>, waarin de Kamer instemt met de beslissing om het aantal in de Mediawet vastgelegde programmatische radionetten te handhaven op vijf en blijkens de toelichting wordt vastgelegd dat de minimale omvang van het aantal landelijke radioprogrammanetten onlosmakelijk onderdeel gaat uitmaken van de uit de concessie voortvloeiende rechten. De Concessiewet publieke omroep is op 31 maart 2000 (deels) in werking getreden. Daarmee staat vast dat er frequentieruimte voor vijf landelijke publieke radioprogrammanetten beschikbaar gesteld dient te worden.

Het kabinet heeft een afweging gemaakt, gegeven de totaal beschikbare ruimte voor radio, de wensen van de landelijke publieke omroep en het daarmee gepaard gaande frequentiebeslag en de ruimte die beschikbaar is voor commerciële omroep.

Omdat het technisch gezien niet mogelijk blijkt vijf volledig landelijk dekkende FM-netwerken te plannen en ook overigens daardoor de frequentieruimte voor commerciële omroep te zeer beperkt zou worden, is besloten vier radioprogrammanetten via landelijk dekkende FM-netwerken en één radioprogrammanet via een landelijk dekkend AM-netwerk te laten uitzenden. De dubbele distributie van Radio 1 wordt beëindigd. De motie Nicolaï, Van Zuijlen, Bakker<sup>2</sup> wordt daarmee uitgevoerd. Radio 1 tot en met 4 dienen via vier landelijk dekkende FM-netten te worden uitgezonden conform de TNO-planning. De aangepaste programmering van Radio 5 wordt via een landelijk dekkend AM-net uitgezonden. Daartoe zal het AM-F-net (747 kHz (Flevoland) en 1251 kHz (Hulsberg)) waarop momenteel het programma van Radio 1 wordt uitgezonden, worden toegewezen. Het AM-E-net (1008 kHz (Flevoland) en 891 kHz (Hulsberg)) waarop Radio 5 momenteel wordt uitgezonden komt daarmee vrij voor commercieel gebruik. Met deze keuze wordt tegemoet gekomen aan de wensen van het transportwezen en Nederlanders verblijvend in het buitenland om gegarandeerd nieuws en actualiteiten uit en over Nederland te kunnen ontvangen. Tevens wordt tegemoet gekomen aan de wens van de landelijke publieke omroep om, indien er geen vijf landelijk dekkende FM-netten te realiseren vallen, Radio 5 via het AM-F-net te kunnen uitzenden.

---

<sup>1</sup> II, 1999–2000, 26 660, nr. 50.

<sup>2</sup> II, 1999–2000, 24 095, nr. 35.

### *Regionale publieke omroep*

Voor de uitzending van regionale radioprogramma's worden provinciaal dekkende FM-netten gepland (voor de provincie Zuid-Holland wordt bij de planning rekening gehouden met het bestaan van twee regionale omroepinstellingen) waarbij uitgegaan wordt van het bestaan van de huidige editiestelsels. Door de aangepaste efficiëntere planning ontstaan waarschijnlijk geringe verschuivingen in het bereik van de verschillende zenders binnen het wettelijk voorgeschreven verzorgingsgebied. Dit wordt geaccepteerd omdat het om marginale verschillen gaat, voor een aantal provincies in een aantal gevallen de bedekking binnen het verzorgingsgebied aanmerkelijk wordt verbeterd en met behulp van de nieuwe planning extra frequentieruimte wordt vrijgemaakt voor commerciële omroep.

### *Lokale publieke omroep*

Het streven van het kabinet is er op gericht lokale publieke omroepen te voorzien van adequate FM-frequentieruimte.

Voor de uitzending van de programma's van de lokale publieke omroep wordt in principe de eerder gehanteerde planning in het FM-bandgedeelte van 104.9 tot en met 107.9 MHz gehandhaafd. Uitgangspunt is dat lokale publieke omroep vergeleken met de huidige situatie er voor wat betreft de mogelijkheden tot uitzending voor hun verzorgingsgebied in ieder geval niet op achteruit mag gaan. Dat betekent bijvoorbeeld dat de lokale publieke omroep in Amsterdam de beschikking blijft houden over 4 frequenties die in totaliteit de gemeente Amsterdam bedekken. Alleen wanneer technisch gezien voor een bepaalde lokale publieke omroep in dat bandgedeelte geen geschikte FM-frequenties kunnen worden gevonden, zullen frequenties uit het overige gedeelte van de FM-band voor lokale publieke omroep worden ingezet. Ook daarbij wordt het uitgangspunt gehanteerd dat vergeleken met de huidige situatie een omroep er voor de uitzending ten behoeve van haar verzorgingsgebied niet op mag achteruit gaan. Net als bij landelijke en regionale publieke omroep geldt natuurlijk wel dat de nieuwe planning zo efficiënt mogelijk dient te zijn.

Daarbij wordt het lokale publieke omroepen toegestaan, in principe met gelijkblijvend vermogen, in stereo uit te zenden. De keuze voor uitzending in stereo of mono is dan ook aan de betreffende lokale omroep zelf.

Daarbij zij wel aangetekend dat niet gegarandeerd kan worden dat stereo-ontvangst ook in het gehele verzorgingsgebied mogelijk zal zijn. Wel zullen zodanig frequenties worden toegewezen dat het programma van een lokale omroep in ieder geval in het gehele verzorgingsgebied in mono is te ontvangen. Deze keuze is gemaakt omdat uit het aanvullend onderzoek van TNO-FEL is gebleken dat een maatwerkplanning voor lokale publieke omroep waarbij gestreefd wordt naar 100% stereo-ontvangst in het gehele verzorgingsgebied zoveel frequentieruimte vraagt dat andere landelijke en regionale publieke, maar ook commerciële omroepen onvoldoende bediend kunnen worden. Uit het TNO-onderzoek blijkt dat in dat geval naast de frequenties uit de lokale omroepband ongeveer 210 extra frequenties benodigd zijn buiten de lokale omroepband om de bestaande lokale omroepen te kunnen bedienen. Zou een planning voor heel Nederland worden gemaakt dan zijn er ongeveer 270 extra frequenties nodig. TNO adviseert indien wordt besloten niet tot maatwerkplanning voor stereo voor lokale publieke omroep over te gaan, in ieder geval wel (binnen de huidige rasterplanning) een optimalisatie van de toepassing van lokale omroepbandfrequenties te overwegen. Verwacht wordt dat een dergelijke optimalisatie het stereobereik van de huidige («mono»)zenders kan vergroten. Deze aanbeveling is door het kabinet overgenomen. Na de daadwerkelijke implementatie van zero-base zal dan ook worden onderzocht hoe de verzorging in stereo bij lokale omroepen kan worden

geoptimaliseerd. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door gebruik te maken van de ruimte die niet gebruikte lokale publieke frequenties bieden of doordat de planningstechnische mogelijkheid zich voordoet tot meer aanpassingen binnen het theoretische raster. Daarbij zal een belangenafweging te dienen worden gemaakt tussen de belangen van lokale publieke omroepen en de belangen van niet-landelijke commerciële omroepen. Verder is hiervoor gekozen omdat, in verband met hoger gelegen frequenties (vanaf 107.9 MHz) die worden gebruikt voor luchtvaartdoeleinden, de frequenties in het bandgedeelte van 104.9 tot en met 107.9 MHz alleen voor laagvermogenzenders kunnen worden ingezet. Zouden ook in dit gedeelte van de FM-band hoogvermogenzenders worden gepland dan kan dat onaanvaardbare storing opleveren voor die hogere frequenties. Deze systematiek wordt ook in een aantal andere landen toegepast.

Naar alle waarschijnlijkheid zullen, na de implementatie van zero-base, een aantal frequenties uit dit gedeelte van de FM-band ongebruikt blijven. Voor gemeenten waar nog geen lokale publieke omroep aanwezig is zal een termijn van twaalf maanden worden genomen om te bekijken of op korte termijn een lokale publieke omroep zendtijd zal aanvragen. Frequenties uit de rasterplanning die niet door lokale publieke omroepen worden gebruikt en ook niet benodigd zijn voor de optimalisering zullen op een later tijdstip via een zorgvuldige procedure beschikbaar worden gesteld aan commerciële gegadigden. Dat zou kunnen betekenen dat indien op een later tijdstip alsnog een lokale publieke omroep zou ontstaan er mogelijk er nog op dat moment geen geschikte FM-frequentie meer te vinden is. Omdat vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte voor een langere periode zullen worden verleend (zie hierna) zal tussentijds worden bekeken of lokale omroepinitiatieven, daar waar zij thans nog niet aanwezig zijn, met behulp van de beschikbare plannings-technieken ook tussentijds via een zorgvuldige procedure geaccommodeerd kunnen worden. Het kabinet acht dit een gerechtvaardigde afweging tussen het wettelijk geregelde voorkeursrecht van lokale publieke omroepen en het zo efficiënt mogelijk inzetten van beschikbare frequentieruimte. Het is immers niet efficiënt beschikbare frequenties gedurende langere tijd ongebruikt te laten.

#### *Lokale minderhedenprogrammering*

De etnische samenstelling van de Nederlandse bevolking is de laatste decennia ingrijpend gewijzigd. Het is niet meer dan logisch dat ook de programmering op de Nederlandse radio en televisie een multicultureler aanzien krijgt. In de notitie «Media- en minderhedenbeleid»<sup>1</sup> heeft het kabinet diverse maatregelen beschreven om dit doel dichterbij te brengen. In het kader van het frequentiebeleid wil het kabinet lokale minderhedenprogrammering ondersteunen door hiervoor frequentieruimte beschikbaar te stellen aan de publieke zendgemachtigden in de vier grote steden.

Het kabinet vindt het verstandig om een gerichte impuls te geven aan migrantenradio daar waar al een gezonde basis bestaat. In de vier grote steden heeft de lokale publieke radio zich al in meer of mindere mate ontwikkeld tot een belangrijk platform voor expressie en emancipatie van culturele minderheden. Naar schatting maken ruim honderd allochtone vrijwilligersredacties er radioprogramma's en het bereik en de waardering bij luisteraars is over het algemeen hoog. Een knelpunt is de beperkte distributiecapaciteit; de radioprogramma's voor minderheden worden grotendeels uitgezonden op de kabel (Amsterdam Zuid-Oost, Rotterdam, Den Haag en Utrecht). Aangezien ongeveer de helft van het radiogebruik via de ether gaat, en allochtonen gemiddeld zelfs nog meer via de ether luisteren, gaat dit ten koste van het bereik van lokale minderhedenprogrammering.

---

<sup>1</sup> II, 1998–1999, 26 597, nr. 1.

Samenvattend is er op het lokale omroepniveau veel potentie in de zin van levendig initiatief bij migranten zelf, maar komt dit nu niet tot volle wasdom door schaarste in de ether. De lokale publieke zendgemachtigden en de betrokken wethouders hebben daarom bij het kabinet aangedrongen op uitbreiding van etherfrequenties ten behoeve van minderhedenprogrammering.

Het kabinet is bereid om dit verzoek te honoreren bij de herverdeling van etherfrequenties in 2001. Zij vindt echter dat de extra ethercapaciteit goed moet worden benut. Wanneer het huidige aanbod van toegangsradio op de kabel simpelweg wordt verplaatst naar de ether, wordt weliswaar het (potentiële) bereik groter maar zijn er geen waarborgen voor aantrekkelijke en herkenbare programmering. Het is wenselijk om tot een lichte ondersteuningsstructuur te komen (lokaal of bovenlokaal), die zorgdraagt voor evenwichtige representatie van de verschillende groepen, heldere zendtijdindeling, programmacoördinatie en -uitwisseling, redactionele ondersteuning en opleidingen. Het kabinet zal de betrokken gemeenten en de grootstedelijke publieke omroepen verzoeken om een plan in te dienen dat garanties biedt voor een kwalitatieve invulling van de voorziene etherfrequenties voor lokale publieke minderhedenprogrammering. De eerste gesprekken daarover zijn al gevoerd. Het lijkt er op dat er voldoende draagvlak is voor deze aanpak.

#### *Vergunningperiode*

Voor regionale en lokale publieke omroepen wordt door het Commissariaat voor de Media voor 5 jaar zendtijd toegewezen. De vergunningstermijnen voor het gebruik van frequenties worden op eenzelfde periode gesteld. De zendtijdtoewijzingen hebben echter niet op hetzelfde tijdstip plaats gevonden, als de nu geplande herverdeling van frequenties. Dit zal op elkaar afgestemd moeten worden.

Voor landelijke publieke omroep zal op grond van de nieuwe Concessiewet een concessie voor 10 jaar worden verleend. De vergunning voor het gebruik van frequenties wordt, in verband met de voorziene vergunningstermijn voor commerciële omroep (zie hierna), voor 8 jaar verleend. Men krijgt echter wel de garantie dat voor de gehele concessieperiode voldoende frequentieruimte beschikbaar zal worden gesteld. Bedoeling van het gelijkstellen van de vergunningperiodes voor landelijke publieke omroep en commerciële omroepen is dat voor 8 jaar de beschikbare frequentieruimte voor het publieke én commerciële gedeelte wordt vastgelegd. Dat biedt zekerheid en rust voor een langere periode voor alle partijen. Indien tussentijds zou worden gezien of op grond van nieuwe technische inzichten extra frequentieruimte in het publieke en commerciële gedeelte kan worden gecreëerd, zal via een zorgvuldige procedure, waarin rekening wordt gehouden met de diverse belangen, worden overgegaan tot uitgifte van die extra frequentieruimte.

#### *Afwegingen frequentietoewijzingen met betrekking tot regionale en lokale publieke omroep en niet-landelijke commerciële omroep*

Commerciële omroep op landelijk en niet-landelijk niveau is inmiddels een gegeven. Op landelijk niveau zal er na zero-base sprake zijn van evenwicht tussen het frequentiebeslag van de publieke en commerciële omroepen. Op die ontwikkeling hebben partijen zich inmiddels ingesteld. Indien meer frequentieruimte beschikbaar komt voor niet-landelijke commerciële omroep zal dat ook consequenties kunnen hebben voor regionale en lokale publieke omroep. De OLON heeft te kennen gegeven dat het toestaan van lokale commerciële omroep via de ether negatieve consequenties heeft voor de lokale publieke omroep, die immers ook voor een (groot) gedeelte afhankelijk is van reclame-inkomsten. Het streven van het kabinet is er op gericht om ook voor niet-landelijke commerciële

omroep voldoende frequentieruimte ter beschikking te stellen om deze markt verder tot ontwikkeling te laten komen. Dat lijkt mogelijk te zijn. Tegelijkertijd worden voor lokale publieke omroepen de mogelijkheden onderzocht zoveel mogelijk rekening houdend met gerechtvaardigde wensen ten aanzien van bereik en kwaliteit, zoals hiervoor beschreven, om over adequate frequentieruimte te kunnen beschikken. Daarnaast is in de door het kabinet d.d. 20 april 2000 aan de Kamer toegestuurde notitie Kabel en consument: marktwerking en digitalisering<sup>1</sup> gekeken naar de omvang van de doorgifteplicht voor regionale en lokale publieke omroep op de kabel. Het kabinet stelt daarin voor om de programmering voor minderheden te rekenen tot de hoofdtaak van de lokale en regionale omroep en daarvoor ook een doorgifteplicht te laten gelden. De wijzigingen met betrekking tot dit onderwerp, zoals opgenomen in de Concessiewet publieke omroep, zullen niet eerder in werking treden dan nadat daarover met de Kamer overlegd is in het kader van de 2e kabelnotitie. Voor het overige betreft het hier echter een problematiek die in de eerste plaats provinciale en gemeentelijke besturen aangaat.

#### *Kosten voor de publieke omroepen*

De omschakelkosten die de nieuwe frequentieplanning voor de publieke omroep met zich meebrengt in verband met andere opstelplaatsen en zenders mogen, voorzover deze het gevolg zijn van versnelde afschrijvingskosten van investeringen als gevolg van de nieuwe zenderindeling en noodzakelijke extra opstelpunten, worden verrekend met de veilingopbrengst van de frequenties voor commerciële radio. Het gaat om kosten die noodzakelijk zijn om de herverdeling van frequenties mogelijk te maken. Zonder deze aanpassingen zouden immers minder frequenties voor commerciële omroep kunnen worden geveild. De herplanning leidt niet tot uitbreiding van het frequentiebeslag voor publieke omroep. Met andere woorden de publieke omroep profiteert niet van de uitbreiding van de mogelijkheden, maar ondervindt wel extra kosten om die herplanning mogelijk te maken. Het is dan niet meer als redelijk dat die extra kosten gecompenseerd worden.

#### *Beëindiging dubbele bedekking*

Een van de doelstellingen van het frequentiebeleid zoals verwoord in de Nota Frequentiebeleid<sup>2</sup> is een zo efficiënt mogelijke benutting van het frequentiespectrum. Alhoewel er redenen kunnen zijn om eenzelfde programma tegelijkertijd via de FM en de AM uit te zenden, wordt dat vanuit frequentie-efficiëntie-oogpunt als minder doelmatig beoordeeld. De discussie over de dubbele bedekking van Radio 1 is de afgelopen jaren meerdere malen gevoerd. Met betrekking tot de dubbele distributie van Radio 1 was de oorspronkelijke inzet deze te beëindigen en Radio 1 alleen nog via het FM-net te laten uitzenden. Na een uitgebreid overleg met de Tweede Kamer en de nodige onderzoeken<sup>3</sup> was uiteindelijk besloten dat er op dat moment geen dringende redenen waren om de dubbele distributie te beëindigen<sup>4</sup>. Inmiddels zijn we enige jaren verder en staat een totale herverdeling van omroep frequenties voor radio gepland. In dat kader zal opnieuw bekeken moeten worden of tot beëindiging van de dubbele distributie dient te worden besloten.

Onlangs is een motie in de Tweede Kamer aangenomen<sup>5</sup> die het kabinet vraagt de dubbele bedekking van Radio 1 te beëindigen. Op zich verbiedt de Mediawet niet dat een commerciële of publieke omroepinstelling een combinatie van één FM-pakket met een of meerdere AM-pakketten in gebruik heeft. Zoals hiervoor reeds aangegeven heeft het kabinet in het kader van het zo efficiënt mogelijk laten benutten van frequentieruimte er voor gekozen de dubbele bedekking bij de publieke omroep (Radio 1) te beëindigen. Dat dient dan ook voor commerciële omroep te gelden. Bij de

<sup>1</sup> II, 1999–2000, 27 088, nrs. 1–2.

<sup>2</sup> II, 1994–1995, nrs. 1–2.

<sup>3</sup> Zie o.a. het advies van Donner c.s. d.d. 27 april 1993 en het ambtelijk advies van 1 juni 1994.

<sup>4</sup> Brief van 29 mei 1995, II, 1994–1995, 23 968, nr. 8.

<sup>5</sup> II, 1999–2000, 24 095, nr. 35.

uitgifte van AM-frequentieruimte zal dan ook rekening gehouden worden met de verdeling van de FM-frequentieruimte, in die zin dat een commerciële omroepinstelling wel een combinatie van één FM-pakket en een of meerdere AM-pakketten mag gebruiken, maar alleen om daarover verschillende programma's uit te zenden. Daarmee denkt het kabinet een goed evenwicht te kunnen bereiken om enerzijds zo efficiënt mogelijk om te gaan met de beschikbare frequentieruimte en anderzijds ook commerciële partijen de mogelijkheid te bieden meerdere programma's uit te zenden. Omdat de grootste belangstelling uitgaat naar het gebruik van FM-frequenties en daar dus de grootste schaarste aan beschikbare frequenties bestaat, gaat het kabinet uit van de huidige regeling van artikel 82f van de Mediawet. Die bepaling verbiedt het een (gelieerde) commerciële omroepinstelling gebruik te maken van meer dan één FM-frequentie(pakket).

## V. Frequentiebeslag commerciële omroep

Uit het alternatief onderzoek van Nozema/BP is gebleken dat, nadat de hiervoor beschreven frequentietoewijzing voor publieke omroep heeft plaatsgevonden, er een aanzienlijke verbetering van het demografisch bereik voor de commerciële omroep ontstaat. Grosso modo kan ruim een verdubbeling van het huidige publieksbereik voor commerciële radio worden behaald. Deze verbetering is aanzienlijk groter dan die van het TNO-FEL-onderzoek, hetgeen de belangrijkste reden is waarom dit alternatieve onderzoek, dat door de beide operators is verricht, als basis dient voor het FM-frequentiebeleid van het kabinet ten aanzien van de commerciële sector.

De vaak door commerciële partijen gehanteerde argumentatie dat er sprake zou zijn van een grote onevenwichtigheid in de verdeling van frequenties voor publieke en commerciële omroep, in die zin dat 90% van de beschikbare frequenties bij de publieke omroep in gebruik is en er voor commerciële omroep slechts 10% resteert, kan niet meer worden gebruikt. Immers, het publieksbereik van zowel de publieke als commerciële zenders zal bij implementatie van de resultaten van het alternatieve onderzoek in dezelfde orde van grootte zijn.

In eerste instantie zijn voor de FM-frequenties, als technische rekenexercities, enkele scenario's doorgerekend om meer inzicht te krijgen in de consequenties van de samenstelling van frequentiepakketten en de toewijzing daarvan aan landelijke en niet-landelijke commerciële omroep. Deze scenario's waren gebaseerd op een voorstel van TNO-STB, waarin een eerste analyse van de markt voor commerciële omroep is<sup>1</sup> verwerkt. KPMG heeft, rekening houdend met de uitkomsten van de technische onderzoeken van TNO-FEL, onderzocht op welke wijze op economische, maatschappelijke en culturele gronden tot een doelmatige verdeling van frequenties kon worden gekomen<sup>2</sup>.

Dit rapport en het aanvullend onderzoek van TNO-STB<sup>3</sup> vormen de basis voor een inhoudelijke standpuntbepaling van het te hanteren toewijzingsbeleid. Daarbij werd echter voornamelijk uitgegaan van een keuze tussen 7 of 10 pakketten.

Op basis van het alternatief onderzoek van Nozema/BP kan voor de commerciële omroep een aantal scenario's worden opgesteld:

- a. Bij een scenario van 7 landelijke pakketten zal de grootte van de pakketten liggen tussen de 70 en 75% (gemiddeld 73%). Daarbij is er voor de niet-landelijke commerciële omroep een demografisch bereik beschikbaar van ca. 180% (thans tussen de 30 en 40%).
- b. Bij een scenario van 10 landelijke pakketten ligt de grootte tussen de 47 en 70% (gemiddeld ca. 55%), met een bereik van de niet-landelijke commerciële omroep van ca. 180%. Dit laatste scenario biedt aldus een

<sup>1</sup> TNO-STB, Radio 2000, oktober 1997.

<sup>2</sup> KPMG Management Consulting, Herplanning van etherfrequenties, januari 1999.

<sup>3</sup> TNO-STB, Radio 2000 Vervolgstudie, februari 1999.



- sterke variatie in de grootte van de landelijke pakketten met een gemiddeld bereik dat duidelijk onder de 60% ligt.
- c. Vervolgens is gekeken naar een scenario van 8 pakketten voor de landelijke commerciële omroep. Daarbij is in dit scenario aan de eerder berekende 7 pakketten een 8e pakket toegevoegd van zo groot mogelijke omvang. Daarbij bleek het mogelijk tot een 8e pakket te komen met een bereik van bijna 60%, waarbij het demografisch bereik van de niet-landelijke commerciële omroep overigens nog ca. 120% is.
  - d. Ook is gekeken naar een scenario met negen pakketten. Daarbij bleek dat dit 9e pakket dan een luisteraarsbereik zou hebben van 44% en het 8e pakket terugvalt tot 49%. De toevoeging van dit 9e pakket heeft als consequentie dat het bereik van frequenties voor niet-landelijke commerciële omroep terugzakt tot ca. 80%, terwijl er bovendien grote geografische gebieden zijn waar geen frequentie voor deze categorie van omroep beschikbaar zal zijn.

Het kabinet is van mening dat, in tegenstelling tot wat sommige partijen aanvoeren, er, na de nieuwe herberekeningen, sprake is van een volwaardige zero-base-herplanning en dat de oorspronkelijk geplande veiling kan worden uitgevoerd, zoals ook in de motie Kamp wordt gevraagd.

#### *Uitgangspunten voor de keuze van een scenario*

Zoals in de memorie van toelichting bij de OCenW<sup>1</sup>- en V&W<sup>2</sup> begrotingen 1999 is aangegeven, betreft het mediabeleid zowel de publieke als de commercieel georganiseerde media en houdt zich eveneens bezig met vraagstukken van ordening van de mediamarkt en de inhoudelijke beoordeling van (nieuwe) technische ontwikkelingen. Dat betekent dat ook aan commerciële radio mediapolitieke voorwaarden kunnen worden gesteld. Het voldoen aan mediapolitieke voorwaarden geldt in het bijzonder bij de toewijzing van frequenties aan commerciële zenders via een vergelijkende toets of een geclausuleerde veiling.

Het toepassen van beleidsmatige criteria bij de toewijzing van etherfrequenties aan commerciële omroepen komt in (bijna) alle ons omringende landen voor. Hiertoe kan gewezen worden op het eerder aan de Kamer toegestuurd overzicht inzake zenderbeheer en frequentietoewijzing<sup>3</sup> in onder andere Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Daarin wordt geconcludeerd dat er een duidelijke voorkeur is voor het toepassen van kwalitatieve criteria bij de verdeling van etherfrequenties voor commerciële radio. Elementen als pluriformiteit, het voorkomen van machtsposities en het lokale of regionale karakter van de zenderbepeler en de programmering zijn de belangrijkste selectiecriteria.

Mede door de bemoeienissen van de vorige kabinetten, in het bijzonder de ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Verkeer en Waterstaat, is in Nederland een interessante markt ontstaan voor commerciële radio. Deze markt van commerciële zenders wordt gekenmerkt door een divers aanbod en winstgevendheid. Wat het laatste betreft, de een heel winstgevend, de ander minder. De diversiteit van het aanbod is mede een gevolg van het overheidsbeleid om zowel commerciële omroepen gericht op een groot publiek als omroepen met een bijzondere programmering de kans te geven tot de markt toe te kunnen treden. De doelstellingen van programmatische diversiteit en toelating tot de markt van grote en kleine(re) ondernemers blijken wonderwel te combineren. Het overheidsbeleid heeft eveneens gekoerst in de richting van vergroting van de frequentieruimte voor commerciële omroepen. Wat de markt-aandelen betreft, is er nu al sprake van een evenwicht tussen de publieke en commerciële sectoren op landelijk niveau. Een evenwichtige verdeling

<sup>1</sup> II, 1998–1999, 26 200 hoofdstuk VIII, nr. 2, p. 23.

<sup>2</sup> II, 1998–1999, 26 200 hoofdstuk XII, nr. 2, p. 40.

<sup>3</sup> Zenderbeheer & Etherfrequenties: Een vergelijkend onderzoek naar zenderbeheer en de wijze waarop etherfrequenties voor omroep worden verdeeld in Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Noorwegen, Denemarken, België, de Verenigde Staten, Nieuw Zeeland, Australië en Canada, MLB, december 1995. Zie ook TNO-STB, «Ruling the waves», Verdelen van omroep frequenties voor commerciële radio in het buitenland, Deel I en II, november 1996 (STB/96/42 en STB/96/52).

van de frequentiepakketten en het publieksbereik is, zoals hiervoor vermeld, binnen handbereik.

Voor het kabinet staan voor het toewijzingsbeleid een drietal uitgangspunten voorop:

1. Er dienen voor verschillende partijen gelijke toegangsmogelijkheden tot de commerciële radiomarkt te worden geschapen. Het betreft ook bij commerciële omroep een vorm van vrijheid van meningsuiting die door de overheid op grond van artikel 7 van de Grondwet bevordert en gefaciliteerd dient te worden.  
Het waarborgen van diversiteit, kwaliteit etc. in het publieke bestel is een verantwoordelijkheid van de overheid. Daarnaast dient de overheid ook aan de commerciële omroep in voldoende mate ontwikkelingskansen te bieden voor verschillende soorten partijen. Daartoe dient er sprake te zijn van een bestuurlijk kader voor commerciële ontwikkeling.  
Dit beleidsuitgangspunt heeft geleid en leidt opnieuw tot regelingen en beleid die er op gericht zijn nieuwe toetreders tot de markt toe te laten en niet-landelijke commerciële omroep te onderscheiden en invulling te geven aan de reeds bestaande bepalingen in de Mediawet gericht op compartimentering (artikel 82e) en de eigendomsverhoudingen (artikel 82f). Vanzelfsprekend wil het kabinet deze regelingen zo beperkt mogelijk houden.
2. De overheid heeft als opdracht zorg te dragen voor een evenwichtig aanbod van frequenties. De samenstelling en het aantal landelijke commerciële pakketten moet door de overheid gebeuren. De diverse commerciële partijen dienen zoveel mogelijk op gelijke frequentietechnische basis met elkaar te kunnen concurreren. Dat betekent dat de beschikbare frequentiepakketten zoveel als mogelijk is van een vergelijkbare omvang dienen te zijn wat betreft het demografisch publieksbereik. Het demografisch bereik van een frequentiepakket is van zeer groot belang voor de concurrentiepositie. Een commerciële omroep die een groter pakket in gebruik heeft dan andere partijen heeft alleen daardoor al een voordeliger positie op de luisteraars- en ook de advertentiemarkt. Het kabinet is van mening dat frequentietechnisch gezien commerciële partijen in een zoveel mogelijk gelijke uitgangspositie moeten kunnen beginnen, zodat men onderling kan concurreren op aantrekkelijkheid van programmering voor de luisteraar/adverteerder en niet reeds bij voorbaat op een achterstand wordt gezet door een minder publieksbereik.
3. Het volgende uitgangspunt borduurt hier op voort. Binnen de commerciële radiomarkt dient er sprake te zijn van gezonde concurrentieverhoudingen. Op dit moment is daar nog geen sprake van, omdat de verschillen in demografisch bereik tussen de diverse landelijke commerciële omroepen aanzienlijk zijn. Voorkomen dient te worden dat er dominante posities ontstaan die kunnen leiden tot misbruik van een machtspositie. De Mediawet kent daartoe een specifieke bepaling die het verbiedt dat een commerciële omroepinstelling meer dan één frequentie(pakket) in gebruik heeft. Verder geldt uiteraard het algemene mededingingsrecht. De commerciële radiomarkt heeft in de afgelopen jaren een voorspoedige ontwikkeling doorgemaakt. Als gekeken wordt naar de reclame-inkomsten over 1997 dan blijkt dat de landelijke publieke omroep met zijn vijf programmatische zendernetten 33% van de totale radioreclame genereert. De commerciële radio genereert bijna 60% ofwel drie vijfde van deze reclamemarkt. Daarbinnen behaalt Sky Radio met één programma 28% van het totaal, Radio 10 Gold en Radio 538 zijn goed voor 10%. Uit het rapport «Radio in beeld 1998»<sup>1</sup> blijken de volgende cijfers: STER 30% van de media-

---

<sup>1</sup> Het Media Instituut, Radio in beeld 1998, Amsterdam, november 1998.

bestedingen radio; de commerciële omroepen gezamenlijk 63%. Veruit de grootste van de commerciële omroepen is Sky Radio met 31% van alle bestedingen; meer dan de vijf landelijke publieke stations bij elkaar. Overigens heeft Sky Radio nauwe banden met Radio 538, hetgeen kan leiden tot de conclusie dat deze twee commerciële omroepen gezamenlijk 41% van de reclame-inkomsten binnenhalen.

Het kabinet ziet derhalve twee belangrijke ordeningstaken. Ten eerste dient bevorderd te worden dat verschillende soorten commerciële omroepinstellingen toegang tot die markt wordt geboden. Ten tweede moeten marktpartijen op gezonde basis met elkaar kunnen concurreren. Dat betekent een (zoveel mogelijk) gelijke uitgangspositie en voorkomen dat er machtsconcentraties ontstaan. Ook de Commissie Mediaconcentraties ziet daarin een belangrijke rol voor de overheid weggelegd<sup>1</sup>.

Voorafgaande aan de uitwerking van de uitgiftesystematiek wordt ingegaan op de door commerciële omroepen die nu reeds frequenties in gebruik hebben geuite stelling dat zij een bijzondere positie dienen te hebben in de komende verdelingsprocedure. Daarover het volgende. Partijen is bij de eerdere «tijdelijke» verdelingen duidelijk gesteld dat bestaande commerciële omroepen aan die verdelingen geen speciale voorkeursrechten kunnen ontlenen voor de toekomstige verdeling op basis van het zero-base onderzoek. Een van de uitgangspunten van het frequentiebeleid, zoals reeds geformuleerd in de Nota frequentiebeleid<sup>2</sup>, is immers dat vergunningen slechts voor een eindige periode zullen worden verleend. De overheid stelt voor een bepaalde periode commerciële partijen in staat met een (schaars) technisch hulpmiddel (frequenties) inkomsten te verwerven. Het is aan partijen zelf om in die periode zo optimaal mogelijk gebruik te maken van deze mogelijkheid. Financiële compensatie achteraf (voor het «bekend» maken van een frequentie; door commerciële partijen ook wel goodwill genoemd) of een financieel steuntje in de rug bij een nieuwe verdeling ligt dan niet in de rede.

#### *Aantal en omvang frequentiepakketten*

De eerste vraag die beantwoord moet te worden is of de beschikbare FM-frequenties los of in pakketten dienen te worden uitgegeven. Alle onderzoeken komen tot de conclusie dat het beter is voor de landelijke commerciële omroepen pakketten samen te stellen. Het kabinet neemt dit over. Vervolgens dient beslist te worden hoeveel pakketten ter beschikking zullen worden gesteld.

Hiervoor werd aangegeven dat het kabinet van belang vindt dat er frequentieruimte beschikbaar is voor bestaande partijen en nieuwe toetreders. Evenzeer is van belang dat al deze partijen over gelijkwaardige frequentiepakketten kunnen beschikken. Deze opvattingen worden blijkens de motie Nicolai/Van Zuijlen/Bakker<sup>3</sup> door de Kamer gedeeld. Op 25 januari jl. is een motie in de Tweede Kamer aangenomen waarin het kabinet onder andere wordt gevraagd gelijkwaardige pakketten te veilen, met landelijke dekking van 60 à 70%.

De motie is gericht op twee nevensgeschikte doelstellingen: het faciliteren van toegangsmogelijkheden voor nieuwkomers en het samenstellen van gelijkwaardige landelijke pakketten. De afweging over het aantal en de omvang van de pakketten zal dus met beide aspecten rekening dienen te houden. Bij de besluitvorming over het aantal en de omvang van de pakketten dient ook in ogenschouw genomen te worden op welke wijze commerciële partijen de concurrentie met de publieke radio en de onderlinge concurrentie kunnen voeren. Een deel van de bestaande partijen pleit voor 5 pakketten met een bereik van meer dan 80% om op die manier

<sup>1</sup> Adviezen Commissie Mediaconcentraties d.d. 15 februari en 2 maart 1999.

<sup>2</sup> II, 1994–1995, 24 095, nrs. 1–2.

<sup>3</sup> II, 1999–2000, 24 095, nr. 39 (gewijzigd 34).

beter te kunnen concurreren met de publieke omroep. Dat lijkt het kabinet een te eenzijdige afweging. Uitgangspunt dient in de ogen van het kabinet te zijn zoveel mogelijk commerciële partijen in de gelegenheid te stellen op basis van een adequaat, gelijkwaardig frequentiepakket niet alleen de concurrentie met de publieke omroep maar ook de onderlinge concurrentie te laten aangaan.

Een combinatie van extra frequentieruimte (dus meer dan het huidige aantal van 7 pakketten) en de toepassing van artikel 82f van de Mediawet biedt nieuwkomers de meeste kans een plek op de commerciële radio-markt te verwerven. Een optimaal scenario houdt rekening met de belangen van bestaande partijen, biedt gelijkwaardige pakketten (die groter zijn dan de huidige pakketten), zorgt voor een toewijzing aan diverse niet onderling gelieerde partijen, creëert extra frequentiepakketten en biedt nieuwkomers een reële kans.

Het kabinet meent dat de aanzienlijke frequentietechnische vergroting van het publieksbereik, dat mogelijk blijkt te zijn op grond van het Nozema/BP-onderzoek, niet alleen moet leiden tot gemiddeld genomen grotere pakketten, maar ook tot meer pakketten. Het kabinet is van mening dat er voor landelijke commerciële omroep meer pakketten ter beschikking moeten komen dan de huidige 7, dat deze pakketten gemiddeld genomen van een grotere omvang voor wat betreft publieksbereik dienen te zijn dan in de huidige situatie en dat deze pakketten van ongeveer gelijke omvang dienen te zijn zowel wat betreft publieksbereik als samenstelling. Op grond van het technisch onderzoek is het naar gerechtvaardige verwachting mogelijk 8 pakketten voor landelijke commerciële omroep met voor 7 pakketten een gemiddeld bereik van 70–75% samen te stellen, een achtste pakket met een bereik van ca. bijna 60% en een hoeveelheid frequenties voor niet-landelijke commerciële omroep dat in totaliteit een bereik heeft van ca. 120%.

Overwegende de verschillende technische mogelijkheden kiest het kabinet voor de hiervoor gepresenteerde variant. Daarmee wordt uitwerking gegeven aan de hiervoor vermelde uitgangspunten, de wens van de Kamer en commerciële partijen (zowel landelijk als niet-landelijk opererend). Voor de luisteraar betekent het dat men in de meeste delen van Nederland meer commerciële radioprogramma's via de ether kan ontvangen.

Overigens moet er op worden gewezen dat bij het eventueel realiseren van nieuwe opstelpunten het bereik van deze pakketten, nadat ze zijn toegewezen, in de praktijk waarschijnlijk nog in beperkte mate kunnen worden uitgebreid.

#### *Verdelingsinstrument en compartimentering*

Vervolgens dient besloten te worden over het toe te passen verdelingsinstrument en de mate van compartimentering van de beschikbare pakketten. Daarbij moet, mede vanuit bestuurlijk oogpunt, rekening gehouden worden met bestaande belangen en met de belangen van nieuwe toetreders.

In artikel 82e van de Mediawet is opgenomen dat de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, kan besluiten een FM-pakket te bestemmen voor de uitzending van een radioprogramma dat overwegend bestaat uit Nederlandstalige muziek. Verder kan hij een of meerdere FM-pakketten aanwijzen ten behoeve van de uitzending van bij de aanwijzing vast te stellen categorieën radioprogramma's die gelet op hun aard, inhoud of

doelgroep, verhoudingsgewijs lage inkomsten uit reclame of verhoudingsgewijs hoge kosten meebrengen.

In de afgelopen jaren is, vaak in de vorm van een vergelijkende toets, frequentieruimte aan commerciële radio toegewezen. Daarbij zijn wisselende criteria gehanteerd en heeft de besluitvorming fasegewijs plaats gevonden. Zo zijn in januari 1994 aan Radio Noordzee en Classic FM twee gelijkwaardige FM-pakketten toegewezen en werden aan Radio 10, AM Nieuws Beheer (tegenwoordig handelend onder de naam Business Nieuws) en Northsea Media Network (later overgenomen door Veronica) AM-frequenties toegewezen. In een vergelijkende toets werd aan de hand van drie criteria: diversiteit, financiële draagkracht en vrijwillig bod tot deze keuze gekomen. In de loop van 1995 zijn als gevolg van een gerechtelijke uitspraak, zonder openbare verdelingsprocedure, FM-frequenties toegewezen aan Sky Radio en Radio 538. In augustus 1997 zijn 7 FM-pakketten aan landelijke commerciële omroepen toegewezen (Radio Noordzee, Classic FM, Sky Radio, Radio 538, JFK, Radio 10, Veronica). Eind 1997 zijn – na heroverweging op bezwaar – met toepassing van de verdelingscriteria van augustus 1997, twee AM-frequenties toegewezen aan Arrow Classic Rock Radio en Q Radio. In augustus 1998 zijn aan een 18 niet-landelijke commerciële omroeporganisaties FM- en AM-frequenties toegewezen. Aan de hand van criteria als marktaandeel, gepleegde investeringen, vrijwillig bod etc. werd via een vergelijkende toets geselecteerd.

In de brief van 14 juli 1999 heeft het kabinet te kennen gegeven af te zien van invulling van artikel 82e en dus geen compartimentering te willen toepassen. De op 25 januari jl. aangenomen motie Van Zuijlen c.s.<sup>1</sup> verzoekt het kabinet tenminste één van de FM-pakketten inhoudelijk te oormerken en geclausuleerd te veilen en dat dit een nieuwszender dient te zijn.

Alles overziende en gezien de beschikbare frequentieruimte komt het kabinet tot het volgende beleid dat gebaseerd is, zie hiervoor, op zo weinig mogelijk ingrijpen. Dat betekent het volgende.

- a. De compartimentering die nu voor de FM reeds is voorgeschreven op grond van de Mediawet wordt slechts gedeeltelijk ingevuld. Dat houdt in dat één FM-pakket wordt aangewezen voor een commerciële nieuwszender en geclausuleerd wordt geveild;
- b. De 7 andere landelijke pakketten worden ongeclausuleerd geveild;
- c. De niet-landelijke commerciële omroep heeft bijzondere aandacht nodig, omdat het kabinet het van belang acht ook dit deel van de commerciële radiomarkt ontwikkelingsmogelijkheden te bieden. Daarvoor worden er frequenties geveild met een totaal demografisch bereik van ca. 120%, hetgeen een verdrievoudiging betekent ten opzichte van de huidige situatie.

Met de clausulering van een FM-pakket ten behoeve van een nieuwszender wordt uitvoering gegeven aan de motie Van Zuijlen, Bakker<sup>2</sup>. Daarmee wordt een commerciële nieuwszender voor wat betreft de aard van de frequenties een gelijke positie gegeven als Radio 1, de nieuwszender van de landelijke publieke omroep. De toewijzing van een pakket voor een nieuwszender wordt gebaseerd op de bepaling in de Mediawet. Een dergelijk programma vormt onderdeel van de markt voor landelijke commerciële omroep, zodat dit pakket via een geclausuleerde veiling kan worden uitgegeven. Een van de 7 FM-pakketten met een bereik tussen 70–75% zal daartoe worden aangewezen. Nadere invulling van de criteria vindt plaats bij ministeriële regeling.

---

<sup>1</sup> II, 1999–2000, 24 095, nr. 30.

<sup>2</sup> idem.

De afzonderlijke frequenties, onder c. genoemd, voor niet-landelijke commerciële omroep, zouden mede gebruikt kunnen worden om bijzondere regionale en lokale (grote steden) initiatieven te accommoderen, zoals bijvoorbeeld minderhedenzenders in grote steden. Uit onderzoek is gebleken dat met name in de vier grote steden ook behoefte bestaat aan migrantenradio gebaseerd op particulier initiatief van migranten zelf. Het kabinet heeft echter besloten geen aparte frequenties voor lokale «commerciële» migrantenradio te bestemmen, omdat het op dit moment onvoldoende zeker lijkt dat migrantenradio via de commerciële weg gerealiseerd kan worden. Commerciële migrantenzenders kunnen uiteraard wel op gelijke voet meedingen met andere lokale commerciële radio-stations om in aanmerking te komen voor lokale frequenties.

Het kabinet is van mening dat het segment van de niet-landelijke commerciële omroep voldoende ontwikkelingspotentieel heeft en acht ontwikkeling daarvan belangrijker dan beschikbaarstelling van een extra pakket voor landelijke commerciële omroep. De rapporten van KPMG en TNO, maar ook de praktijk, geven indicaties dat er belangstelling is van luisteraars, omroeporganisaties en adverteerders om een dergelijke vorm van commerciële omroep tot stand te brengen. De Kamer heeft bij de behandeling van het omroepfrequentiebeleid d.d. 7 december 1999 aangegeven voorstander te zijn van een scheiding tussen frequenties voor landelijke en niet-landelijke commerciële omroep. Het kabinet neemt deze wens over. Er worden pakketten uitgegeven die (eventueel gecombineerd) een maximale omvang van 30% demografisch bereik/drie à vier provincies mogen hebben. Daarmee wordt recht gedaan aan het niet-landelijke karakter. Ook is het kabinet van mening dat niet-landelijke commerciële omroepen in redelijke mate op de regio gerichte programmering moeten verzorgen. Ook het position paper van de Vereniging voor Niet Landelijke Commerciële Radio-omroep (NLCR)<sup>1</sup> bepleit dit. In de vergunningvoorwaarden zal daaromtrent een voorschrift worden opgenomen.

Met de bovenstaande wijze van verdelen is voldoende rekening gehouden met de positie van bestaande partijen, waarbij in de uitgifteprocedure overigens ook nog aandacht zal worden besteed aan mogelijke Europeesrechtelijke aspecten. Ook wordt nieuwe partijen een kans geboden om op de commerciële (ether)radiomarkt toe te treden. Wel zal er gekeken moeten worden naar eigendomsverhoudingen. Daar zal in een volgende paragraaf op worden ingegaan.

Daarbij wordt wel de aantekening gemaakt dat volgens de regeling in de Mediawet een (gelieerde) commerciële omroepinstelling slechts één FM-pakket mag gebruiken. Dat betekent dat omroepen een keuze moeten maken voor welk pakket zij opgaan tijdens een veiling. De regeling in de Mediawet is (alhoewel nog niet toegepast) al enige tijd van kracht, zodat partijen voldoende tijd is geboden om daar rekening mee te houden.

#### *Nadere invulling uitgifte-instrumenten*

##### Vormgeving van de veiling

###### *a. Eisen vooraf*

Marktpartijen die toegang vragen tot de «zero base»-veiling zullen op drie manieren worden getoetst: allereerst gelden de toegangseisen die (voortvloeiend uit het Frequentiebesluit) zijn opgenomen in het «zero base»-aanvraagdocument, daarnaast gelden de Mediawettelijke eisen omtrent eigendoms- en zeggenschapsbeperkingen en tenslotte gelden de mededingingsrechtelijke eisen. Een aanvrager dient te voldoen aan alle vooraf gestelde eisen alvorens te mogen toetreden tot de veiling.

---

<sup>1</sup> NLCR, Position paper, september 1998.



Artikel 6 van het Frequentiebesluit stelt dat aan deelnemers van een veiling toegangseisen gesteld kunnen worden met betrekking tot: de rechtsvorm van de aanvrager, de financiële positie van de aanvrager, de kennis en ervaring van de aanvrager, de technische middelen waarover de aanvrager kan beschikken en tenslotte de hoedanigheid van de aanvrager als commerciële omroep. Voorkomen dient te worden dat partijen waarvan op voorhand duidelijk is dat zij op grond van geldende wet- en regelgeving nooit een vergunning kunnen verkrijgen of waarvoor het gerechtvaardigde vermoeden bestaat dat zij niet in staat zullen zijn om hetgeen wordt verworven ook daadwerkelijk te exploiteren, het veiling-proces onnodig frustreren. Dit afwegende heeft het kabinet besloten om de toegangseisen met betrekking tot de financiële positie van de aanvrager nader in te vullen. Ook zal getoetst worden of aanvragers over voldoende kennis, ervaring en technische middelen kunnen beschikken. De toegangseisen met betrekking tot de rechtsvorm van de aanvrager zal nader worden ingevuld; in elk geval wordt van buitenlandse partijen een EU- of EER-rechtspersoonlijkheid geëist. Tenslotte zal op grond van de toegangseisen rond de hoedanigheid van de aanvrager als commerciële omroep worden gevraagd aan te tonen dat men over de vereiste toestemming beschikt om als commerciële omroep te mogen uitzenden.

De Mediawettelijke eisen die voorafgaand aan de veiling getoetst zullen worden vloeien voort uit artikel 3.6, 1e lid, onderdeel f van de Telecommunicatiewet jo. artikel 82f Mediawet en artikel 53c Mediabesluit. Deze artikelen geven de criteria waaraan individuele aanvragers met betrekking tot zeggenschaps- en eigendomsbeperkingen dienen te voldoen teneinde ook daadwerkelijk als afzonderlijke bidders te worden toegelaten tot de veiling. Wel blijft het mogelijk dat gelieerde organisaties één FM-pakket en één of meerdere AM-pakketten verwerven.

De mededingingsrechtelijke eisen vloeien voort uit artikel 3.6 Telecommunicatiewet. Daarin wordt gesteld dat de Minister van Verkeer en Waterstaat kan weigeren een vergunning te verlenen aan een aanvrager indien door verlening van de vergunning de daadwerkelijke mededinging op de relevante markt in aanzienlijke mate wordt beperkt. Bezien in het licht van de vanuit de Mediawet gestelde eisen met betrekking tot zeggenschaps- en eigendomsbeperkingen lijkt het niet waarschijnlijk dat deze toets voor de verdeling van FM- en AM-frequenties, alhoewel noodzakelijk, snel zal leiden tot uitsluiting van een aanvrager.

Van elke aanvrager zal (bij het indienen van de aanvraag) alle informatie worden gevraagd die nodig is om de hierboven geformuleerde «eisen vooraf» afdoende te kunnen beoordelen.

#### *b. Eén «zero base»-veiling*

De «zero base»-frequentieveiling omvat drie te onderscheiden categorieën frequenties, te weten: FM-frequenties voor landelijk commerciële omroep, FM-frequenties voor niet-landelijk commerciële omroep en middengolf-frequenties voor commerciële omroep. Aan CREED (Centre for Research in Experimental Economics and Political Decision-making, Universiteit van Amsterdam) is advies gevraagd omtrent het economisch meest optimale aantal aparte veilingen (één, twee of zelfs drie); bij het komen tot het advies<sup>1</sup> heeft CREED mede gebruik gemaakt van actuele en relevante marktinformatie. Op grond van een optimale economische efficiëntie wordt geadviseerd om alle beschikbare «zero base»-kavels uit te geven op één (grote) «zero base»-veiling. Daar zullen dan dus belangstellenden voor landelijk commerciële FM-kavels, voor niet-landelijk commerciële FM-kavels en voor commerciële AM-kavels bieden om hetgeen gewenst is te verwerven. Voordelen hiervan zijn dat elke bidder actuele informatie heeft over de prijsstelling van elk individueel kavel en, indien daar aanlei-

<sup>1</sup> Enkele adviezen voor de «zero base»-veiling, CREED, 28 maart 2000.

ding toe is en het is toegestaan, kan gaan bieden op een ander kavel; dit betekent een hoge mate van transparantie in het proces en veel flexibiliteit voor de bidders. Eén veiling heeft daarmee tevens het voordeel dat alle marktpartijen die geïnteresseerd zijn in de verwerving van enig «zero base»-kavel tegelijkertijd de uitkomst van de verdeling kennen en dus ook dezelfde mogelijkheden hebben om tijdig de benodigde praktische voorbereidingen voor ingebruikname te treffen.

Het kabinet kiest voor één (grote) «zero base» veiling. Wel hecht het kabinet groot belang aan een duidelijke scheiding tussen landelijk commerciële omroep en niet-landelijk commerciële omroep (zie hiervoor). De situatie waarin een bepaalde bidder, naast een landelijk FM-pakket, nog één of een aantal kleinere FM-frequenties kan verwerven, wordt uitgesloten. Voor niet-landelijke commerciële omroep geldt verder de restrictie dat met het verwerven van FM-frequentieruimte maximaal een bereik van 30% publieksbereik/3 à 4 provincies mag worden behaald.

#### *c. Het veilingtype*

Als veilingtype voor de «zero base»-veiling kiest het kabinet voor een simultane meerronden-veiling bij opbod. Ook dit is met name gebaseerd op het eerder genoemde advies van CREED dat speciaal is uitgebracht met het oog op de aanstaande «zero base»-frequentie-veiling. CREED concludeert dat een simultane meerrondenveiling voor «zero base» zal leiden tot de economisch meest optimale verdeling. Het kabinet voelt zich ook gesteund in deze keuze door het feit dat dit veilingtype in 1998 al voor DCS1800 succesvol in praktijk is gebracht en doordat ook voor de aanstaande verdeling van UMTS hiervoor is gekozen. De beschikbare frequentiepakketten voor landelijke commerciële omroep zullen niet anoniem worden geveild, omdat de pakketten niet volledig vergelijkbaar zijn voor wat betreft publieksbereik en aantal frequenties.

#### *d. Vergunningvoorwaarden*

Op het punt van de «zero base»-vergunningvoorwaarden zullen naast een aantal technische elementen ook een aantal additionele zaken aan de orde komen. Dit betreft allereerst een bepaling ter handhaving van de vooraf gestelde zeggenschaps- en eigendomsbeperkingen (gedurende de gehele vergunningsduur). Daarnaast zal een bepaalde «roll out»-verplichting (het verplichten van een vergunninghouder tot ingebruikname van de betreffende frequentie(s) binnen een bepaalde termijn) worden opgenomen. Voor niet-landelijke commerciële omroepen zal als vergunningvoorwaarde worden opgenomen dat het bereik niet meer mag zijn dan 30% publieksbereik/3 provincies. Bovendien zal worden opgenomen dat men in de programmering voldoende aandacht dient te schenken aan de regio. Vervolgens zal vanzelfsprekend de eerdergenoemde vergunningsduur vermeld worden. Verder zullen de gebruikelijke bepalingen worden opgenomen.

#### *Vergunningperiode*

KPMG adviseert om voor de verschillende pakketten verschillende vergunningtermijnen te hanteren. 10 jaar voor de volledig vrije pakketten, 2 jaar voor het pakket voor nieuwe initiatieven en 5 jaar voor de andere pakketten. Commerciële omroepen vragen zelf om termijnen van tenminste vijf jaar, maar ook om 10 jaar met een optie op verlenging met nog eens 10 jaar<sup>1</sup>. De Commissie Mediaconcentraties adviseert een termijn van 8 jaar. In andere landen worden ook termijnen van 8 jaar gehanteerd.

Gezien de resultaten van het technisch onderzoek is het kabinet van mening dat er sprake is van een volwaardige zero-base-implementatie. Het kabinet kiest er voor vergunningen te verlenen voor 8 jaar. Partijen

---

<sup>1</sup> Moret Ernst & Young.

wordt daarmee voor een langere periode voldoende zekerheid gegeven om een inschatting te maken van de markt, de waarde van de beschikbare pakketten en voor het terugverdienen van gedane investeringen. Indien, op grond van technische ontwikkelingen, tussentijds extra frequentieruimte beschikbaar komt, zal de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een zorgvuldige procedure voor de uitgifte van die extra frequentieruimte tot stand brengen en deze aan de Kamer doen toekomen.

#### *Kosten*

Met betrekking tot commerciële omroepen vindt geen compensatie van kosten van de herplanning plaats. De herplanning van de frequentieruimte komt voornamelijk ten goede aan commerciële omroeporganisaties. Bovendien valt te verwachten dat de extra kosten die commerciële omroepen dienen te maken, verdisconteerd worden in de te bieden bedragen. Vergunningen voor commerciële omroepen lopen onherroepelijk af. Partijen is vooraf meegedeeld dat aan eerder verleende vergunningen geen enkel recht ontleend kan worden.

#### *Gebruiksbeperking van FM-frequenties*

In artikel 82f van de Mediawet is een beperking opgenomen voor wat betreft het gebruik van (samenstellen van) FM-frequenties door een commerciële omroeporganisatie. Dit artikel bepaalt dat slechts één FM-frequentie(pakket) gebruikt mag worden voor de uitzending van een programma. Artikel 53c Mediabesluit geeft een nadere uitwerking van wat onder één commerciële omroepinstelling wordt verstaan. Artikel 3.6, eerste lid, onderdeel f van de Telecommunicatiewet bepaalt dat een vergunning wordt geweigerd indien verlening daarvan in strijd zou zijn met bij of krachtens artikel 82e en 82f Mediawet gestelde regels. Daarnaast is in artikel 3.6, tweede lid, onderdeel d, opgenomen dat een vergunning geweigerd kan worden indien door het verlenen van een vergunning aan de aanvrager de daadwerkelijke mededinging op de relevante markt in aanzienlijke mate zou worden beperkt, met dien verstande dat naar redelijkheid rekening gehouden wordt met gerechtvaardigde belangen bij het gebruik van nieuwe technologie.

De commissie Mediaconcentraties geeft in haar adviezen van 15 februari en 2 maart 1999 aan het, in een situatie van schaarste, van wezenlijk belang te vinden dat de overheid een redelijke verdeling over daarvoor in aanmerking komende partijen waarborgt. Onder redelijke verdeling verstaat de Commissie een regime waar een optimale ontwikkeling van de commerciële radiomarkt zo min mogelijk in de weg wordt gelegd, waarbij pakketten ter beschikking zijn die qua bereik en verdeling de toets van het gelijkheidsbeginsel kunnen doorstaan en waarbij er tenminste zoveel pakketten te verdelen zijn dat geen der rechthebbenden zal kunnen beschikken over aanmerkelijke marktmacht. De Commissie is van mening dat artikel 82f van de Mediawet en artikel 53c van het Mediabesluit moeten worden toegepast, maar vraagt zich af of deze bepalingen juridisch voldoende waterdicht zijn. Ook wordt de kanttekening gemaakt dat, zolang er schaarste is, de regeling ook van toepassing te laten zijn op andere frequenties voor commerciële omroep. Op dit punt beveelt de Commissie aanpassing van het wettelijke kader aan.

In het regeringsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie heeft het kabinet aangegeven deze bepalingen juridisch afdoende te achten. Het gaat daarbij niet alleen om eigendom maar ook om directe of indirecte zeggenschap of feitelijke invloed in andere instel-

lingen. Het kan gaan om verbondenheid op grond van financiële banden, organisatorische/formele banden (benoemingsrechten, stemrechten), directe dan wel indirecte banden (dochter- en zusterondernemingen), samenwerking in een groep of informele samenwerkingsverbanden en onderling afgestemde gedragingen. Het is niet goed mogelijk daar een limitatieve opsomming van te geven. Uitgegaan wordt van een criterium waarbij de mate van invloed op het beleid van een instelling bepalend is. Zo zal bijvoorbeeld alleen een minderheidsdeelneming van 25% van de ene commerciële omroep in een andere commerciële omroep, zonder beslissende invloed, er niet toe leiden dat er sprake is van één commerciële omroepinstelling. In dat geval mogen beide commerciële omroepen een FM-frequentiepakket gebruiken.

Partijen zal bij de voorgenomen veilingprocedure gevraagd worden aan te geven op welke wijze zij verbonden zijn met andere organisaties. Een onderlinge verbondenheid, dat wil zeggen beslissende invloed, tussen verschillende partijen leidt er toe dat slechts aan één van die partijen vergunning kan worden verleend voor het gebruik van FM-frequentieruimte. Het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens dienaangaande zal leiden tot intrekking van een eventueel verleende vergunning. Toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften gedurende de vergunningperiode geschiedt door het Commissariaat voor de Media. Het intrekken van een toestemming op grond van de Mediawet zal dan ook leiden tot het eindigen van het gebruiksrecht op FM-frequenties. De Telecommunicatiewet bepaalt overigens ook dat het niet naleven van artikel 82f van de Mediawet tot intrekking van de vergunning leidt.

Het kabinet is verder van mening dat de regeling beperkt kan blijven tot het gebruik van FM-frequentieruimte, omdat daar de grootste belangstelling en bijgevolg schaarste is. Commerciële omroepen opteren desgevraagd, mede gezien de kwaliteit, allemaal voor het gebruik van FM-frequenties en ook door de luisteraars wordt grotendeels op de FM-uitzendingen afgestemd. De regeling hoeft dus niet van toepassing te worden verklaard op het gebruik van AM-frequenties.

Het kabinet kiest ervoor de wettelijke regeling van de Mediawet te volgen en daarop voor landelijke commerciële omroep geen uitzondering toe te staan. Om zoveel mogelijk verschillende partijen een kans te geven – en omdat partijen wel de mogelijkheid hebben om naast de FM een of meerdere AM-pakketten te verwerven – ziet het kabinet geen reden van het uitgangspunt van één FM-pakket per commerciële omroepinstelling af te wijken. De Commissie Mediaconcentraties acht het niet nodig een aparte regeling te ontwerpen om de onderlinge relatie tussen landelijke commerciële omroep en niet-landelijke commerciële omroep te regelen.

Het kabinet is van oordeel dat de goede scheiding tussen landelijke en niet-landelijke commerciële omroep wel apart aandacht verdient. Uit de onderzoeken van KPMG en TNO-STB blijkt, en ook uit de inzichten van niet-landelijke commerciële omroepen, dat wil de markt voor niet-landelijke commerciële omroep tot ontwikkeling kunnen komen beiden soorten partijen zich niet op elkaars markt moeten kunnen begeven. Daarnaast moet ook gekeken worden naar de verhouding tussen niet-landelijke commerciële omroepen onderling (netwerkvorming), de verhouding tussen niet-landelijke commerciële omroepen en regionale uitgevers van dagbladen en de verhouding tussen niet-landelijke commerciële omroep en regionale en lokale publieke omroep. Het zal niet worden toegestaan dat door middel van ketenvorming een semi-landelijk netwerk ontstaat. Wel zal samenwerking in beperkte mate worden toegestaan om de ontwikkelingsmogelijkheden te verbeteren. Met andere woorden geen samengaan toestaan, wel samenwerking.

Met betrekking tot de pakketten voor niet-landelijke commerciële omroep zal worden toegestaan dat (onderling gelieerde) commerciële omroeporganisaties maximaal een etherbereik van 30% publieksbereik/3 à 4 provincies in een aaneengesloten gebied mogen verwerven. Dat betekent dat in afwijking van artikel 82f van de Mediawet onderling gelieerde commerciële omroepen wel meerdere niet-landelijke frequentiepakketten mogen gebruiken tot een maximum van 30% publieksbereik/3 à 4 provincies in een aaneengesloten gebied. Met daarbij natuurlijk de restrictie dat men niet tegelijkertijd landelijke en niet-landelijke pakketten mag gebruiken.

#### *Verhandelbaarheid en mogelijkheid tot (technische) uitbreiding van pakketten*

Overdracht van vergunningen kan alleen geschieden met toestemming van de minister van Verkeer en Waterstaat (artikel 3.8 Telecommunicatiewet) en wordt getoetst aan de bepalingen van de Telecommunicatie- en Mediawet. Uitgangspunt van die regelingen is dat een partij die oorspronkelijk de vergunning niet had mogen verwerven, de vergunning niet overgedragen kan krijgen. Het zal niet worden toegestaan dat frequenties uit pakketten afzonderlijk worden overgedragen.

Uit het onderzoek van Nozema/BP blijkt dat door de efficiëntere planning de mogelijkheden voor het optimaliseren van de nieuwe frequentiepakketten beperkt zullen zijn. Aan de hand van een zorgvuldige procedure zal daarover besluitvorming plaats vinden. Er mag dus van worden uitgegaan dat ook bij optimalisatie van die pakketten er sprake zal blijven van ongeveer gelijkwaardige pakketten.

De grens voor het technisch mogen uitbreiden van het bereik van de pakketten voor niet-landelijke commerciële omroep ligt op een bereik van maximaal 30% publieksbereik/3 à 4 provincies in een aaneengesloten gebied.

## **VI. AM-frequentiebeslag commerciële omroep**

Uitzendingen van radioprogramma's via de middengolf(AM)frequenties hebben enigszins andere kenmerken dan uitzendingen via FM-frequenties. Eén van de opvallende kenmerken is dat door technische eigenschappen van het uitgezonden signaal in sommige gevallen, tijdens de avond en nacht, ook een bereik in het buitenland kan worden behaald. Doordat ditzelfde effect ook geldt voor buitenlandse AM-zenders betekent dit tegelijkertijd dat het verzorgingsgebied van Nederlandse AM-zenders 's nachts, door stoorsignalen vanuit het buitenland, aanzienlijk kleiner wordt.

Uit TNO-onderzoek<sup>1</sup> blijkt dat de meeste commerciële stations liever opteren voor FM-frequenties dan voor AM-frequenties. Hiervoor zijn drie redenen aan te voeren: allereerst is een lagere ontvangstkwaliteit inherent aan AM, ten tweede luisteren nog maar relatief weinig mensen (met enige regelmaat) naar de middengolf en ten derde liggen de exploitatiekosten voor een middengolfzender aanzienlijk hoger dan die voor een FM-zender. Desalniettemin is voor een aantal marktpartijen een AM-frequentie nog steeds een alternatief voor een FM-frequentie (pakket). Vaak gaat het hier om partijen die al via de kabel actief zijn en die soms ook bij een FM-verdeling buiten de boot zijn gevallen. Indien zo'n partij toch via de ether haar doelgroep (vaak een nichemarkt) wil bedienen zal deze eerder de genoemde nadelen op de koop toe nemen. Ook is het mogelijk dat een partij met ambities voor FM, door de prijsontwikkeling van de betreffende kavels tijdens de veiling, alsnog zal opteren voor een (waarschijnlijk aanzienlijk lager geprijsde) middengolffrequentie. Een voordeel van een grotere middengolffrequentie is namelijk wel dat het betreffende radiosta-

---

<sup>1</sup> TNO-FEL, Technische mogelijkheden ter verbetering – en marktanalyse – van AM-omroep in Nederland, januari 1998 (FEL-97-C381).

tion via één frequentie in vrijwel het gehele land te ontvangen is waardoor bijvoorbeeld automobilisten dus niet steeds van frequentie hoeven te wisselen. Door de uitgifte van middengolffrequenties wordt ook deels tegemoet gekomen aan de grote vraag naar frequentieruimte voor commerciële radio.

Momenteel zijn twee publiek landelijk dekkende AM-netwerken in gebruik (twee grote zenders in Flevoland met daarnaast twee steunzenders in Limburg). Daarnaast zijn er vergunningen uitgegeven voor vier grote AM-frequenties voor landelijke commerciële omroep, te weten: AM-675 (Radio 10), AM-1395 (Business Nieuws Radio), AM-828 (Arrow Classic Rock) en AM-1224 (Q-Radio). Tenslotte zijn er nog zeven vergunningen uitgegeven voor kleinere AM-frequenties ten behoeve van niet-landelijk commerciële omroep. Door problemen rond het verkrijgen van de – voor de ingebruikname van de zender – benodigde bouw- en milieuvergunning, zijn vijf kleinere AM-frequenties momenteel (nog) niet in gebruik.

Zoals hiervoor vermeld, is besloten zowel voor de publieke omroep als voor de commerciële omroep geen dubbele bedekking meer toe te staan. Dit betekent dat in de «zero base»-frequentieverdeling de dubbele bedekking zoals momenteel aan de orde voor Radio 1 (AM-747), Radio 10 (AM-675) en Business Nieuws Radio (AM-1395) niet zal worden toegestaan.

In het kader van «zero base» is in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat door TNO-FEL eind 1997 (het reeds genoemde) onderzoek uitgevoerd naar de technische mogelijkheden om de middengolffrequenties efficiënter in te zetten. TNO-FEL concludeerde dat hier vrijwel geen extra mogelijkheden toe waren. Op aandringen van marktpartijen is vervolgens, met een breder geformuleerde opdracht, besloten tot een aanvullend AM-onderzoek. Dat is uitgevoerd door NOZEMA en daarin is verder gezocht naar mogelijkheden voor de ingebruikname van nieuwe AM-frequenties en bekeken of bestaande AM-frequenties door verplaatsing een groter bereik kunnen opleveren<sup>1</sup>. NOZEMA komt tot de conclusie dat hiertoe diverse mogelijkheden zijn. Zoals de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft uiteengezet in haar brief van 12 november 1999<sup>2</sup> is – mede gezien allerlei maatschappelijke ontwikkelingen – vervolgens besloten om de praktische haalbaarheid van zowel de noodzakelijke opstelpunten als ook de internationale coördinatie nog eens kritisch tegen het licht te houden. Dit is gebeurd door de Rijksdienst voor Radio-communicatie (RDR), met Grontmij als onderaannemer. RDR concludeert dat eerder genoemde verplaatsingsmogelijkheden, in het bijzonder op basis van de verkrijgbaarheid van de benodigde bouw- en milieuvergunningen voor antenne-opstelpunten, veelal niet realistisch zijn.

Daarnaast is, parallel aan de «zero base»-onderzoeken die ten doel hadden om meer frequentieruimte beschikbaar te krijgen, medio 1998 door TNO-FEL onderzoek gedaan naar technische mogelijkheden om de zogenoemde EMC-problematiek rond hoogvermogen middengolffzenders op te lossen<sup>3</sup>. Hiertoe heeft TNO-FEL voor elke betreffende AM-zender een alternatief netwerk berekend bestaande uit 3 à 4 synchrone middengolffzenders (die allen op dezelfde frequentie hetzelfde programma uitzenden). TNO-FEL concludeerde dat deze planningsmethodiek inderdaad mogelijkheden biedt om het EMC-storingsniveau per opstelpunt te reduceren. Desondanks is de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, zoals uiteengezet in haar brief van 11 december 1998 aan de voorzitter van de vaste commissie van Verkeer en Waterstaat<sup>4</sup>, hier niet verder op in gegaan. De belangrijkste overweging daarbij betrof het te grote afbreukrisico m.b.t. de

<sup>1</sup> NOZEMA, Aanvullend onderzoek middengolffrequenties, december 1998.

<sup>2</sup> II, 1999–2000, 24 095, nr. 25.

<sup>3</sup> TNO-FEL, Studie naar de haalbaarheid van synchrone middengolffzenders in Nederland, oktober 1998 (FEL-98-C282).

<sup>4</sup> HDTP/98/3916.



praktische haalbaarheid van de, voor de nieuwe AM-opstelpunten, noodzakelijke bouw- en milieuvergunningen.

De AM-frequenties 1008 kHz (Flevoland) en 891 kHz (Hulsberg), nu in gebruik ten behoeve van Radio 5, worden uitgegeven ten behoeve van commerciële omroep. Voor commerciële omroep via AM kunnen, in aanvulling op de twee van de publieke omroep afkomstige frequenties, mogelijk elf vergunningen worden uitgegeven. Enerzijds betreft dit vier grote middengolffrequenties (met een bereik per frequentie van circa tien miljoen inwoners of meer), te weten: AM-675 (Lopik), AM-1395 (Montfoort), AM-828 (Heinenoord) en AM-1224 (Almere). Anderzijds betreft dit zeven kleinere middengolffrequenties (met een bereik dat per frequentie varieert van circa 4 miljoen tot 300 000 inwoners), te weten: AM-1035 (Hunsel – Limburg), AM-1332 (Lopik), AM-1485 (Den Haag), AM-1485 (Tilburg), AM-1557 (Almere), AM-1584 (Utrecht) en AM-1602 (Leeuwarden).

Voor een aantal van deze frequenties wordt er, mede in het bredere kader van Nationaal Antenne Beleid, met de desbetreffende gemeente en provincie nog gezocht naar een geschikte locatie voor het benodigde AM-opstelpunt. Het doel daarvan is om tijdens de «zero base»-frequentieuitgifte zoveel mogelijk AM-frequenties (met voldoende zekerheid rond het verkrijgen van het benodigde opstelpunten) uit te kunnen geven. De definitieve beslissing daaromtrent wordt genomen zodra het «zero base»-veilingdocument wordt vastgesteld (november 2000).

In de brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 9 juli 1999<sup>1</sup> is aangegeven dat technisch gezien het cumulatieve AM-bereik – voor zowel publiek als commercieel – zou kunnen oplopen tot ongeveer 120 miljoen inwoners. De inzichten die zijn verkregen door RDR tezamen met Grontmij – bij het nog eens kritisch toetsen van zowel de praktische haalbaarheid van de noodzakelijke opstelpunten als ook van de huidige mogelijkheden tot succesvolle internationale coördinatie – nopen echter tot bijstelling van dit getal. Een optimistisch scenario duidt op dit moment op een cumulatief AM-bereik van circa 95 miljoen inwoners en een pessimistisch scenario op circa 65 miljoen (het huidige bereik betreft circa 80 miljoen inwoners).

Het kabinet acht het niet nodig om voor de beschikbare AM-frequenties verdere media-politieke voorwaarden te stellen, behoudens het standpunt met betrekking tot de beëindiging van de dubbele bedekking. De commerciële AM-frequenties zullen via een veiling, voor een vergunningsduur die gelijk is aan die voor FM, als losse frequenties worden uitgegeven. Daarbij zal worden toegestaan dat één partij (ongeacht of deze al in het bezit is van een FM-frequentiekavel) één of meerdere AM-frequenties verwerft, onder de voorwaarde dat – indien hetzelfde programma wordt uitgezonden – de verschillende verzorgingsgebieden van de frequenties (of frequentiepakketten) elkaar niet grotendeels overlappen. Dit geldt zowel voor de combinatie van een FM-frequentie(pakket) en een AM-frequentie als ook voor twee verschillende AM-frequenties (hetgeen in lijn is met het eerder geformuleerde standpunt van het kabinet ten aanzien van beëindiging van dubbelbedekking).

---

<sup>1</sup> II, 1998–1999, 24 095, nr. 23.