

Vergaderjaar 2000–2001

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 61

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 2 februari 2001

Mede namens de Ministers van Financiën en Economische Zaken, de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, informeer ik u hierbij u over de stand van zaken met betrekking tot het zero base project, waarbij de FM en AM (middengolf) frequenties voor analoge radio omroep opnieuw zullen worden verdeeld. Deze brief betreft een vervolg op het Kabinetsstandpunt «herverdeling van radio-omroep frequenties (zero-base)» dat op 19 mei 2000 (TK, 24 095, nr. 43) aan u is toegezonden en waarover op 27 juni en 19 oktober 2000 met de Kamer van gedachten is gewisseld. Het betreft hier de volgende hoofdonderwerpen:

1. Beleidsmatige uitgangspunten zero base
2. Lessen UMTS veiling
3. Veiling
4. Internationale frequentie coördinatie
5. Technische implementatie
6. Planning & mogelijke bedreigingen van het tijdsplan

1. Beleidsmatige uitgangspunten zero base

Bij de uitgifte van omroep frequenties gelden beleidsmatige uitgangspunten die berusten op economische en mediapolitieke overwegingen. Deze beleidsmatige uitgangspunten zijn vastgelegd in het Kabinetsstandpunt herverdeling van radio-omroep frequenties van 19 mei 2000. Dit kabinetsstandpunt, dat in juni 2000 door de TK is aanvaard vormt het beleidsmatige kader voor de nadere uitvoering die nu aan het zero base project wordt gegeven.

De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- er worden 8 FM-pakketten voor landelijke commerciële omroep uitgegeven.
- één van die 8 pakketten, namelijk een pakket met 70–75% dekking, wordt gereserveerd voor nieuwsradio.

- alle overige commerciële FM-frequenties zijn bestemd voor niet-landelijke commerciële FM omroep. Partijen kunnen maximaal een zodanig aantal frequenties verkrijgen dat zij daarmee een demografische dekking van maximaal 30% dan wel 4 provincies verkrijgen.
- partijen mogen maximaal twee landelijke FM-pakketten verwerven, mits de programmering van het ene pakket inhoudelijk verschilt van de programmering van het andere pakket.
- partijen mogen niet gelijktijdig een landelijk FM pakket en één of meerdere niet-landelijke FM frequentie verwerven.
- er dient een scheiding te zijn tussen frequenties voor landelijke FM en niet-landelijke FM-omroep. Aan de niet-landelijke FM-omroep wordt een programma-voorschrift verbonden.
- partijen mogen alleen zowel een AM-frequentie als een FM-frequentie verwerven als zij daarop een verschillend programma uitzenden, tenzij er geen te grote overlap plaatsvindt.
- partijen mogen verschillende AM-frequenties verwerven. Indien deze elkaar te veel overlappen in bereik, dan moeten daarop verschillende programma's worden uitgezonden.
- als verdelingsinstrument voor de frequenties voor commerciële omroep is gekozen voor een simultane meerronden veiling.

Scheiding tussen landelijke en niet-landelijke FM-frequenties

De wens van de Tweede Kamer om een harde scheiding aan te brengen is door het Kabinet positief beoordeeld. Deze leidt er o.a. toe dat partijen van te voren de keuze dienen te maken of zij deel willen nemen aan hetzij de landelijke, hetzij de niet landelijke veiling voor FM frequenties. Daarnaast zal deze scheiding de uitvoerig van de veiling kunnen vereenvoudigen. In feite zijn er wat betreft de FM frequenties aldus de facto twee separate veilingen.

Motie Nicolai/Wagenaar/Bakker (TK, 24 095, nr. 56)

De motie Nicolai wil het toestaan dat (gelieerde) landelijke commerciële omroepen maximaal 2 FM-pakketten mogen gebruiken, om op die manier vergroting van pluriformiteit te bewerkstelligen. Het Kabinet heeft besloten de motie uit te voeren. Daarom wordt toegestaan dat partijen maximaal twee pakketten verwerven, mits de programmering van het ene pakket inhoudelijk verschilt van de programmering van het andere pakket. Toezicht op de naleving daarvan achteraf zal worden geregeld. Daarbij moet wel worden gemeld dat deze beslissing gevolgen heeft voor de veilingopzet. (zie bijlage,¹ «opzet vergunning verlening zero-base» dd. 02-02-2001) zoals deze u wordt toegezonden; thans wordt nog onderzocht welke dat zouden kunnen zijn. Zo spoedig mogelijk wordt u daarover separaat geïnformeerd. Ook tekstueel is genoemde bijlage nog niet aangepast aan de beslissing van het Kabinet om de motie Nicolai uit te voeren.

2. Lessen UMTS veiling

De UMTS veiling in 2000 heeft aanleiding gegeven tot de nodige discussies, zowel binnen het parlement en de overheid, als zeker ook daarbuiten. Dit heeft ertoe geleid dat er bij de voorbereidingen van de zero base veiling is nagegaan welke lessen daaruit konden worden geleerd. Dit resulteerde in het toevoegen van een tweetal elementen: het kunnen hanteren van een «noodrem» en het toepassen van een financieel instrument.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

2.1 De «noodrem»

De «noodrem» voor de veiling van zero base wordt gevormd door een combinatie van maatregelen:

- het beperken van informatie aan bieders tijdens de veiling;
- bieders uitsluiten van de veiling indien zij de veiling hebben verstoord;
- mogelijkheid van de staatssecretaris V&W om de veiling op te schorten.

Deze maatregelen zijn gericht op het voorkomen van verstoring van de veiling door bijvoorbeeld samenspanning en het creëren van extra ruimte om maatregelen te nemen als zich omstandigheden voordoen, die een ordelijk verloop van de veiling verstoren. Van de genoemde maatregelen is de invulling van de eerste anders dan bij UMTS (waar meer informatie aan de bieders werd verstrekt); voor de andere twee is – na een uitgebreide juridisch-beleidsmatige analyse – geconcludeerd dat op basis van de reeds voor UMTS gedefinieerde bevoegdheden de staatssecretaris V&W voldoende mogelijkheden heeft om – indien daar aanleiding toe is – in te grijpen in het veilingverloop.

Daarnaast zal er enkel voor de landelijke FM-veiling sprake zijn van een additionele noodremfunctionaliteit. Dit betreft het hanteren van een andere veilingmethode (t.o.v. de gekozen simultane meerronden veiling) indien het aantal tot de veiling toegelaten partijen 10 is of minder (bij 8 kavels). Indien dit zich voordoet zal de alternatieve veilingmethode worden gehanteerd waarbij de deelnemers éénmaal een gesloten bod uitbrengen. De beslissing hiertoe wordt vóór de aanvang van de veiling genomen. Is de simultane meerronden veiling eenmaal van start gegaan, dan wordt daar niet meer van afgeweken, aangezien dit juridisch en praktisch op grote problemen stuit.

2.2 Financieel instrument

a. Inleiding

Bij zero base is er van uitgegaan dat de verkrijger van een vergunning voor het gebruik van de ongeclausuleerde landelijke FM-frequenties een nader te bepalen eenmalig bedrag verschuldigd is. De daartoe geldende regeling moet in werking zijn getreden op het moment waarop de aanvragen kunnen worden ingediend. In de tijdsplanning waar het Kabinet voor kiest is dat begin mei 2001. Is de regeling op dat moment niet in werking getreden, dan zal de veiling plaatsvinden zonder financieel instrument. Het bedrag maakt geen onderdeel uit van de veiling, maar is op een in de ministeriële regeling te bepalen tijdstip verschuldigd.

b. Tijdschema

Het kabinet is voornemens om op zeer korte termijn een wetsvoorstel in te dienen dat beoogt in de Telecommunicatiewet een grondslag te creëren om bij uitgifte van frequentieruimte een financieel instrument in te zetten.

Met de inwerkingtreding van deze wetswijziging is grote spoed geboden omdat de uitvoering van de zero base veiling onder tijdsdruk staat. De uitgangspositie bij de planning van zero base, is dat de veiling uiterlijk vóór 1 september 2001 moet zijn afgerond. Dan gaan immers de nieuwe, internationaal gecoördineerde frequentierechten in. Ik kom daar later in mijn brief op terug.

c. Toepassen financieel instrument

De zero base-kavels zijn economisch gezien onder te verdelen in twee categorieën: kavels met hoge winstverwachtingen (ongeclausuleerd

landelijk FM) en kavels met geringe winstverwachtingen (nieuwszender, niet-landelijk FM en middengolf).

Voor de eerste categorie is, mede gebaseerd op het feit dat voor landelijk FM de nodige ervaringsgegevens beschikbaar zijn, gekozen voor een eenmalig bedrag. Dit betekent dat, op basis van de beschikbare informatie en aannames over te verwachten marktaandelen en de gewenste «rate of return» een inschatting wordt gemaakt van de bandbreedte van economische waarden van de betreffende kavels. Het langs deze lijn te bepalen bedrag zal bekend worden gemaakt nadat het wetsvoorstel financieel instrument naar de TK is gezonden.

Voor de tweede categorie is, met name vanwege het beperkte inzicht in deze markt, ervoor gekozen om af te zien van het opleggen van een bedrag.

3. Veiling

3.1 Inleiding

Over het Kabinetsbeleid zero base van 19 mei 2000 is nader advies gevraagd aan de NMa, alsook aan de OPTA. Daarnaast is over de voorgenomen veilingopzet (conform het kabinetsstandpunt zero base wordt uitgegaan van een simultane meerronden veiling) nader advies verkregen van een aantal veilingexperts. Ook aan het Overlegorgaan Post en Telecommunicatie (OPT) is advies gevraagd, maar deze heeft ervoor gekozen om niet of nauwelijks te reageren op de vormgeving van de veiling (onder meer vanwege een aantal onduidelijkheden ten tijde van het overleg, van 14 november 2000), en zich vrijwel uitsluitend te beperken tot zaken die betrekking hebben op het kabinetsstandpunt zero base en het instrument van veiling als zodanig.

Als bijlage treft u de «opzet vergunning verlening zero-base» van 02-02-2001 aan, zoals het Kabinet die wil uitvoeren. Nogmaals moet worden gemeld dat de beslissing over de uitvoering van de motie Nicolaï gevolgen heeft voor de veilingopzet.; thans wordt nog onderzocht welke dat zouden kunnen zijn. Zo spoedig mogelijk wordt u daarover separaat geïnformeerd. Ook tekstueel is genoemde bijlage nog niet aangepast aan de beslissing van het Kabinet om de motie Nicolaï uit te voeren.

3.2 Belangrijkste adviezen samengevat (zie bijlagen)¹

3.2.a OPT

De doelstelling van het inschakelen van het OPT was om een beter inzicht te krijgen in de gevoelens die leven onder marktpartijen m.b.t. de zero base-veilingopzet. Op 14 november 2000 heeft de OPT-bijeenkomst plaatsgevonden. Daarbij waren ongeveer 30 partijen (zowel bestaande partijen als nieuwkomers) uit de radiosector aanwezig. Er is toegezegd dat er een tweede OPT bijeenkomst zal worden gehouden waarin het definitieve kabinetsvoornemen met betrekking tot de «opzet vergunningverleningsprocedure zero-base» zal worden voorgelegd aan de marktpartijen. Dit volgende OPT overleg zal plaatsvinden op 19 februari 2001. Ik zal u daarover nog nader informeren. Tijdens het overleg op 14 november kwamen aantal hoofdpunten naar voren:

- Huidige partijen bestrijden het gebruik van het veilingmechanisme.
- Het tijdstip van de OPT-behandeling werd, door de nog grote onzekerheden rond de veiling, prematuur gevonden.
- De beide operators, daarin gesteund door een groot aantal radiostations, hebben kenbaar gemaakt dat de technische zero base-implementatie niet per 1 september 2001 gerealiseerd kan worden.
- Nieuwkomers en een aantal (in frequentieruimte minder bedeelde)

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

huidige partijen drongen zwaar aan op grote spoed met de herverdeling van de frequenties; géén verder uitstel tot na 1 september 2001 dus.

- Huidige niet-landelijke partijen vinden dat zij, t.o.v. zowel de landelijke partijen als t.o.v. nieuwkomers een beschermde status dienen te krijgen. Zij zijn deze mening toegedaan, aangezien zij pas sinds eind 1998 in de ether zijn en zelfs hun aanloopverliezen nog niet hebben terugverdiend.

3.2.b Veilingexperts

Aangezien de complexiteit van de zero base-veiling die van UMTS te boven gaat, is er bij de voorbereiding van de zero base veiling voor gekozen om diverse gerenommeerde veilingexperts gedurende twee paneldiscussies met elkaar te laten discussiëren over de optimale inrichting van deze veiling. De doelstelling was daarbij nadrukkelijk niet om op alle onderdelen tot een unaniem oordeel te komen, maar wel om ideeën van de ene veilingexpert te laten toetsen door de anderen en op die manier een goed inzicht te krijgen van de «robuustheid» van gedane aanbevelingen. RAND Europe heeft dit proces geleid en begeleid en heeft de uitkomsten vastgelegd in een rapportage (zie bijlage).¹ De belangrijkste uitkomsten zijn:

- De noodzaak van een minimum startbedrag tijdens de veiling. Dit bedrag dient een gedeelte te zijn van de ingeschatte economische waarde. Daarbij wordt aangemerkt dat dit voor de ongeclausuleerde landelijke FM-kavels goed te berekenen zal zijn, terwijl dit – bij gebrek aan informatie – voor de nieuwszender, niet-landelijk FM en middengolf niet op betrouwbare wijze mogelijk is. *Het Kabinet wil deze aanbeveling overnemen en heeft daartoe, zoals hierboven reeds gemeld, een wetswijziging in voorbereiding.*
- Het houden van drie aparte veilingen (landelijk FM, niet-landelijk FM, middengolf), waarbij de landelijke veiling handmatig geschiedt en de andere twee elektronisch. Dit advies is mede ingegeven door de politiek vereiste «harde scheiding» tussen landelijk FM en niet-landelijk FM. *Het Kabinet heeft dit advies overgenomen.*
- Aangezien het bij landelijk FM gaat om relatief weinig kavels en mogelijk een vergelijkbaar aantal partijen, wordt aan het Kabinet voorgesteld om een «first price, sealed bid» veilingtype te gebruiken. *Dit advies wordt vooralsnog niet overgenomen. Aangezien het voor het Kabinet op voorhand niet duidelijk is hoeveel partijen zullen deelnemen aan de veiling wordt vastgehouden aan de simultane meerrondenveiling. Mocht vlak voor aanvang van de veiling blijken dat het aantal deelnemers tien of minder bedraagt (voor de acht te veilen kavels) dan zal – als noodremfunctionaliteit – alsnog worden gekozen voor het «first price sealed bid»-veilingtype. Het meest geschikte veilingtype voor deze situatie (zie bijlage)¹ is aanbevolen door het Amerikaanse National Economic Research Associates.*
- In afwijking van de regel dat elke partij slechts één landelijk FM-kavel mag verwerven, is het (in verband met de opbrengstmaximalisatie) wenselijk dat wel wordt toegestaan dat één partij in combinatie met de landelijke FM-nieuwszender een ongeclausuleerd landelijk FM-kavel verkrijgt. *Voor dit punt wordt verwezen naar het gestelde over de uitvoering van de motie Nicolai.*
- Voor niet-landelijk FM en middengolf wordt een elektronische veiling geadviseerd die decentraal (bijv. via internet) zou kunnen plaatsvinden. Het veilingtype dient voor niet-landelijk FM en middengolf gelijk te zijn aan dat voor landelijk FM. *Het advies om voor niet-landelijk FM en middengolf elektronisch te veilen is overgenomen. Teneinde de juridische risico's van elektronisch veilen te beperken is daarbij wel gekozen voor uitvoering op één centrale locatie. Het Kabinet gaat ook voor*

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

niet-landelijk FM en middengolf uit van de simultane meerronden veiling-systematiek; gezien het grote aantal deelnemers en de (per deelnemer) toegestane combinatiemogelijkheden zal – ongeacht het concrete aantal deelnemende partijen – hieraan worden vastgehouden.

- Er dient een bevoegdheid voor de veilingmeester te zijn om, indien een partij zich niet aan de regels houdt (bijv. door samen te spannen), de veiling op te schorten. *Het Kabinet heeft deze opschortingsbevoegdheid, die overigens ook al gold voor UMTS, uiteraard voor zero base overgenomen. Elke partij kan ook altijd een gesignaleerde misstand kenbaar maken aan de veilingmeester; deze beslist vervolgens of de veiling dient te worden opgeschort. De veilingmeester kan een partij overigens geen boete opleggen, wel kan hij een partij die zich heeft misdragen uitsluiten van verdere deelname aan de veiling, al dan niet (afhankelijk van de aard van de misdraging) na het geven van een waarschuwing.*

3.2.c NMa

De NMa is op 2 oktober 2000 advies gevraagd over de mededingingsrechtelijke aspecten. De NMa heeft op 1 december 2000 advies uitgebracht.

De conclusies van de NMa voor zero base luiden:

- Gelet op de mogelijke ontwikkelingen en de concurrentie die een landelijk commerciële FM-omroep zal ondervinden op de markt waarop hij reclamezendtijd aanbiedt, is er geen reden om aan te nemen dat de verwerving van een FM-pakket tot gevolg zal hebben dat een economische machtspositie op deze markt kan ontstaan of worden versterkt. Ook indien de motie Nicolai/Wagenaar/Bakker wordt uitgevoerd en een onderneming twee landelijke FM-pakketten kan verwerven, is er geen reden om aan te nemen dat er als gevolg van deze verwerving een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt op de markt waarop landelijke commerciële FM-omroepen reclamezendtijd aanbieden.
- Er is evenmin reden om aan te nemen dat de verwerving van een niet-landelijke FM-frequentie of een samenstel daarvan, door een onderneming, tot gevolg heeft dat een economische machtspositie kan ontstaan of worden versterkt op de markt waarop niet-landelijke commerciële FM-omroepen reclamezendtijd aanbieden.
- Concluderend kan worden gesteld dat AM-omroepen dusdanig veel concurrentie van FM-omroepen ondervinden, dat de verwerfer van de te veilen AM-frequenties, ongeacht het aantal frequenties dat wordt verworven, geen sterke positie zal verkrijgen op de markt waarop hij reclamezendtijd aanbiedt.

Verder ziet de NMa geen mededingingsrechtelijke problemen m.b.t. de voorgenomen zero base-frequentieverdeling.

3.2.d OPTA

Op 26 oktober 2000 is er een adviesaanvraag bij OPTA ingediend. Ook hierover is op 1 december 2000 gerapporteerd. De belangrijkste adviezen van OPTA zijn:

- Het college geeft in overweging ex ante regels te stellen met betrekking tot de toegang tot omroepzendernetwerken en zo spoedig mogelijk middels een algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot het delen van antenne-opstelpunten. Tevens dient het delen van antenne systemen een heldere wettelijke basis te worden gegeven. *Allereerst wijs ik erop dat de regering zowel in de memorie van toelichting (TK, 24 095, nr. 3) als in de nota naar aanleiding van het verslag (TK, 27 019, nr. 5) bij het wetsvoorstel intrekking*

ROZ-wet beargumenteerd heeft aangegeven de zienswijze van het College met betrekking tot de noodzaak aanvullende ex ante regels te stellen voor toegang tot omroepzendernetwerken niet te delen. Het college wijst er terecht op dat met het kracht worden van de wet tot intrekking van de ROZ-wet in aanvulling op artikel 3.11 (medegebruik van antenne-opstelpunten) nadere regels gesteld kunnen worden met betrekking tot antenne-opstelpunten. Het wetsvoorstel intrekking ROZ-wet is inmiddels door het Parlement aanvaard. De te stellen nadere regels worden momenteel, onder meer in overleg met de OPTA, voorbereid en zullen zo spoedig mogelijk in werking treden. Ik onderschrijf het advies om middels een aanpassing in de Telecommunicatiewet het delen van antenne systemen een heldere wettelijke basis te geven. Deze aanpassing is in voorbereiding.

- *OPTA is voor het gebruik van een veiling als verdelingsinstrument. Alhoewel een efficiënte verdeling van de kavels tijdens de veiling in theorie ook zal leiden tot een maximale opbrengst, dient opbrengst-maximalisatie niet te worden opgenomen als onderdeel van de doelstelling van de zero base-veiling. Het Kabinet heeft, mede in het licht van de UMTS-discussie, opbrengstoptimalisatie nadrukkelijk wel als onderdeel van de doelstelling van de veiling opgenomen. Dit impliceert dat bij de veiling inhoudelijke randvoorwaarden worden gehanteerd, terwijl tevens de economisch meest geschikte veilingssystematiek wordt gehanteerd.*
- *Over de vormgeving van de veiling adviseert OPTA om een noodremfunctionaliteit in te bouwen (teneinde in geval van te weinig deelnemers te kunnen ingrijpen) en tevens om de mogelijkheid in te bouwen om de biedingen enige tijd stil te kunnen leggen (indien er een indicatie is dat één of meerdere partijen zich niet overeenkomstig het veilingreglement gedragen). Het Kabinet heeft de door OPTA genoemde noodremfunctionaliteit voor landelijk FM overgenomen, zoals eerder uiteengezet is hiertoe voor niet-landelijk FM en middengolf geen aanleiding gezien. Zoals eveneens eerder uiteengezet zal de veilingmeester de bevoegdheid hebben om de veiling enige tijd stil te leggen (dat wil zeggen op te schorten).*

3.3 Veilingopzet

De uitgebreide versie van de veilingopzet (behoudens uitvoering motie Nicolaï) treft u aan als bijlage bij deze brief. Hieronder volgen een aantal zaken die ik in ieder geval onder uw aandacht wil brengen:

3.3.a Technische uitvoering van de veiling

De veiling wordt opgezet als een opeenvolging in de tijd van drie deelveilingen: eerst de landelijke FM-kavels, vervolgens de niet-landelijke FM-kavels en tot slot de middengolf-kavels. De planning is dat – uitgaande van de start van de vergunningverleningsprocedure op 9 april – de start van de eerste deelveiling zal zijn in de laatste week van juni 2001. Het einde van de laatste deelveiling is dan te verwachten medio augustus 2001. De deelveiling van de landelijke FM-kavels geschiedt handmatig, de twee overige deelveilingen geschieden elektronisch. Alle deelveilingen vinden plaats op één locatie. De keuze voor een elektronische veiling wordt, met name in het geval van de niet-landelijke FM-kavels, ingegeven door de zeer grote complexiteit als gevolg van het grote aantal deelnemers en de vele combinatiemogelijkheden.

3.3.b Overige elementen met betrekking tot de veilingopzet

3.3.b.(I). Veiling nieuwskavel

Op basis van het Kabinetstandpunt (TK, 24 095, nr. 43) is de politieke

wens voor een commerciële nieuwszender volstrekt helder. Alhoewel wellicht theoretisch, dient er vastgesteld te worden wat er gebeurt indien tijdens de veiling uit het biedgedrag van alle toegelaten partijen blijkt dat er geen interesse is voor de nieuwszender. Doorgaan met het veilen van 7 ongeclausuleerde landelijke FM-kavels, terwijl het achtste landelijke FM-kavel voor de nieuwszender «op de plank» wordt gehouden, leidt nog tijdens de veiling tot het verwijt van «kunstmatige schaarste». Om dit te voorkomen is besloten dat, indien er voorafgaand aan de veiling geen belangstelling voor de nieuwskavel blijkt te bestaan, deze vanaf dat moment als een ongeclausuleerd landelijke FM-kavel zal worden geveild. Mochten er echter partijen zijn die zich door middel van de aanvraagprocedure hebben gekwalificeerd voor de nieuwskavel, dan gelden de volgende regels. In het geval van een simultane meerrondenveiling wordt de nieuwskavel, indien daarop in de eerste ronde van de landelijke FM-veiling niet wordt geboden, in de tweede ronde als ongeclausuleerde landelijke FM-kavel geveild. Het wordt hierdoor voor een partij aan wie het is toegestaan om te bieden op het nieuwskavel erg riskant om niet direct in de eerste ronde een bod hierop uit te brengen (afwachten is dus niet meer aantrekkelijk). Indien wordt besloten om gebruik te maken van het «first price sealed bid»-veilingstype, zal er slechts één veilingronde zijn. Daarin mogen alle bidders op alle kavels bieden. Voor de partijen die op de nieuwskavel bieden geldt in ieder geval dat degenen die zich specifiek voor de nieuwskavel hebben gekwalificeerd (ongeacht de hoogte van het geboden bedrag) voorrang wordt verleend t.o.v. partijen die zich hiervoor niet hebben gekwalificeerd. De gekwalificeerde bidders moeten de nieuwskavel dan wel als zodanig gebruiken. Indien slechts door niet-gekwalificeerde bidders op de nieuwskavel wordt geboden, mag deze als ongeclausuleerde landelijke FM-kavel worden gebruikt (waarvoor dan ook het in paragraaf 2.2. bedoelde bedrag geldt). Mocht er dus geen belangstelling zijn voor het nieuwskavel dan wordt met deze methodiek het best tegemoet gekomen aan de hoofddoelstelling van zero base (het beschikbaar stellen van zoveel mogelijk frequentieruimte voor radio-omroep).

3.3.b (II). Voor niet-landelijk FM: maximaal 4 provincies (niet noodzakelijkerwijs aaneengesloten).

In het Kabinetsstandpunt wordt enerzijds voor niet-landelijk FM gesproken over de gebruiksbepanking van maximaal 3 à 4 provincies in een aaneengesloten gebied en anderzijds over een simultane meerrondenveiling. Het garanderen van een aaneengesloten gebied – terwijl één partij meerdere kavels mag verwerven – is niet mogelijk binnen een efficiënt verlopende simultane meerrondenveiling. Indien een partij die heeft geboden op meerdere frequenties namelijk in een ronde wordt overboden op een «sleutel»-frequentie, dan zou de uitkomst van deze veilingronde strijdig zijn met de geldende gebruiksbepanking: De betreffende partij die het hoogste bod heeft staan op meerdere niet aaneengesloten provincies mag deze vergunningen – door het «verlies» van deze sleutelfrequentie – dus niet meer verwerven, dit is een veilingtechnisch zeer onwenselijke situatie. Het Kabinet heeft dan ook besloten om de eis van maximaal 4 provincies te handhaven en de extra restrictie van «aaneengesloten» los te laten. Gezien de programmatische verplichting van een regiogebonden programma lijkt het onwaarschijnlijk dat één partij een frequentie verwerft in Groningen en één in Den Bosch. Mocht dit toch gebeuren dan is deze partij op grond van de genoemde programmatische verplichting sowieso verplicht om in beide regio's afzonderlijk te voldoen aan de vereiste regiogebonden programmering (dit betekent in principe twee verschillende programma's), zodat de doelstelling van het ingezette Kabinetsbeleid in deze in de praktijk wordt gerealiseerd, zonder de eis te stellen dat de vier provincies «aaneengesloten» dienen te zijn.

3.3.b. (III). Gebruik geavanceerdere activiteitsregel voor niet-landelijk FM en middengolf

Uit de consultatie van experts is gebleken dat hantering van de voor landelijk FM genoemde activiteitsregel voor niet-landelijke FM-en de middengolfdeelveiling – gezien het grote aantal kavels, het grote aantal partijen en het feit dat elke afzonderlijke partij meerdere kavels mag verwerven – voor elk van deze deelveilingen kan leiden tot een veilingduur van een groot aantal weken. Dit is – gezien het tijdsbeslag op de deelnemers en het feit dat dit ten koste zal gaan van de tijd die partijen hebben om e.e.a. technisch te implementeren – niet acceptabel. Om dit te voorkomen is er gekozen voor een (reeds veelvuldig in diverse landen – waaronder de V.S. – met succes toegepaste) meer geavanceerde activiteitsregel. Voor niet-landelijk FM mag elkeieder bij aanvang van de veiling (ronde 1) maximaal een publieksbereik van 30% verwerven. Ingevolge de van toepassing zijnde activiteitsregel wordt, indien eenieder biedt op een combinatie van kavels met een substantieel minder bereik, het aantal kavels dat hij mag verwerven (in ronde 2), ook overeenkomstig verminderd. Dit bevordert de activiteit van de bidders en daarmee de snelheid van de veiling.

3.3.b. (IV). Ministeriële regeling OC&W m.b.t. programmatische eisen zero base

In de bijgevoegde concept ministeriële regeling van OC&W (zie bijlage)¹ worden op grond van artikel 82e van de Mediawet enige programmatische eisen vastgelegd. Voor een landelijke FM-nieuwszender zal gelden dat de zendtijd tussen 06.00 uur en 19.00 uur voor ten minste 65 procent, nieuws, actualiteiten en andere informatie dient te bevatten. Voor de totale zendtijd per dag ligt dit percentage op 50 procent van de zendtijd, en eenmaal per uur dient er een nieuwsuitzending van minimaal 5 minuten te worden uitgezonden. Voor de niet-landelijke FM-kavels zal de eis worden neergelegd dat de uit te zenden radioprogramma's tussen 06.00 uur en 22.00 uur voor ten minste 25 procent van de zendtijd betrekking hebben op het gebied waarbinnen wordt uitgezonden. Regio-gebonden reclameboodschappen worden daarbij niet meegerekend. Naast deze programmatische eisen is in de regeling vastgelegd dat in uitzondering op artikel 82f van de Mediawet, meerdere niet-landelijke FM-kavels verworven kunnen worden onder de voorwaarde dat het demografisch bereik niet meer is dan 30 procent van het totaal aantal inwoners van Nederland en het met de uitzendingen te bereiken gebied valt binnen maximaal vier provincies.

4. Internationale frequentie coördinatie

De bij de technische planning «gedolven» frequenties dienen, voordat deze kunnen worden uitgegeven, internationaal uitonderhandeld te worden met de landen die bij gebruik van die frequenties storing zouden kunnen krijgen op hun eigen frequenties. Dit geldt met name voor de landen: Duitsland, België, Frankrijk, Engeland, Luxemburg, Denemarken en Noorwegen. De resultaten van deze onderhandelingen worden vervolgens cf. ITU-regels vastgelegd. Bij alle onderhandelingen is steeds als datum van ingang van de nieuwe rechten 1 september 2001 gehanteerd. Met ingang van die datum verkrijgt Nederland de rechten op een groot aantal nieuwe frequenties (indien de onderhandelingen succesvol worden afgerond) en levert Nederland de rechten op «oude» frequenties in.

Gezien de grote omvang en complexiteit van de operatie vergt het onderhandelingsproces veel tijd en inspanningen van de Rijksdienst voor Radiocommunicatie (RDR) en de operators.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Daarnaast dient het onderhandelingsproces met het oog op de te houden veiling in een ongebruikelijk kort tijdschema uitgevoerd te worden. De gewenste doorlooptijd is ambitieus vastgesteld op ongeveer 9 maanden, daar waar perioden langer dan 12 tot 16 maanden voor kleinere frequentieplannen gebruikelijk zijn.

Aangezien er op dit moment reeds met Noorwegen, Denemarken, Engeland, Frankrijk en Luxemburg overeenkomsten gesloten zijn, betreffen de onderhandelingen alleen nog Duitsland en België. In het laatstgenoemde land ligt de situatie enigszins gecompliceerd, omdat er de facto met twee autoriteiten (Vlaamse en Waalse) moet worden onderhandeld. De relatieve onzekerheid is op dit moment nog het grootst m.b.t. de Waalse gemeenschap, maar ook ten aanzien van deze onderhandelingspartner zijn de vooruitzichten thans gunstig.

De internationale coördinatie zal, naar verwachting van de RDR, uiterlijk voor de start van de veiling zijn afgerond. Het beperkte voorbehoud dat voor enkele frequenties eventueel zal moeten worden gemaakt, kan in de veilingdocumenten op afdoende wijze worden geduid.

De technische omschakeling (zie ook 5. technische implementatie) kan echter *niet* afgerond worden vóór 1 september 2001 (de datum waarop de nieuwe frequentierechten na de afronding van de internationale coördinatie ingaan). Daarom zal met het buitenland overeengekomen moeten worden dat deze ingangsdatum met enige souplesse kan worden gehanteerd, hetgeen door de RDR overigens als kansrijk wordt geduid: er zal begrip zijn bij partijen dat een dergelijke majeure operatie iets meer tijd nodig heeft.

5. Technische implementatie

Zodra de veiling is afgerond moet het resultaat worden uitgevoerd: de «oude» frequenties moeten buiten gebruik worden gesteld en de nieuwe moeten in gebruik worden genomen. Dit vereist een groot aantal omzettingen van frequenties, waarbij ook een aantal frequenties «verhuist» van het publieke naar het commerciële domein en omgekeerd.

De feitelijke omschakeling van alle frequenties geschiedt door de in Nederland actieve (commerciële) zenderexploitanten, Nozema en Broadcast Partners. De nieuwe frequenties worden weliswaar uitgegeven aan radio-omroeporganisaties, maar voor het feitelijke uitzenden zijn zij voornamelijk van deze zenderexploitanten afhankelijk. Deze dienen tijdig de masten en antennes gereed te hebben, hetgeen een complexe logistieke operatie is en die bovendien een aantal (gemeentelijke) vergunningen zou kunnen vereisen, nl. milieuvergunningen i.v.m. eventuele wijzigingen in benodigde vermogens per opstelplaats en bouwvergunningen indien er in de constructie van de masten zaken moeten worden gewijzigd. De samenwerking tussen beide zenderexploitanten is essentieel bijvoorbeeld bij het delen van masten (site-sharing) en antenne-systemen.

De implementatie van zero base zal niet een grote «big bang» kunnen zijn, maar een proces van enige maanden waarin successievelijk oude frequenties «uitgaan» en nieuw «aangaan». Daarin vinden bovendien wisselingen van frequenties plaats tussen de publieke en commerciële omroepsectoren. Een geïntegreerd plan is dus noodzakelijk.

Uitgangspunt voor het Kabinet is dus dat vanwege de verwevenheid van het publieke en commerciële domein er een geïntegreerd roll-out plan voor zero base dient te komen. Thans is de situatie als volgt: Nozema en Broadcast Partners hebben een principe-overeenkomst gesloten met

betrekking tot site- en antennesharing. Dat is een majeure stap die het steeds weer voorleggen van zaken aan de OPTA en de rechtbank vermijdt. Bovendien hebben zij toegezegd op zeer korte termijn een gezamenlijk implementatieplan gereed te hebben. Dit plan heeft naar verwachting een doorlooptijd van circa een jaar, zodat zero base kan zijn afgerond begin 2002. Daarbij geldt wel een aantal uitgangspunten:

- a. de internationale frequentie coördinatie wordt inderdaad succesvol afgerond op een wijze waarin het huidige plan voorziet (zoals reeds eerder aangegeven ligt dit overigens in de lijn der verwachtingen);
- b. de benodigde milieu-vergunningen geven geen noemenswaardige problemen en zijn beschikbaar via de regulier te hanteren termijnen, d.w.z. er worden geen bezwaarprocedures aangespannen. Dit element blijft een risico in zich houden, waarbij overigens V&W maximaal faciliterend, binnen de wettelijke mogelijkheden, zal optreden.

In het Kabinetsbeleid zero base dd. 19 mei 2000 wordt tevens aandacht gegeven aan het beleid met betrekking tot de lokale publieke omroep. 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.

Wat betreft de kosten van de omschakeling is de technische omschakeling van de publieke omroep van belang. Het Kabinetsstandpunt zero base van 19 mei 2000 vermeldt dat de kosten van de technische omschakeling voor de publieke omroep voor zover toe te rekenen aan versnelde afschrijvingen en andere opstelpunten zullen, net als alle voorbereidings- en uitvoeringskosten van de veiling, worden vergoed uit de veilingopbrengst van zero base. Tevens wordt in het kabinetsstandpunt zero base gemeld dat de publieke omroep op zich geen baat heeft van de verruimde mogelijkheden van zero base en daarom niet geconfronteerd zou moeten worden met extra kosten. Een en ander impliceert dat de kostenstijging voor de publieke omroep als gevolg van de implementatie van zero base zullen worden vergoed. De exacte wijze waarop dit geschiedt wordt nog nader bepaald. Op dit moment wordt een voorstel voorbereid om de financiële en juridische relatie tussen de Staat, Nozema en de NOS inzake de technische implementatie van de publieke omroep te regelen. In een eerste gesprek over de totale kosten voor de publieke omroep heeft Nozema aangegeven dat dit enige tientallen miljoenen kan kosten. Dit bedrag dien nog nader te worden vastgesteld, maar geeft wel een orde van grootte aan met betrekking tot deze operatie.

6. Planning & mogelijke bedreigingen van het tijdspad

De planning op hoofdlijnen van zero base is als volgt:

Beleidsvoornemen zero base naar Tweede Kamer	2 februari
OPT bijeenkomst	19 februari
Definitieve tekst veilingregelingen incl. wijze van toepassing financieel instrument	23 maart
Publikatie regelingen in staatscourant	4 april

Publikatie wet financieel instrument in Stb.	3 mei
Beoordeling aanvragen	21 mei–22 juni
Veiling landelijk FM	27 juni–5 juli
Veiling niet-landelijk FM	16 juli – 26 juli
Veiling AM	2 augustus – 10 augustus
Einde technische implementatie	± januari 2002

Uit het bovenstaande betoog moge de complexiteit van het zero base project blijken. Er is een aantal risico's en bedreigingen in het project te onderkennen. Voorafgaand aan een schets daarvan is het van belang om nogmaals de betekenis van de datum van 1 september 2001 aan te geven.

6.1 De betekenis van 1 september 2001

De gehanteerde datum van 1 september 2001 is om twee redenen van belang: vanuit juridisch oogpunt en vanuit het perspectief van de internationale coordinatie.

6.1.a De juridische dimensie

In de eerste plaats is 1 september 2001 vanuit juridisch oogpunt van belang. De vergunningen voor de commerciële radio omroep, die in eerste instantie liepen tot 1 september 2000, zijn verlengd tot 1 september 2001. Verlenging van deze vergunningen diende met inachtneming van de voorschriften van de Telecommunicatiewet plaats te vinden. Aangezien er een proces van onderzoek naar frequenties gaande was en de uitkomsten van dit proces van zodanig belang waren voor de sector en het gebruik van het radiospectrum, heeft het Kabinet indertijd besloten om de vergunningen met een jaar te verlengen. Op dit moment loopt een bezwaarschriftprocedure tegen de termijn waarmee de huidige vergunningen zijn verlengd (tot 1 september 2001 of zoveel eerder als de nieuwe verdeling van frequenties wordt geïmplementeerd). In de nog te nemen beslissing op bezwaar zal rekening kunnen worden gehouden met de situatie dat de implementatie van zero base niet op 1 september 2001 zal zijn afgerond.

6.1.b Het perspectief van de internationale coördinatie

In de tweede plaats speelt de datum van 1 september 2001 een belangrijke rol in de internationale coördinatie. Vanwege de beperkte mogelijkheden om de vergunningen die tot 1 september 2000 liepen, te verlengen, is bij de start van de internationale onderhandelingen, toen in mei 2000 de technische resultaten van de frequentieplanning beschikbaar waren, uitgegaan van een datum van 1 september 2001. Formeel verliest Nederland, indien de onderhandelingen tot overeenstemming leiden over het zero base pakket, rechten op het gebruik van de «oude» frequenties en verkrijgt het de rechten voor de nieuwe frequenties. Strikt formeel gesproken is dit dus een datum waarop de feitelijke implementatie (omschakeling van frequenties) gereed moet zijn. Met het buitenland zal dus bilateraal overeengekomen moeten worden dat er een langere implementatie tijd nodig is, naar verwachting enige maanden.

In het licht van het bovenstaande is het goed een aantal van de mogelijke bedreigingen voor het zero base project op hoofdlijnen te schetsen.

6.2 Veiling

Marktpartijen hebben voortdurend krachtig geprotesteerd tegen het kabinetsbeleid (zie ook hierna onder de paragraaf 6.3 juridische procedures), met name tegen de veiling als uitgifte instrument. De kans dat er

procedures tegen de veiling, en/of andere onderdelen van het kabinetsbeleid worden aangespannen acht het Kabinet aanzienlijk, maar ziet eventuele procedures met vertrouwen tegemoet.

Indien, om welke reden dan ook, de veiling voor langere tijd moet worden uitgesteld, dan ontstaat de situatie dat de implementatie nog later afgerond wordt, hetgeen grote problemen zal geven met het buitenland, aangezien de nieuwe frequentierechten aldaar gehonoreerd moeten worden. Er kunnen dan zeer waarschijnlijk «stiltes in de ether» ontstaan. Derhalve zal bij uitstel van de veiling nader beraad moeten plaatsvinden.

6.3 Juridische procedures

Er is in de afgelopen periode al een aantal juridische procedures ingesteld tegen de Staat, verband houdend met zero base: tegen de besluiten tot verlenging van de vergunningen tot 1 september 2001 en tegen het besluit om tot aan de implementatie van zero base geen nieuwe frequenties uit te geven. Daarnaast is er een civielrechtelijke procedure aangespannen vanwege het niet betalen van goodwill aan bestaande stations die mogelijk hun frequenties verliezen bij de komende veiling, alsmede een vermeende strijdigheid van het beleidsvoornemen van het Kabinet met een groot aantal bepalingen van het EG-verdrag betreffende mededinging, steunverlening en het vrij verrichten van diensten. In relatie hiermee is het niet goed in te schatten of er «Brusselse» procedures zullen komen op grond van klachten van commerciële radiostations. Het gaat hier om dezelfde vragen als hiervoor genoemd. Het Kabinet ziet de eventuele procedures ook hier met vertrouwen tegemoet.

Ook heeft de rechtbank recent in een zaak geoordeeld dat de aankondiging van de veiling in de Staatscourant een besluit is waartegen bezwaar kan worden aangetekend. Het is niet uitgesloten dat partijen dit bij de aankondiging van de zero base veiling doen.

6.4 Technische implementatie

Bij de samenwerking door de operators die het zero base frequentieplan hebben opgesteld, is zoals hierboven aangegeven een belangrijk onderdeel de coöperatie op het gebied van site- en antennesharing. Daarmee wordt de gemeentelijke vergunningproblematiek sterk verlicht. Voor het eventueel stagneren van de uitgifte van gemeentelijke vergunningen is er geen reële terugvaloptie. Het Rijk heeft weliswaar aanwijzingsbevoegdheden in de sfeer van de ruimtelijke ordening, maar de procedure die daarmee is gemoeid duurt voor de implementatie van zero base te lang. Op de lange termijn kunnen zenderproblemen ook worden vermeden door actief geschikte locaties voor masten te vinden, zoals thans bijvoorbeeld wordt gepoogd in de provincie Utrecht met het mobilisatiecomplex in Benschop. Ook daar zullen mogelijk aanwijzingen door het Rijk noodzakelijk zijn.

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