

Vergaderjaar 2011–2012

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 291

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN,
LANDBOUW EN INNOVATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2011

In mijn brief¹ van 23 februari jl. heb ik mijn reactie gegeven op een aantal vragen gesteld tijdens het Algemeen Overleg Telecommunicatie² op 15 december jl. over signalen vanuit de omroepmarkt over Agentschap Telecom. Tijdens het Algemeen Overleg Telecommunicatie³ op 18 mei jl. heb ik toegezegd te bezien hoe de relatie tussen het agentschap en omroepmarktpartijen kan worden verbeterd en hierbij eventueel een bemiddelaar in te zetten, zoals ook gevraagd door de motie van het lid Van Bommel.⁴ Hierbij vul ik deze toezegging en motie in. Tevens beantwoord ik de motie van de leden Verhoeven en Verburg inzake het bereik van Radio 2 in Zeeland⁵.

Motie Verhoeven/Verburg (bereik van Radio 2 in Zeeland)

De motie Verburg en Verhoeven vraagt om een zenderverplaatsing in Zeeland om het bereik van Radio 2 te verbeteren. Een zenderverplaatsing in deze grensregio vereist de nodige zorgvuldigheid gelet op de afspraken met buurland België. Op 28 september jl. heb ik de vergunning verleend voor de verplaatsing van de zender van Radio 2 naar Overslag (Zeeland). In goed overleg met de Publieke Omroep heb ik de parameters van de zender zodanig vastgesteld dat de verplaatsing binnen de bestaande afspraken met België kon geschieden. Daarmee heb ik de motie naar tevredenheid van alle betrokkenen (omroep en zenderoperator) ingevuld.

Motie van Bommel (dialogo Agentschap Telecom met de markt)

In de motie Van Bommel wordt aandacht gevraagd voor een aantal klachten van omroepen en zenderoperators aangaande de rol van Agentschap Telecom. Het lid Van Bommel heeft mij in dit kader bij het Algemeen Overleg op 18 mei een klachtenoverzicht overhandigd. Daarnaast vraagt de motie om een meer marktgerichte opstelling en wordt melding gemaakt van in de ogen van marktpartijen onnodige kosten die met het toezicht zijn gemoeid. Tot slot wordt de regering

¹ Vergaderjaar 2010–2011, Kamerstuk 24 095, nr. 270.

² Vergaderjaar 2010–2011, Kamerstuk 24 095, nr. 268.

³ Vergaderjaar 2010–2011, Kamerstuk 24 095, nr. 286.

⁴ Vergaderjaar 2010–2011, Kamerstuk 24 095, nr. 278.

⁵ Vergaderjaar 2010–2011, Kamerstuk 24 095, nr. 275.

verzocht te komen tot een dialoog met de relevante marktpartijen en naar aanleiding daarvan uiterlijk eind september 2011 te komen met concrete verbeteringen ten aanzien van het functioneren van Agentschap Telecom. Doel hiervan is meer vanuit een marktgerichte dan een juridische rol te handelen.

Uitwerking

Op 7 juli en 8 september jl. hebben twee dialoogsessies plaatsgevonden tussen het agentschap en de betreffende marktpartijen. De zenderoperators, de commerciële omroepen, OLON, NLCR, enkele AM-vergunninghouders, NPO en ROOS hebben deelgenomen aan de dialoogsessies. Volledigheidshalve merk ik op dat deze laatste twee partijen voorafgaand aan en tijdens de sessies hebben laten weten dat zij de samenwerking met het agentschap over het algemeen positief ervaren. Voormalig staatssecretaris mevrouw Medy van der Laan fungeerde bij deze bijeenkomsten als onafhankelijk voorzitter.

Deze bijeenkomsten zijn in goede sfeer verlopen en hebben geleid tot een door het agentschap en marktpartijen gedeeld voorstel om vervolgacties voor de geuite knelpunten uit te voeren. In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de punten uit de motie van het lid Van Bommel en het tijdens het Algemeen Overleg Telecommunicatie overhandigde klachtenoverzicht. Daarna licht ik de vervolgacties toe en tenslotte geef ik aan hoe het agentschap werkt aan meer transparantie voor de directe toekomst.

1. Opstelling van het agentschap inzake zenderverplaatsingen en optimalisatieverzoeken

1.1 Verplaatsings- en optimalisatieverzoeken

Met name (lokale) omroepmarktpartijen gaven aan dat het agentschap voorstellen tot verbetering van het zenderbereik onterecht niet zou willen faciliteren. Het agentschap zou zich daarnaast moeten beperken tot het uitvoeren van een technische toets bij wijzigingsverzoeken van het frequentiegebruik en zich niet moeten mengen in de weging van andere belangen. Het is aan de markt deze afwegingen zelf te maken, stellen marktpartijen.

Als reactie wil ik hierbij in de eerste plaats opmerken dat frequentieruimte een schaars goed is. Daarom houdt het agentschap zich, in mijn opdracht, bezig met het verruimen, verdelen en optimaliseren van het elektronische communicatiedomein. Daarnaast maakt het agentschap (inter)nationale afspraken over het gebruik van frequenties. Tot slot houdt het agentschap toezicht. De kaders op basis waarvan het agentschap zijn rol invult zijn vastgelegd in de Telecommunicatiewet en de Mediawet.

Tijdens de dialoogsessies is gebleken dat sprake is van een complex vraagstuk. Er worden nu geen optimalisaties en verplaatsingen in de FM-band toegestaan door het agentschap omdat mijn beleid na een tweetal afgeronde optimalisatierondes gericht is op digitalisering van de etherradio¹. Daarbij is het zo dat als optimalisaties in de FM-band leiden tot een groter of veranderd bereik van de ene vergunninghouder, daarmee het bereik van andere omroepen kan verslechteren. Wanneer het agentschap zijn rol zou beperken tot alleen de vraag of een optimalisatiewens technisch mogelijk is, heeft dit als gevolg dat omroepen meer dan nu gebeurt onderling de belangen moeten afstemmen in geval van wijzigingen in het gebruik van frequenties.

¹ Vergaderjaar 2008–2009, Kamerstuk 24 095, nr. 241.

Dit gevolg van een louter technische toetsing door het agentschap is tijdens de tweede dialoogsessie voorgelegd aan alle betrokken partijen. Deze gaven aan in beginsel geen verslechtering van het eigen bereik te accepteren. Ook gaven zij aan de belangenafweging door het agentschap niet zonder meer los te willen laten. Ook in de toekomst wordt het nodig geacht dat het agentschap in geval van tegengestelde belangen tussen omroepen een besluit neemt. Met andere woorden: marktpartijen vinden het wenselijk dat het agentschap een rol als onafhankelijk vangnet blijft vervullen.

Vervolgactie

Het agentschap zal, zoals afgesproken met alle aanwezigen tijdens de dialoogsessies, op korte termijn met de marktpartijen verkennen welke voor- en nadelen ontstaan indien de belangenafweging van het agentschap wordt beperkt en welke garanties in het nieuwe afwegingsproces moeten worden ingebouwd (toetsingskader). De verkenning moet leiden tot een gezamenlijke beslissing of en hoe een nieuw afwegingsproces wordt ingericht. De verkenning start in oktober/november.

Daarnaast is het voornemen om een aantal specifieke beperkingen voor de lokale publieke omroepen weg te nemen die zien op het voorkomen van een te groot bereik in buurgemeenten en het verdelen van optimaliseringsruimte over meerdere lokale publieke omroepen. Het gaat hierbij onder meer om voorschriften voor antenne-opstelpunten en -installaties. De belangen van de verschillende omroepen worden in de nieuwe situatie via een vorm van internetconsultatie geborgd.

1.2 Internationale coördinatie

Marktpartijen en ook uw Kamer hebben vragen geuit over de internationale frequentiecoördinatie op basis van het Verdrag van Genève 1984. Centraal stond hierbij de vraag of in alle gevallen waarin nu wordt gecoördineerd, coördinatie door het agentschap nodig is.

Als reactie hierop wil ik opmerken dat internationale frequentiecoördinatie bij uitstek een zaak van soevereine staten is en van groot belang is voor het zeker stellen van de huidige en toekomstige benodigde frequentierechten voor alle gebruikers daarvan in Nederland. Door internationale coördinatie worden rechten van staten gerespecteerd en wordt storing op elkaars rechten voorkomen.

Marktpartijen vragen ook aandacht voor het meer generiek toepassen van non-interference based (NIB) gebruik van frequenties in plaats van op basis van internationale coördinatie. Het toepassen van NIB kan echter voor vergunninghouders leiden tot grotere onzekerheid in het verzorgingsgebied. Zoals in paragraaf 1 reeds is aangegeven, vinden marktpartijen dit niet wenselijk. Daarnaast leidt het toepassen van NIB tot onzekerheid voor de frequentiepositie van Nederland in internationale frequentieonderhandelingen. Het toewijzen van rechten op grond van NIB zal daarom door het agentschap uitsluitend in bijzondere omstandigheden blijven geschieden.

Concluderend stel ik de rol van het agentschap op basis van de internationale verdragen en coördinatie niet ter discussie. Wel deel ik de mening van de marktpartijen dat de wijze waarop de internationale spelregels worden doorvertaald naar nationale vergunninghouders helder en transparant moeten zijn.

Vervolgactie

Om de marktpartijen meer inzicht te geven in de doelen en de gevolgen van het Verdrag van Genève en in de gevallen waarin internationale

coördinatie nodig is, heeft het agentschap een gespecialiseerde jurist van de International Telecommunication Union (ITU) uitgenodigd. Deze zal dit najaar in een gezamenlijke sessie van de omroepen en het agentschap uitleg en toelichting komen geven op het Verdrag. In deze sessie zal eveneens de gezamenlijk gevonden oplossing voor Overslag naar aanleiding van de motie Verhoeven/Verburg nader worden toegelicht.

2. Toezichtskosten

Een ander punt voor omroepen betreft de te betalen toezichtskosten en de verdeelsleutel op basis waarvan de kosten tussen hen worden verdeeld. Ook geven partijen aan primair van mening te zijn dat de door hen bij de verdeling betaalde bedragen (financieel instrument en eenmalig bod) ten goede zouden moeten komen aan de sector en niet aan de algemene middelen. Uit die opbrengsten zouden dan ook de toezichtskosten kunnen worden betaald.

In reactie op dit laatste geef ik u mee dat ik het niet wenselijk acht dit centrale uitgangspunt te wijzigen. Uitgangspunt blijft dat de toezichtskosten die het agentschap maakt worden doorberekend aan de sector. Deze systematiek wordt breed binnen de overheid gehanteerd, zoals is neergelegd in het rapport «Maat houden» over de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten¹. Dit blijft gescheiden van de opbrengsten van frequentieverdelingen die ten gunste komen van de algemene middelen. Dit laat vanzelfsprekend onverlet dat de opbouw van de kosten en de wijze waarop de middelen worden ingezet transparant en helder moeten zijn. Ook merk ik op dat de tarieven van het agentschap zoals uiteengezet in mijn brief van 23 februari jl. een dalende trend vertonen.

2.1 Toedeling van de toezichtskosten aan de sector

Het agentschap heeft tijdens de dialoogsessie een gedetailleerd inzicht in de kostenopbouw gegeven en heeft toegelicht hoe en waarom de toezichtkosten aan de sector – ad € 4 miljoen per jaar – worden doorberekend. Ook is aangegeven hoe de kosten zich verhouden tot de vergoeding die andere gebruikers van frequentieruimte betalen. Zo betalen de telecomoperators – voor openbare telecommunicatienetwerken, straalverbindingen en randapparatuur – in totaal € 6,2 miljoen per jaar. Defensie betaalt – ondanks het relatief grote frequentiebeslag – een lager bedrag, namelijk € 1,3 miljoen per jaar. Dit omdat de aard en intensiteit van het gebruik van die frequenties aanmerkelijk minder toezichtsinspanningen vergt van het agentschap.

Vervolgactie

Het agentschap zal in samenwerking met de omroepen onderzoeken of en hoe de toezichtskosten verder kunnen worden gereduceerd via het principe van *high trust*-toezicht. Deze wijze van toezicht zal leiden tot een andere balans tussen toezicht door het agentschap en het dragen van meer verantwoordelijkheid en eigen risico door de sector zelf. Dit gaat gepaard met strengere sancties bij geconstateerde overtredingen. Het merendeel van de omroepen heeft aangegeven geïnteresseerd te zijn in een nadere verkenning. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat deze wijze van toezicht zal worden vastgelegd in een convenant tussen de omroepsector en het agentschap.

2.2 Verdeelsystematiek op basis van een retributiedachte

Vervolgens is, zoals ook in het klachtenoverzicht wordt voorgesteld, samen met de omroepen gekeken naar een aantal alternatieve verdeelsleutels voor het verdelen van de toezichtskosten. Hier kwam duidelijk uit naar voren dat het wijzigen van de verdeelsleutel voor een aantal

¹ Vergaderjaar 1996–1997, Kamerstuk 24 036, nr. 64; vergaderjaar 1997–1998, Kamerstuk 25 533, nr. 17; vergaderjaar 1997–1998, Kamerstuk 25 533, nr. 80.

omroepen voordeel zal opleveren maar dat andere omroepen er nadeel van zullen ondervinden. Het wijzigen van de verdeelsleutel zal dan ook altijd winnaars en verliezers kennen.

Vervolgactie

Om te komen tot een eventuele aanpassing van de verdeelsleutels hecht ik aan een door de gezamenlijke omroepen gedragen oplossing. Daarom heeft het agentschap de omroepen gevraagd onderling in overleg te treden om te bepalen welke parameters meer tegemoet komen aan de gevoelde rechtvaardigheid op het vlak van de verdeling van de toezichtkosten. De omroepen hebben aangegeven hiermee aan de slag te gaan.

3. Gebruik van ongebruikte frequentieruimte door lokale publieke omroepen

In de bijeenkomsten bleek dat met name lokale omroepen hechten aan de mogelijkheid om op basis van kortlopende vergunningen gebruik te kunnen maken van tijdelijk leegstaande frequentieruimte die niet voor lokale omroepen is bestemd. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om ruimte die met het oog op toekomstig gebruik voor andere toepassingen alvast is vrijgemaakt. Deze nu niet bestaande vergunningvariant van «tijdelijke vergunningen» zou mogelijk vorm kunnen krijgen door in omvang zeer beperkte vergunningen mogelijk te maken, waarbij er expliciet rekening moet worden gehouden met het feit dat deze vergunningen een belangrijke, soms vooraf onbekende, beperking in looptijd kennen. Dit kan er vervolgens toe leiden dat de gemaakte investeringskosten niet (volledig) door de vergunninghouder kunnen worden terugverdiend. Marktpartijen geven aan dat zij wensen dat hen de vrijheid wordt gegeven zelf hierin de (economische) afweging te kunnen maken.

Vervolgactie

Ik zal gehoor geven aan deze wens van marktpartijen en onderzoeken of ik de benodigde wijziging in de regelgeving kan doorvoeren. Het resultaat van het onderzoek zal naar verwachting eind 2011 gereed zijn en vervolgens met de betreffende marktpartijen worden besproken.

4. Transparantie

Het agentschap heeft via verschillende kanalen al contact met marktpartijen maar wil de interactie met de markt, inclusief de omroepmarktpartijen, ook structureel verder verbeteren. Hierbij richt het agentschap zich op dialoog, transparantie, goede communicatie en houding en gedrag. Op grond van de bovengenoemde inhoudelijke vervolgacties zal het agentschap de komende periode in overleg blijven met de omroepen en zenderoperators. Daarbij zal rekening gehouden worden met de wens van marktpartijen om een meer marktgerichte en minder juridische houding aan te nemen in hun richting. Waar onhelderheid bestaat over de door het agentschap gehanteerde wettelijke en internationale kaders, zullen deze verder worden verduidelijkt, onder andere door verbetering van de website van het agentschap.

Daarnaast is klantgerichtheid een onderwerp waar het agentschap, ook los van de motie, reeds hard aan werkt. Hier valt te denken aan de bereikbaarheid van het agentschap buiten de reguliere kantooruren en het verduidelijken van schriftelijke correspondentie van het agentschap richting vergunninghouders en onder toezicht gestelden. Tot slot is een intern traject ingezet om de oplossingsgerichtheid van medewerkers te vergroten en hun omgevingsbewustzijn verder te versterken.

Door middel van onderzoeken zal het agentschap vinger aan de pols

houden ten aanzien van de klanttevredenheid¹. De uitkomsten van deze onderzoeken zullen door het agentschap worden gepubliceerd op de website, zodat alle belanghebbenden hiervan kennis kunnen nemen.

Op basis van het bovenstaande heb ik het volste vertrouwen dat de verstandhouding tussen marktpartijen en het agentschap op goede wijze verder gestalte zal krijgen.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen

¹ Uit het meest recente klanttevredenheidsonderzoek van november 2010 blijkt dat de algemene tevredenheid over Agentschap Telecom goed is (met een algehele score van 3,9 op een schaal van 1 tot 5).