

Ministerie van Economische Zaken

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

**Directoraat-generaal Energie,
Telecom & Mededinging**
Directie Telecommarkt

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Ons kenmerk
DGETM-TM / 13054223

Datum 02 april 2013
Betreft Beantwoording vragen vaste commissie voor Economische Zaken naar aanleiding van ontwerp-bekendmakingsbesluit uitgifte kavel A7, B38 en C08

Geachte Voorzitter,

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die de vaste commissie voor Economische Zaken van uw Kamer heeft gesteld naar aanleiding van de kennisgeving over het ontwerp-bekendmakingsbesluit voor de uitgifte van de kavels A7, B38 en C08 (Kamerstukken II, 2012/2013, 24095, nr. 337.). Voordat ik op de vragen van de leden van de vaste commissie in ga, wil ik eerst kort de uitgangspunten van het gevoerde frequentiebeleid en de achtergronden van de thans ontstane situatie toelichten.

Etherfrequenties zijn schaars. Dit geldt ook voor de FM-frequenties. In mijn beleid streef ik naar een doelmatig gebruik van de beschikbare frequentieruimte. In verband met dat streven is het wenselijk om de thans braakliggende kavels A7, B38 en C08, inclusief verplichting tot digitalisering, alsnog uit te geven voor de resterende periode tot

1 september 2017. Zoals ook in eerdere correspondentie met uw Kamer is aangegeven past dit in het gevoerde digitaliserings- en verlengingsbeleid. Zie hiervoor onder meer Kamerstukken II 2008/09, 24 095, nr. 241. Met de voorgenomen uitgifte van de kavels A7, B38 en C08 inclusief verplichting tot digitalisering wordt schaarse frequentieruimte opnieuw beschikbaar gesteld aan potentiële gegadigden en wordt het aanbod van zowel analoge als digitale radio voor de luisteraar verder vergroot. Dit draagt bij aan een doelmatig frequentiegebruik en een succesvolle transitie naar digitale radio.

Conform de aankondiging in de hierboven genoemde brief zijn per september 2011 de reeds vergunde landelijke commerciële FM-vergunningen verlengd voor een periode van zes jaar (2011 – 2017) met een verplichting tot digitalisering. Voor deze verlenging betalen de vergunninghouders gezamenlijk in totaal bijna € 100 miljoen aan de Nederlandse Staat in de vorm van een afdracht die in termijnen betaald mag worden. Deze waarde is gebaseerd op een zorgvuldige berekening uitgevoerd door het onderzoeksbureau SEO economisch onderzoek. Voor de toen nog braakliggende kavels A7 en A8 is in de zomer van 2011 een uitgifteprocedure doorlopen. De vergunning voor het (geclausuleerde) kavel A8 is daarbij verleend, terwijl de vergunning voor het ongeclausuleerde kavel A7 onverdeeld is gebleven, omdat geen van de aanvragers aan de gestelde voorwaarden voldeed. De vorige minister van Economische Zaken heeft daarop het uitgangspunt ingenomen – en ik deel dat uitgangspunt – dat de vergunninghouders van wie de vergunning is verlengd, vergelijkbare financiële verplichtingen moeten hebben als de partij die een vergunning verwerft tijdens een verdeling.

Tegen deze achtergrond is de toezegging gedaan zo nodig de voor de verlenging opgelegde eenmalige bedragen te corrigeren. Of er sprake is van een 'level playing field' en of met andere woorden de door de verlengde vergunninghouders betaalde eenmalige bedragen gecorrigeerd

dienen te worden om een gelijk speelveld te realiseren zal eerst na afloop van de uitgifte van kavel A7 worden bezien. Eerst dan is duidelijk welke financiële verplichtingen op de nieuwe vergunninghouder rusten (in de vorm van het te betalen veilingbod) en met welke verschillen tussen de verlengde en de verleende vergunningen rekening moet worden gehouden. Wat dit laatste betreft valt te denken aan de kortere looptijd van de vergunning, de gewijzigde marktomstandigheden en de gewijzigde economische vooruitzichten. In verband hiermee zal de marktwaarde van kavel A7 anno 2013 naar verwachting lager zijn dan de in 2011 berekende marktwaarde. Als de veiling van kavel A7 leidt tot een lagere prijs dan de in 2011 berekende marktwaarde, dan is dat enkele feit op zich dus geen aanleiding om een correctie toe te passen.

Antwoorden op de vragen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie stellen dat achter de voorgenomen veiling van het A7 kavel een potentieel financieel risico voor het Rijk schuilt en vragen of de minister inzichtelijk kan maken hoe de systematiek precies werkt en wat de ingeschatte financiële risico's van de nu voorgenomen veiling zijn? Ook wordt gevraagd naar mogelijke alternatieven, de daarbij geschatte financiële risico's en of er een worstcase scenario is. Daarnaast wordt gevraagd waarom ondanks een lopende juridische procedure inzake kavel A7 besloten is dit kavel te veilen en in hoeverre deze procedure een negatieve invloed heeft op de opbrengst van het nog te veilen A7 kavel. Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie waarom niet is gekozen voor het opknippen en in delen afzonderlijk veilen van het kavel A7 en wat het te verwachten verschil is in opbrengst tussen het veilen in delen en het veilen van het gehele kavel.

Uit mijn hierboven gegeven algemene toelichting blijkt dat eerst na de veiling kan worden bepaald of en zo ja, in hoeverre correctie moet plaatsvinden en vervolgens welk bedrag hiermee gemoeid is. Ik kan nu dus geen uitsluitsel geven over de omvang van een eventuele correctie. Gelet op de hiervoor bedoelde verschillen tussen de situatie van 2011 en die van de komende verdeling mag er van uit worden gegaan dat de eventueel toe te passen correctie veel kleiner is dan het eerder genoemde totaal bedrag van €100 miljoen. Dit is in mijn optiek ook niet hetzelfde als een financieel risico voor de Staat, zoals in de vragen van onder meer de VVD-fractie wordt gesuggereerd. Het gaat om een eventueel toe te passen neerwaartse correctie om tot een level playing field te komen. Tot slot merk ik op dat het geven van een schatting of indicatie op dit vlak een onwenselijk effect zou hebben op het verloop en de uitkomst van de aanstaande veiling.

In mijn brief van 30 januari 2013 (Kamerstukken II, 2012/2013, 24095, nr. 331) ben ik ingegaan op de variant waarbij kavel A7 wordt opgeknipt. De conclusie was dat aan het opknippen van kavel A7 een aantal nadelen kleefte en feitelijk geen voordelen. Daarom heb ik ervoor gekozen om kavel A7 in zijn geheel uit te geven. Hiermee wordt schaarse frequentieruimte opnieuw beschikbaar gesteld aan potentiële gegadigden en wordt het aanbod voor de luisteraar op zowel de analoge als digitale radio voor de luisteraar verder vergroot.

Dit draagt naar mijn idee het meeste bij aan een doelmatig frequentiegebruik en een succesvolle transitie naar digitale radio. Een ander alternatief is om te besluiten kavel A7 in het geheel niet uit te geven. Een dergelijk besluit staat echter op gespannen voet met het gevoerde en door de Kamer geaccordeerde frequentiebeleid, zoals ik dat hierboven heb geschetst. Het uitgangspunt dat schaarse frequentieruimte wordt uitgegeven, is in de telecommunicatiewet vastgelegd.

Er is bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven hoger beroep aangetekend tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam, waarin het beroep van AdventureRadio (AVR, een aan 100%NL

gelieerde omroep) tegen de buiten behandelingstelling van de aanvraag voor kavel A7 in het kader van de uitgifteprocedure in 2011 is verworpen. Onduidelijk is wanneer het College van Beroep uitspraak zal doen. Belangrijk is dat het beroep geen opschortende werking heeft. In zijn algemeenheid geldt dat de uitkomsten van beroepszaken niet worden afgewacht, tenzij daarvoor bijzondere redenen zijn. Dit zou anders ook een verlamdend effect hebben op het beleid van de overheid en de uitvoering daarvan. Naar mijn oordeel zijn er in deze zaak geen bijzondere redenen om de uitspraak af te wachten. Het is niet uit te sluiten dat deze juridische procedure invloed heeft op de opbrengst van het kavel, maar niet is aan te geven of en in welke mate dit het geval is. Ik zie het hoger beroep met vertrouwen tegemoet.

Niet is aan te geven wat het te verwachten verschil is in opbrengst tussen het veilen in afzonderlijke delen van kavel A7 en het veilen van het gehele kavel. Afhankelijk van de interesse voor de verschillende onderdelen kan de opbrengst bij een veiling van onderdelen hoger of lager zijn. Zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 30 januari jl. is de toegevoegde waarde van deze onderdelen voor de huidige vergunninghouders beperkt, onder meer omdat zij in de desbetreffende gebieden, zoals in de Randstad, al voldoende dekking hebben en omdat deze onderdelen veel overlap vertonen met huidige vergunningen. Met digitale radio-uitzendingen – waartoe de bestaande vergunninghouders verplicht zijn in het kader van het digitaliseringsbeleid – wordt een volledig landelijk bereik gerealiseerd.

Antwoorden op de vragen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de fractie van de PvdA vragen wanneer de termijn sluit voor het geven van zienswijzen, waarom de voorspellende waarde van een bedrijfsplan beperkt is en waarom een regiovergelijking voor kavel B38 contraproductief zou kunnen werken.

De termijn van zes weken voor het geven van zienswijzen is ingegaan op de dag van publicatie van het concept-bekendmakingsbesluit, dat wil zeggen op 25 februari jl., en loopt tot 8 april a.s. Ik streef er naar om het definitieve besluit 15 april a.s. te publiceren.

Wat betreft de vraag over de voorspellende waarde van het bedrijfsplan ga ik er vanuit dat de PvdA-fractie doelt op de bedrijfsplantoets ten aanzien van kavel A7, zoals toegepast bij een eerdere vergelijkende toets. Het ongeclausuleerde kavel A7 wordt echter verdeeld via het instrument veiling. Er vindt geen toetsing plaats op bedrijfsplannen. Het is aan de toekomstige vergunninghouder zelf om te bepalen welke programmatische invulling hij aan het kavel geeft.

Er worden geen bijzondere voorwaarden of beperkingen gesteld aan de gekozen programmering. Afhankelijk van de programmatische en bedrijfsmatige invulling van de vergunning kan daarom een bedrijfsplan van een aanvrager sterk verschillen met dat van een andere aanvrager zonder dat daaruit valt af te leiden dat het ene of het andere bedrijfsplan beter is. Het kwalitatief en kwantitatief beoordelen en vergelijken van bedrijfsplannen is in dit specifieke geval van weinig toegevoegde waarde en komt de snelheid van uitgifte niet ten goede. Dit in tegenstelling tot een uitgifteprocedure waarin meerdere partijen een aanvraag doen voor een geclausuleerd kavel en waarin die partijen zijn gehouden aan een bepaalde programmatische invulling van de kavel. Dat een bedrijfsplantoets in dit geval niet zinvol is, vormt een reden om in dit geval te kiezen voor het verdeelinstrument veiling.

Over kavel B38 kan het volgende worden vermeld. In artikel 7, eerste lid, onderdeel b, van de Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003 is bepaald dat de toekomstige vergunninghouder van dit kavel ten minste 10% van de zendtijd moet besteden aan op de regiogerichte programmering. Indien door middel van een vergelijkende toets, zoals in het verleden gebeurd is, getoetst zou worden in hoeverre een aanvrager voor kavel B38 significant meer biedt dan andere aanvragers en het hiervoor genoemde wettelijke minimum, is er een grote prikkel om een hoog programmatisch bod voor regiogerichte programmering uit te brengen. Bij een vergelijkende toets kan een aanvrager namelijk reeds op grond van het programmatisch bod als winnaar uit de bus komen. Ter vergelijking: de vorige vergunninghouder van kavel B38 had een programmatisch bod van 75% regiogerichte programmering uitgebracht. Een hoog programmatisch bod heeft tot gevolg dat de exploitatiekosten voor de toekomstige vergunninghouder sterk toenemen. Dat kan gemakkelijk in de weg staan aan een bedrijfsmatig gezonde exploitatie van deze kavel, in het bijzonder omdat de vergunning een relatief korte looptijd heeft, namelijk tot 1 september 2017, en het demografisch bereik gering is (ongeveer de plaats Kaatsheuvel in Noord-Brabant). Onder die omstandigheden kan een vergelijkende toets contraproductief uitwerken. Om die reden heb ik gekozen voor verdeling door middel van een veiling zonder daarbij afbreuk te doen aan het voornoemde vereiste van 10% regiogerichte programmering.

Antwoorden op de vragen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie vragen op basis waarvan de minister denkt dat kavel A7 met succes is te veilen. Voorts vragen deze leden zich af waarom de minister in zijn brief van eind januari (Kamerstuk 24095, nr. 331) uitsluitend de nadelen voor het opknippen van het kavel A7 meeweegt en niet ingaat op de mogelijke voordelen, zoals een hogere opbrengst voor de staatskas en een beter bereik voor meerdere zenders en zijn zij benieuwd waar de constatering van de minister vandaan komt dat er geen interesse zou zijn voor een opgesplitst kavel A7. De leden van de PVV-fractie vragen wat de minister vindt van de suggestie om kavel A7 tegen een passende financiële vergoeding met voorrang onder de huidige bestaande licentiehouders te verdelen.

Zoals valt te lezen in de eerder gepubliceerde en geconsulteerde documenten heb ik geen minimaal bedrag of drempelwaarde voor kavel A7 vastgesteld. De hoogte van de waarde van kavel A7 wordt bepaald aan de hand van een veiling op basis van een eenmalig gesloten bod. Uit gesprekken met marktpartijen is mij gebleken dat er interesse is voor dit kavel.

Zoals hiervoor al is opgemerkt in mijn antwoorden op de vragen van de VVD-fractie en zoals toegelicht in mijn brief van 30 januari jl. (Kamerstukken II, 2012/2013, 24095, nr. 331), kent het opknippen van kavel A7 een aantal nadelen en feitelijk geen voordelen. De uitgifte van frequentievergunningen heeft ook niet primair tot doel opbrengsten te genereren. Schaarre frequentieruimte dient in beginsel te worden verdeeld. Daarnaast is het de vraag of een uitgifte van een opgeknipt kavel A7 meer opbrengt dan een uitgifte van het onverdeelde kavel A7. De verbetering van het bereik van bestaande landelijke zenders is slechts beperkt. De frequenties zijn zo gepland dat bij het opknippen van een vergunning (veel) bereik verloren gaat. Alleen de frequenties in het oosten (Arnhem), Zeeland en Limburg leveren een aanvulling op van het bereik van sommige landelijke vergunninghouders. Zoals eerder aangegeven wordt met digitale radio-uitzendingen een beter, namelijk een volledig landelijk bereik gerealiseerd. Bij het overwegen van het opknipalternatief heb ik rekening gehouden met het animo in de markt. Uit de met marktpartijen gevoerde gesprekken

bleek mij dat het merendeel van de bestaande vergunninghouders geen interesse had in de variant om kavel A7 op te knippen.

Het opknippen van kavel A7 en het bij voorrang verlenen van vergunningen voor de onderdelen tegen een passende vergoeding aan de huidige vergunninghouders is in mijn ogen geen optie. Daarmee zou namelijk eventuele nieuwkomers op de markt voor landelijke commerciële radio een kans op toetreding worden ontnomen. Dit is bovendien niet toegestaan op grond van de Telecommunicatiewet en de Machtigingsrichtlijn. Alleen in bijzondere omstandigheden kan frequentieruimte voor bepaalde partijen beschikbaar worden gesteld, bijvoorbeeld in verband met het bevorderen van digitalisering, om nieuwkomers meer kansen voor toegang tot de markt te geven e.d. Ik zie in dit geval geen (inhoudelijke) argumenten om alleen de bestaande vergunninghouders gelegenheid te geven tot verkrijging van delen van kavel A7. Dat sommige vergunninghouders wellicht potentieel enig voordeel hebben bij uitbreiding van hun bereik is onvoldoende reden nieuwkomers uit te sluiten.

Antwoorden op de vragen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen of voor alle marktpartijen geldt dat zij geen voorkeur hebben voor splitsen van kavel A7. Ook vragen de leden van de CDA-fractie op welke manier commerciële (regionale) omroepen de kans krijgen om mee te dingen en of een cluster van aanbieders kunnen bieden op kavel A7.

Ter voorbereiding van mijn brief van 30 januari jl. (Kamerstukken II, 2012/2013, 24095, nr. 331) over de voor- en nadelen van het opknippen van kavel A7 is gesproken met een aantal partijen uit de radiosector, met inbegrip van potentiële nieuwkomers. Uit die gesprekken bleek dat het merendeel van de bestaande vergunninghouders geen interesse had in de variant om kavel A7 op te knippen. Zij zagen relatief weinig toegevoegde waarde. Om te beginnen zouden, zoals bij de antwoorden op de vragen van de PVV-fracties is aangegeven, slechts drie delen (rond Arnhem, in Zeeland en in Limburg) van de kavel interessant kunnen zijn. Met de frequentie in Arnhem is voor sommige vergunninghouders een toename van gemiddeld 10% van het huidige demografische bereik te realiseren. Met digitale radio-uitzendingen wordt, zoals eerder aangegeven, een volledig landelijk bereik gerealiseerd. Het bieden op een deel van kavel A7 dat slechts circa 10% extra bereik kan geven, is in vergelijking hiermee minder interessant.

Voor regionale commerciële omroepen geldt dat zij niet tegelijkertijd houder kunnen zijn van een regionaal en van een landelijk kavel voor commerciële radio. Zij kunnen derhalve niet meedingen naar een landelijk kavel.

Wat betreft de vraag over een cluster van (regionale) aanbieders geldt dat aanvragen alleen door een privaatrechtelijk rechtspersoon kunnen worden ingediend. Een aanvraag kan derhalve niet door twee rechtspersonen die tezamen als aanvrager optreden, worden ingediend. Deze beperking laat onverlet dat bijvoorbeeld een aanvrager-rechtspersoon kan samenwerken met andere partijen bij het verkrijgen van een kavel. Ook is denkbaar dat de samenwerkende partijen tezamen tevens deel uitmaken van een aparte rechtspersoon, welke rechtspersoon vervolgens de aanvraag indient. Wanneer partijen samen een rechtspersoon vormen, dient deze uiteraard wel te voldoen aan de Mediawettelijke regels, zoals het vereiste van toestemming van het Commissariaat voor de Media en de beperkingen die gelden met betrekking tot de maximale hoeveelheid spectrum die een media-instelling (inclusief daaraan gelieerde instellingen) ten hoogste mag verwerven.

Antwoorden op de vragen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie vragen de minister of er bij de veiling uit wordt gegaan van een minimale opbrengst, of een bodemprijs en wat de consequenties zijn als deze prijs niet wordt geboden. Voorts vragen zij een nadere specificatie welke waarborgen er zijn opgenomen op basis waarvan wordt verklaard dat de 'bedoelde bestendigheid' is gewaarborgd en wat de consequenties zijn als de vergunninghouder het resterende bedrag niet kan betalen. Ook vragen zij op basis waarvan de aanname wordt gedaan dat vergunninghouders zelf zorgen dat hun programmering past bij beide distributietechnieken, wat de consequenties zijn als dat niet het geval is. Tot slot wordt gevraagd nader uit te leggen hoeveel lager de administratieve lasten zullen zijn.

Er wordt in deze veiling niet voorzien in of uitgegaan van een minimale opbrengst of een bodemprijs. De vergunningvoorwaarden en de uitgifteprocedure zijn zodanig ingericht dat naar verwachting de kavel wordt uitgegeven aan een bestendige vergunninghouder. Hiervoor is ten eerste van belang dat – zoals gebruikelijk bij verdelingen van frequentievergunningen – een waarborgsom of bankgarantie wordt gevraagd om zeker te stellen dat een winnaar ten minste een kwart van zijn bod kan betalen. Hiernaast moet een bankverklaring overlegd worden dat de aanvrager (naast het leveren van die zekerheidstelling ook) de eerste termijn kan betalen. Dit vereiste houdt rekening met de gebruikelijke toepassing van een afbetalingsregeling en wordt toegepast naar aanleiding van ervaringen in het verleden.

De regeling is nu zo vormgegeven dat de aanvrager ten minste 50% van de veilingprijs kan betalen. De bankgarantie of waarborgsom geldt totdat de laatste termijn van de veilingprijs is betaald en kan bij wanbetaling aangewend worden. Een verplichting om voor het gehele veilingbedrag zekerheid te stellen, wordt als te zwaar beschouwd, zeker als deze wordt afgezet tegen de zekerheidsstelling die andere vergunninghouders moeten bieden. Landelijke commerciële omroepen die voor de verlenging een eenmalig bedrag verschuldigd zijn, hebben slechts voor een zesde deel van dat bedrag een zekerheidsstelling hoeven te geven aan de Staat. Met de hiervoor geschetste aanpak is naar mijn oordeel de kans voldoende beperkt dat een toekomstige vergunninghouder niet aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen.

Het is niet langer noodzakelijk aanvragen voor kavel C08 te vergelijken op de mate waarin het programma geschikt is voor de technische karakteristieken van de middengolf. Van de aanvrager mag worden verwacht dat hij rekening houdt met de (technische) kenmerken van de verschillende distributietechnieken. Zo kent het signaal van AM een andere kwaliteit dan dat van FM en TDAB. Het uitzenden van gesproken woord past bijvoorbeeld beter bij de karakteristieken van de middengolf dan bij die van FM. Nu de vergunninghouder van kavel C08 zijn programma ook digitaal moet uitzenden, is het in zijn eigen belang om rekening te houden met de karakteristieken van het analoge en het digitale kanaal.

Bij een vergelijkende toets zoals in 2011 wordt getoetst op specifieke criteria. In de toenmalige Regeling aanvraag en vergelijkende toets vergunningen kavels A7 en A8 in de FM-band en aanvraag vergunningen voor frequentieruimte in band III waren eisen gesteld aan het indienen van een bedrijfsplan. Nu gekozen is voor een veiling is dit niet meer nodig. De toenmalige administratieve lasten waren geraamd op € 44.000,- per aanvraag. Een zeer groot deel daarvan had betrekking op het bedrijfsplan. Omdat er geen nieuwe administratieve lasten bij komen, zullen de totale administratieve lasten lager uitkomen dan in 2011.

**Directoraat-generaal Energie,
Telecom & Mededinging**
Directie Telecommarkt

DGETM-TM / 13054223

(w.g.) H.G.J. Kamp
Minister van Economische Zaken