

TNO-rapport

**Reactie op het onderzoek van de commissie
Herverdeling Radiofrequenties**

STB
Schoemakerstraat 97
Postbus 6030
2600 JA Delft

www.tno.nl

T +31 (0)15 269 69 00
F +31 (0)15 269 54 60
stb@stb.tno.nl

Datum 29 augustus 2001

Auteurs drs. H.M. van Bockxmeer
prof. dr. Paul Rutten

Exemplaarnummer
Oplage
Aantal pagina's 1
Aantal bijlagen

1 Inleiding

Onlangs heeft Prof. Dr. Paul Rutten in een notitie een ambtelijk rapport beoordeeld en geëvalueerd dat naar aanleiding van de motie Wagenaar (Kamerstukken II, 2000-2001, 24095, nr 75) door de regering aan de Tweede Kamer is gestuurd. In dit rapport worden de technische en juridische merites van een vergelijkende toets in kaart gebracht.

De VCR (Vereniging van Landelijke Commerciële Radiostations) en de NLCR (Vereniging van niet-landelijke Commerciële Radiostations) hebben in de zomer van 2001 zelf ook onderzoek naar deze materie laten doen door adviesbureau Deloitte & Touche. Tevens hebben zij onder voorzitterschap van dr. J. E. Andriessen een commissie ingesteld (Commissie Herverdeling Radiofrequenties) die dit onderzoek heeft begeleidt.

Aan mij is, bij afwezigheid van Paul Rutten, gevraagd aan te geven of de inzichten uit het onderzoek van deze Commissie en Deloitte&Touche leiden tot bijstelling van het eerder geformuleerde oordeel over deze kwestie. Mede na telefonisch overleg met Paul Rutten komen we tot de volgende bevindingen.

1.1 Rapport Commissie Herverdeling Radiofrequenties

Op grond van ervaringen in het buitenland concludeert de commissie dat de toewijzing van frequenties voor commerciële radiostations door middel van een vergelijkende toets conform de uitgangspunten uit de motie Wagenaar, zowel technisch als juridisch uitvoerbaar is.

De commissie baseert dit oordeel op een onderzoek dat nauwelijks nieuwe inzichten biedt. Uit eerdere onderzoeken, onder meer van TNO-STB uit 1996 en 2000, was al bekend dat in de ons omringende landen bij de verdeling van frequenties voor commerciële radio voornamelijk wordt gekozen voor de vergelijkende toets. De motivatie voor die keuze komt voort uit de doelstellingen die betreffende overheden hebben en uit de historie en ontwikkeling van commerciële omroep in die landen. Commerciële radio in Europa is vooral ontstaan op lokaal en regionaal niveau waarbij stations van meet af aan publieke taken hebben meegekregen. Op die grondslag en op basis van een reclamemarkt van geringe omvang, heeft zich een structuur ontwikkeld die in eerste instantie moeilijk te vergelijken is met de Nederlandse commerciële en publieke radio. Het op het oog afwijkende frequentiebeleid van de Nederlandse overheid en de keuze voor veilen in plaats van vergelijkende toets, is daaruit te verklaren. In wezen stelt de commissie Herverdeling Frequentiebeleid dit ook. 'De belangrijkste reden om te toetsen en niet te veilen ligt in het feit dat de onderzochte landen een mediabeleid hebben waarvan de verdeling van radiofrequenties een uitvloeisel moet zijn' (p. 21). Dit is een juiste constatering. Nederland dan ook heeft een ander mediabeleid en reguleringskader in vergelijking met het buitenland en daarom vloeit daar ook een ander verdelingmechanisme uit.

In het onderzoek wordt gesteld dat de vergelijkende toets aantrekkelijk is voor overheden die bij de toewijzing van radiofrequenties meerdere beleidsdoelstellingen hebben. Ook de Nederlandse overheid noemt een aantal doelstellingen (diversiteit, vergroting van het bereik en creëren van evenwichtige concurrentieverhoudingen). De conclusie die de commissie trekt, namelijk dat toetsen daarom ook in Nederland beter

aansluit dan veilen, delen wij echter niet. Deze doelstellingen kunnen, gelet op de aard ervan, ook bereikt worden via een (geclausuleerde) veiling. Het maakt voor de keuze van een verdelingsmechanisme dus uit welke beleidsdoelstellingen worden geformuleerd. Dit heeft Rutten in zijn reactie op het ambtelijk onderzoek ook reeds benadrukt.

De commissie Herverdeling Radiofrequenties geeft in haar onderzoek verder aan dat het toetsen gemiddeld een half jaar duurt. Gelet op de recente verlenging van de tijdelijke frequenties met een jaar concludeert de commissie dat iedere tijdsdruk is komen te vervallen en dat het mogelijk moet zijn binnen dit jaar een vergelijkende toets uit te voeren. Daarbij gaat de commissie voorbij aan het feit dat de uitvoerende procedure van vergelijkende toets wellicht in een dergelijk tijdsbestek mogelijk moet zijn maar dat daarvoor dan wel de verdelingssystematiek goed moet zijn uitgewerkt en in reguleringskaders vastgelegd. Zoals Rutten in zijn eerdere reactie reeds aangaf moeten voor een vergelijkende toets heldere beleidsuitgangspunten en specifieke doelstellingen geformuleerd worden die juridisch haalbaar zijn. Als dit ontwerptraject opgeteld wordt bij het uitvoeringstraject van een vergelijkende toets is de periode van een half jaar tot een jaar aanzienlijk minder realistisch.

De motie en de commissie gaan bij een vergelijkende toets uit van het hanteren van soortgelijke criteria als in 1998. Zoals Van Eijk en Rutten reeds aangaven in hun eerdere reactie heeft de rechter deze systematiek, met deze criteria niet ongeldig verklaard vanwege het interimkarakter van de regeling. Het is dus nog maar de vraag of je de criteria uit 1998 klakkeloos kunt overnemen. Immers, voor een verdeling van frequenties voor acht jaar bezit een dergelijk criterium geen geldigheid en maakt het de verdelingsprocedure juridisch kwetsbaar, zo stelde Rutten in zijn eerdere reactie. Bovendien stelt het ambtelijk rapport over de juridische en technische merites van de vergelijkende toets dat deze verdelingssystematiek gestoeld moet zijn op specifieke beleidsuitgangspunten, doelstellingen, criteria en procedures die juridisch houdbaar zijn. Die moeten dan eerst geformuleerd worden.

De centrale vraag van het ambtelijk onderzoek was met welk instrument de verschillende belangen het beste gediend zijn. Het onderzoek van de Commissie Herverdeling geeft onvoldoende argumenten om te kunnen concluderen dat een vergelijkende toets de uitkomst is. Van het huidige programma-aanbod mag verwacht worden dat dat ook na een veiling weer in de ether te beluisteren is. Het economisch belang van gelijke toegang en gezonde concurrentieverhoudingen is juist altijd een rede voor veilen geweest. En het cultureel belang, mocht dat onder druk komen bij een ongeclausuleerde veiling, kan via een gecompartmenteerde veiling worden gewaarborgd.

1.2 Conclusie

Het onderzoek van de commissie Herverdeling Radiofrequenties biedt geen nieuwe inzichten en leidt dan ook niet tot een herziening van ons eerdere standpunt dat is ingenomen ten aanzien van de technische en juridische merites van een vergelijkende toets. Zowel een geclausuleerde veiling als een vergelijkende toets zijn in principe mogelijk. De keuze voor een verdelingssystematiek vloeit echter voort uit het Nederlandse mediabeleid en medialandschap en uit het huidige reguleringskader. Met Van Eijk concluderen we dat er bijzondere omstandigheden moeten zijn om een vergelijkende toets te rechtvaardigen. De commissie Herverdeling Radiofrequenties

draagt geen argumenten voor deze omstandigheden aan. De optie van een vergelijkende toets is op basis van het onderzoek van de Commissie Herverdeling Frequentiebeleid nog steeds geen serieus alternatief voor veilen. Bovendien maakt het huidige beleid een vergelijkende toets niet mogelijk. Daarvoor zou eerst opnieuw bepaald moeten welke belangen worden gediend, moeten opnieuw doelstellingen worden geformuleerd en moet daarvan de juridische houdbaarheid worden bekeken. Ofwel, een herziening van het vastgestelde frequentiebeleid is dan nodig.