

Vergaderjaar 2022–2023

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 575

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2023

In vervolg op het Kamerdebat van 15 december jl. (Kamerstuk 24 095, nr. 574) waarin ik uw Kamer heb toegezegd dat ik de definitieve veilingregeling inclusief de weging van de ontvangen zienswijzen aan u zou doen toekomen, stuur ik u hierbij de relevante informatie. U heeft mij bij brief van 9 februari 2023 gevraagd uw Kamer uiterlijk 17 februari a.s. deze stukken te sturen.

Hierbij treft u de definitieve veilingregeling voor de commerciële landelijke radiovergunningen aan met daarin opgenomen een paragraaf waarin de zienswijzen geanonimiseerd¹ zijn samengevat en gewogen aan de hand van geldende wet- en regelgeving. Een aantal van deze zienswijzen waren ook onderwerp van debat op 15 december jl. Ik licht daarom die onderwerpen en de gemaakte afweging daarbij nader toe.

Ik hecht eraan om te vermelden dat een correcte en tijdige uitvoering van de rechterlijke uitspraken² alleen mogelijk is, indien uiterlijk 1 maart a.s. overgegaan wordt tot publicatie van de veilingdocumenten. Alleen dan is een veiling van de landelijke commerciële radiovergunningen nog mogelijk voor 1 september 2023. Als bijlage zend ik uw Kamer daarom de planning mee, waarin de doorlooptijden zijn opgenomen.

Looptijd van de vergunningen

Een aantal landelijke partijen heeft in hun zienswijze aangegeven graag een kortere vergunningsperiode dan de voorgestelde twaalf jaar te willen. Deze zienswijze komt niet overeen een eerder door dezelfde partijen gegeven reactie op het advies van het onafhankelijke Adviescollege verdeling frequentieruimte commerciële radio (Adviescollege Radio) van

¹ Veel van de zienswijzen zijn vertrouwelijk ingediend.

² Rechtbank Rotterdam 20 juli 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5958 en CbB 20 december 2022, ECLI:NL:CBB:2022:821.

5 oktober 2020, waarin eveneens wordt uitgegaan van een vergunningsperiode van twaalf jaar. Partijen konden zich hier eerder goed in vinden.

Er is in januari jl. daarom naar aanleiding van de binnengekomen zienswijzen met de Vereniging Commerciële Radio (VCR), met een aantal individuele partijen en met een aantal potentiële nieuwe partijen gesproken over deze wens om de vergunningsperiode te verkorten. Uit die gesprekken kwam een gemengd beeld naar voren. Bestaande partijen willen de duur van de uit te geven vergunningen verkorten, waarbij zij (ten onterechte) veronderstellen dat een afschakeling van de FM vóór 2035 zal plaatsvinden. Potentiële nieuwe partijen zijn juist van mening dat de termijn zo lang mogelijk moet zijn, namelijk minimaal twaalf jaar. Een aantal potentiële nieuwe partijen heeft daarbij gemotiveerd aangegeven dat zij minimaal twaalf jaar nodig hebben om onder andere de aanloopverliezen terug te verdienen.

In tegenstelling tot hetgeen partijen naar voren hebben gebracht in de zienswijzen, ben ik niet voornemens om voor 2035 (dus voor de afloop van de vergunningen) tot een verplichte afschakeling van de FM over te gaan. Daarvoor is geen reden en bovendien verloopt de transitie van analoog (FM) naar digitaal (DAB+) hiervoor te traag waardoor afschakeling voor 2035 niet realistisch is. Om te verzekeren dat partijen daarom zowel over analoog als digitaal spectrum kunnen beschikken in de transitiefase, worden de FM- en DAB-vergunningen gecombineerd, dat wil zeggen samen in één pakket, uitgegeven. Ik heb daarnaast ook onafhankelijk adviesbureau Dialogic om advies gevraagd over een afschakelingsdatum. Dialogic geeft in zijn rapport van oktober 2022³ aan dat er tot op heden geen andere waardevolle invulling is voor de FM-frequentieband en dat dit een van de bepalende factoren is om tot een zinvolle afschakeling te komen. Wereldwijd is er nog geen zicht op een ander gebruik van de FM-band. Dit zal de komende jaren niet veranderen. Ik ga er dan ook van uit dat een verplichte afschakeling van de FM-band pas ná 2035 kan plaatsvinden, in overeenstemming met de radiosector als geheel. Het afschakelen van de FM-band kan dan ook geen reden zijn om de duur van vergunningstermijn te verkorten.

Het verkorten van de looptijd zou bovendien nadelig zijn voor nieuwe toetreders met als gevolg dat zij wellicht afzien van deelname aan de veiling.

Artikel 3.17 van de Telecommunicatiewet bepaalt daarom dat vergunningen worden verleend voor een bij die vergunning te bepalen termijn die passend is, gelet op de in artikel 3.10, tweede lid, van de Telecommunicatiewet bedoelde doelen, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met het belang van waarborging van mededinging, een doelmatig frequentiegebruik en van bevordering van innovatie en efficiënte investeringen, onder meer door te voorzien in een passende periode voor de afschrijving van investeringen. Een passende periode is in dit licht bezien dan ook minimaal twaalf jaar en in lijn met de overwegingen in de Europese richtlijn die bij gelijksoortige veilingen uitgaat van een (nog) langere periode.

De omstandigheden zijn voorafgaande aan de veiling van frequentieruimte bovendien voor al de geïnteresseerde partijen gelijk. Het is aan partijen zelf om op basis van beschikbare informatie hun business case te bepalen. Mogelijke onzekerheden dienen daarbij te worden verdisconteerd in de biedingen die partijen gaan uitbrengen. Alles afwegende is er

³ Rapport «Update argumenten bij en impact van afschakeling van FM-radio».

dan ook geen reden om uit te gaan van een vergunningstermijn die onder de twaalf jaar ligt.

Het afzonderlijk verdelen van de twee geclausuleerde vergunningen

In totaal zijn er negen pakketten die worden geveild, zeven daarvan zijn ongeclausuleerd en twee geclausuleerd. Een aantal partijen heeft in de zienswijze gevraagd of het nog mogelijk is om de twee geclausuleerde pakketten op een andere wijze dan door een veiling uit te geven, namelijk door middel van een vergelijkende toets.

Het is om een aantal redenen niet wenselijk om twee van de negen pakketten uit te geven door middel van een ander verdeelmechanisme. Het afzonderlijk verdelen van twee van de negen pakketten heeft invloed op onder andere de gekozen veilingsystematiek en de onderlinge concurrentieverhoudingen. Dit maakt dat er bij een dergelijke keuze niet overgegaan kan worden tot het veilen van de resterende zeven ongeclausuleerde pakketten. Voor de veiling daarvan zouden alle documenten en onderliggende adviezen, waaronder het advies van ACM, opnieuw moeten worden opgesteld⁴. Zo is de vraag of er dan nog steeds uitgegaan mag worden van een maximum van drie vergunningen per rechtspersoon aangezien de ACM bij het opstellen van het advies is uitgegaan van negen pakketten.

Naast het opstellen van een nieuwe veilingregeling zou daarnaast ook een regeling voor een vergelijkende toets moeten worden opgesteld. De complexiteit van (het vaststellen van de regels voor) een vergelijkende toets maakt dat, indien ik daar alsnog toe zou moeten overgaan, er in ieder geval niet kan worden voldaan aan de rechterlijke uitspraken die mij opdragen om voor 1 september 2023 de landelijke commerciële vergunningen te verdelen. Waarschijnlijk zou 1 september 2024 dan de eerst haalbare datum zijn voor een veiling van de ongeclausuleerde pakketten en een vergelijkende toets voor de geclausuleerde.

Bovendien is het nadeel van het verdelen middels een vergelijkende toets dat het opstellen en beoordelen van deze criteria, en daarmee ook de aanvragen, in hoge mate subjectief (en bewerkelijk) is. Dat maakt een vergelijkende toets inhoudelijk erg complex. De uitkomsten van een dergelijke toets zijn bovendien snel onderwerp van juridische procedures. In de Nota mobiele communicatie 2016 is daarom het uitgangspunt dat schaarse vergunningen, zoals de FM-vergunningen, worden verdeeld door middel van een objectieve veiling. Ik ben dan ook van mening dat de negen pakketten op dezelfde wijze door middel van een veiling moeten worden uitgegeven.

Het toestaan dat tijdens de veiling geswitcht kan worden tussen de vergunningen

Een partij heeft aangegeven van mening te zijn dat partijen bij hun aanvraag één of meerdere keuzes voor een pakket moeten aangeven en daarvan tijdens de veiling niet meer zouden mogen afwijken. Andere partijen hebben aangegeven dat zij juist van mening zijn dat partijen op alle combinaties van pakketten moeten kunnen bieden, ongeacht de pakketten die zij hebben aangevraagd.

Het tijdens het verloop van de veiling kunnen wisselen van pakketten is in overeenstemming met een van de doelstellingen van de veiling en vormt

⁴ Ook het veilingadvies en de berekeningen door SEO van de reserveprijzen zouden opnieuw moeten worden vastgesteld.

daarmee een van uitgangspunten voor de keuze voor de simultane meerrondenveiling (SMRA) als veilingmodel. Het kunnen wisselen tussen alle pakketten biedt de meeste flexibiliteit aan de deelnemers.

Een voorschrift met als strekking dat partijen niet mogen switchen tijdens de veiling zou de mededinging tussen deelnemers aanzienlijk beperken; er zouden binnen de veiling als het ware deelveilingen worden gecreëerd waaraan alleen een vaststaande groepen aanvragers zou kunnen deelnemen. Dat is onwenselijk. In artikel 3.10, tweede lid, van de Telecommunicatiewet, is opgenomen dat de keuze van de toe te passen procedure onder andere het doel heeft de mededinging te stimuleren. Het kunnen switchen tijdens de veiling draagt daaraan bij.

Het verhogen van de percentages nieuws en actualiteiten van het nieuwskavel

Tijdens het debat van 15 december jl. heeft u mij gevraagd naar de mogelijkheid om het percentage uit te zenden nieuws en actualiteiten te verhogen van het geclausuleerde nieuwskavel. De clausuleringen en de daarvoor geldende voorwaarden zijn vastgelegd in de Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het eventueel wijzigen van het percentage dat in de conceptregeling op 50% is gesteld, is een bevoegdheid van de Staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Naar aanleiding van de ontvangen zienswijzen op die regeling zal de Staatssecretaris daarover binnenkort beslissen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens