

**Regeling van de Minister van Economische Zaken van 17 maart 2017,
nr. WJZ/17041359, handelende in overeenstemming met de Minister van
Financiën, houdende regels met betrekking tot het bedrag verschuldigd door
verkrijgers of houders van een vergunning voor het gebruik van
frequentieruimte bestemd voor landelijke commerciële radio-omroep
(Regeling vaststelling bedrag landelijke commerciële radio-omroep 2017)**

De Minister van Economische Zaken, handelende in overeenstemming met de Minister van Financiën,

Gelet op artikel 3.15 van de Telecommunicatiewet;

Besluit:

Artikel 1

In deze regeling wordt verstaan onder:

minister: Minister van Economische Zaken;

kavel: frequentie of het samenstel van frequenties voor het gebruik waarvan een vergunning kan worden verleend;

vergunning voor kavel A1: de vergunning voor kavel A1 die verleend is op grond van de Regeling aanvraag en vergelijkende toets vergunningen commerciële radio-omroep 2003;

vergunning voor kavel A3: de vergunning voor kavel A3 die verleend is op grond van de Regeling aanvraag en vergelijkende toets vergunningen commerciële radio-omroep 2003;

vergunning voor kavel A6: de vergunning voor kavel A6 die verleend is op grond van de Regeling aanvraag en vergelijkende toets vergunningen commerciële radio-omroep 2003;

vergunning voor kavel A7: de vergunning voor kavel A7 die verleend is op grond van de Regeling aanvraag- en verdeelprocedure vergunningen kavels A7, B38 en C08 met bijbehorende vergunningen voor digitale radio-omroep;

vergunning voor digitale radio-omroep: vergunning voor het gebruik van 1/9e deel van een capaciteit van het frequentieblok bedoeld in nationale voetnoot HOL007A van het Nationaal Frequentieplan 2014 die gekoppeld is aan de te verlengen vergunning.

Artikel 2

1. De verkrijger of houder van een vergunning voor landelijke commerciële radio die verleend is respectievelijk waarvan de geldigheidsduur is verlengd met toepassing van de Regeling verlenging en digitalisering landelijke commerciële radio-omroep 2017 is voor het gebruik van de desbetreffende frequentieruimte gedurende de periode van 1 september 2017 tot 1 september 2022 een bedrag verschuldigd, waarvan de hoogte is:
 - a. voor de vergunning voor kavel A1 en een vergunning voor digitale radio-omroep: € 2.544.000;
 - b. voor de vergunning voor kavel A3 en een vergunning voor digitale radio-omroep: € 2.758.000;
 - c. voor de vergunning voor kavel A6 en een vergunning voor digitale radio-omroep: € 2.324.000;
 - d. voor de vergunning voor kavel A7 en een vergunning voor digitale radio-omroep: € 859.000.
2. Indien de verlenging en verlening van vergunningen met toepassing van de Regeling verlenging en digitalisering landelijke commerciële radio-omroep plaatsvindt na 1 september 2017, is voor de resterende periode tot 1 september 2022 een bedrag verschuldigd waarvan de hoogte wordt bepaald door het desbetreffende bedrag, genoemd in het eerste lid, te vermenigvuldigen met een breuk waarvan de teller wordt gevormd door het aantal hele maanden dat na het tijdstip van vergunningverlening resteert tot 1 september 2022 en de noemer door het getal 60.

Artikel 3

1. De verkrijger of de houder van de vergunningen betaalt het op grond van artikel 2 verschuldigde bedrag uiterlijk op een bij besluit van de minister te bepalen datum en tijdstip.
2. Voor de betaling door de verkrijger of de houder van het door hem op grond van artikel 2 verschuldigde bedrag wordt mede:
 - a. de waarborgsom aangewend die op grond van artikel 4, eerste lid, van de Regeling verlenging



- en digitalisering landelijke commerciële radio-omroep 2017 is verstrekt, of
- b. in het geval de verkrijger of de houder niet tijdig of niet volledig heeft betaald, de bankgarantie aangewend die op grond van artikel 4, eerste lid, van de Regeling verlenging en digitalisering landelijke commerciële radio-omroep 2017 is verstrekt.
3. De betalingen worden verricht door overmaking op het bankrekeningnummer 705001199, IBAN: NL41INGB0705001199, BIC: INGBNL2A, ten name van Ministerie van Economische Zaken, Agentschap Telecom, Afdeling Bedrijfsvoering – Finance, onder vermelding van de desbetreffende kavel in de FM-band en van ‘vergunning voor digitale radio-omroep’.
 4. De minister kan een geldschuld jegens de vergunninghouder die verband houdt met een bij of krachtens hoofdstuk 3 van de Telecommunicatiewet genomen besluit, verrekenen met een vordering op grond van artikel 2.

Artikel 4

1. Indien de aanvraag op grond van de Regeling verlenging en digitalisering landelijke commerciële radio-omroep 2017 wordt afgewezen, wordt de door de aanvrager op grond van artikel 4, eerste lid, van die regeling verstrekte waarborgsom of bankgarantie door de minister, uiterlijk twee weken nadat de aanvraag is afgewezen, teruggestort, respectievelijk teruggegeven.
2. Bij toepassing van het eerste lid vergoedt de minister de rente over de gestorte waarborgsom vanaf de dag waarop hij de waarborgsom heeft ontvangen op het bankrekeningnummer, genoemd in artikel 3, derde lid, met dien verstande dat de rente wordt vergoed tot en met de dag voorafgaand aan de dag waarop de waarborgsom door de minister wordt teruggestort.
3. Bij toepassing van artikel 3, tweede lid, onderdeel a, vergoedt de minister de rente over de gestorte waarborgsom vanaf de dag waarop hij de waarborgsom heeft ontvangen op het bankrekeningnummer, genoemd in artikel 3, derde lid, met dien verstande dat de rente wordt vergoed tot en met de dag voorafgaand aan de dag waarop de waarborgsom door de minister is aangewend voor de betaling van het verschuldigde bedrag.
4. De rente wordt berekend volgens actual/360 op basis van de door de Europese Centrale Bank vastgestelde Euro Overnight Index Average, minus 100 basispunten, met een minimum van 0%.

Artikel 5

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 6

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling vaststelling bedrag landelijke commerciële radio-omroep 2017.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 17 maart 2017

*De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp*

TOELICHTING

1. Aanleiding en doel

Met deze regeling wordt voor bepaalde vergunningen voor landelijke commerciële radio-omroep een bedrag in de zin van artikel 3.15 van de Telecommunicatiewet in rekening gebracht. In het kader van het digitaliseringsbeleid worden de bestaande FM-vergunningen voor commerciële radio verlengbaar gemaakt tot 1 september 2022 (zie de brief aan de Tweede Kamer van 19 mei 2016, Kamerstukken II, 2015–2016, 24 095, nr. 402). Meer concreet wordt met deze regeling het bedrag vastgelegd voor de ongeclausuleerde landelijke FM-vergunningen (kavels A1, A3, A6 en A7) en de daaraan gekoppelde vergunningen voor digitale radio-omroep. De FM-vergunningen betreffen frequentieruimte in de 87,5–108 MHz-band. De vergunningen voor digitale radio-omroep betreffen het recht op 1/9^e deel van de capaciteit in het frequentieblok 11C (219,584 MHz – 221,120 MHz). Op grond van artikel 3.15 van de Telecommunicatiewet kan voor het gebruik van frequentieruimte een bedrag in rekening worden gebracht teneinde een optimaal gebruik van die frequentie-ruimte te bevorderen. Vanwege de aard van de onderhavige vergunningen gaat dit op voor de FM-vergunningen in combinatie met de vergunningen voor digitale radio-omroep.

2. Uitgangspunten en proces

Het in rekening brengen van een bedrag is in het bijzonder van belang bij schaarse frequentieruimte. Indien vergunningen worden verdeeld door middel van een veiling of een vergelijkende toets met een financieel bod geeft het resultaat van de bieding in beginsel een objectief beeld van de marktwaarde van de vergunning op dat moment.

Bij de verlenging van de huidige vergunningen voor commerciële radio ontbreekt een dergelijk prijsmechanisme en dient de economische waarde van de vergunningen op een andere manier te worden bepaald. De economische waarde dient (geheel) in het bedrag te worden uitgedrukt, zowel met het oog op doelmatig frequentiegebruik als om te voorkomen dat de verlenging kan worden aangemerkt als een verboden vorm van staatssteun aan de huidige vergunninghouders. Daarnaast is het belangrijk om verstoring van een gelijk speelveld (*level playing field*) te voorkomen. Om dit te bereiken zijn de voordelen contant gemaakt die gedurende de looptijd van de vergunning uit de exploitatie van de vergunningen kunnen worden verwacht, overeenkomstig artikel 3.15, tweede lid, Telecommunicatiewet. Ingevolge artikel 13 van de Machtigingsrichtlijn¹ is van belang dat de verschuldigde bedragen zodanig worden bepaald dat zij objectief gerechtvaardigd, transparant, niet-discriminerend en proportioneel zijn.

Om dit te bereiken is onafhankelijk onderzoek gedaan door SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO) en het Instituut voor Informatierecht (hierna: IViR).² In dat onderzoek is de economische waarde bepaald van de landelijke commerciële FM-vergunningen, gecombineerd met de daaraan gekoppelde vergunningen voor digitale radio-omroep. Hierbij is voor de vergunningen in de FM-band uitgegaan van het beleid en de randvoorwaarden zoals die gelden sinds de verdeling van 2003, of sindsdien zijn aangepast. Zo is in 2003 bepaald dat één commerciële omroepinstelling maximaal twee landelijke commerciële kavels mocht bezitten, waarbij als aanvullende voorwaarde gold dat een commerciële omroepinstelling ten hoogste één geclausuleerd kavel en ten hoogste één ongeclausuleerd kavel mocht bezitten. Deze beperking is per 1 januari 2016 aangepast.³ Sindsdien is het een commerciële landelijke omroepinstelling toegestaan ten hoogste vier kavels te bezitten, ongeacht of die geclausuleerd dan wel ongeclausuleerd zijn. Het effect hiervan op de economische waarde van de verschillende FM-vergunningen is onderzocht door Boer & Croon Corporate Finance (hierna: BCCF) en vervolgens geïncorporeerd door SEO/IViR in haar berekening.⁴

De door SEO toegepaste methodiek voor het berekenen van de verlengingsprijzen van de ongeclausuleerde kavels is dezelfde als welke zij in 2011 heeft ontwikkeld voor het berekenen van de toenmalige verlengingsprijzen. Deze methodiek is, voor zover bestreden, in hoger beroep getoetst door het

¹ Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voorelektronische-communicatienetwerken en -diensten (PbEG L 108), gewijzigd door richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009, Pb EU L337.

² SEO Economisch Onderzoek en Instituut voor Informatierecht, 'Waarde landelijke commerciële radiovergunningen: verlenging 2017', Amsterdam: november 2016.

³ Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 13 december 2015, nr. WJZ/853428 (6968), houdende wijziging van de Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003 in verband met verruiming van het aantal FM-kavels dat door een commerciële omroepinstelling kan worden gebruikt, Stcrt. 2015, nr. 46434.

⁴ Boer & Croon Corporate Finance, 'Waarde-effect verruiming eigendomsrestricties commerciële radio', Amsterdam: juni 2016.

College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb). In haar uitspraken van 8 oktober 2015 heeft het CBb geoordeeld dat de minister zich voor het bepalen van de verlengingsprijzen van de ongeclausuleerde kavels in redelijkheid kon baseren op de door SEO ontwikkelde methodiek.⁵ Mede hierom is besloten dezelfde methode toe te passen.

De methodiek voor het berekenen van de prijzen voor de geclausuleerde kavels is niet gelijk aan de methode zoals die in 2011 door SEO is ontwikkeld en toegepast voor dat type kavels. De reden voor het verschil is gelegen in de uitspraak van het CBb van 8 januari 2015 inzake de verlengingsprijs die in 2011 is opgelegd voor het (geclausuleerde) kavel A2 dat is bestemd voor 'gouwe ouwe'.⁶ In die uitspraak heeft het CBb geoordeeld dat de door SEO ontwikkelde methodiek uit 2011 niet mocht worden toegepast voor het berekenen van de prijs voor kavel A2. Het CBb overweegt in haar uitspraak dat de clausulering van A2 verondersteld wordt een negatief effect te hebben op de verdienmogelijkheden van dat kavel. Volgens het CBb kwam een dergelijk effect niet tot uitdrukking in de door SEO toegepaste methodiek en maakte het model geen onderscheid tussen het effect van de clausulering van een kavel en de specifieke prestaties van de vergunninghouder van dat kavel. Gelet hierop heeft het CBb de ministeriële regeling, waarin het eenmalig bedrag voor de verlenging van de vergunning van kavel A2 in 2011 is neergelegd, voor dat onderdeel buiten toepassing gelaten.⁷ In de berekening van de verlengingsprijs 2017–2022 heeft SEO/IViR voor de geclausuleerde kavels een andere methodiek toegepast, rekening houdend met de overwegingen in deze uitspraak van het CBb.

Zoals gezegd dienen houders van een vergunning voor analoge radio-omroep ook te beschikken over een vergunning voor digitale radio-omroep. Om te komen tot deze koppeling wordt een gecombineerde aanvraagprocedure gevolgd voor enerzijds verlenging van de FM-vergunningen en anderzijds voor uitgifte van een vergunning voor digitale radio-omroep.⁸ Het bedrag heeft betrekking op de combinatie van deze beide vergunningen.

In hun onderzoek hebben SEO en IViR de contante waarde bepaald die elke vergunning vertegenwoordigt voor een gemiddeld efficiënte toetreder over de periode 2017–2022. De clausuleringen voor de kavels A2, A4, A5, A8 en A9 vormen een zodanige beperking van de gebruiksmogelijkheden dat de economische waarde van de bijbehorende vergunningen voor een toetreder nihil is voor de jaren 2017–2022. Datzelfde mag worden aangenomen voor de niet-landelijke vergunningen. Als onderdeel van haar onderzoek heeft SEO/IViR – na het actualiseren van de marktverwachting en andere input-parameters en met gebruikmaking van de modellen uit 2011 – de waarde van deze niet-landelijke vergunningen onder verschillende scenario's bepaald. Zelfs onder de meest positieve aannames blijven de uitkomsten van die berekening robuust negatief.⁹

Bij het vaststellen van het rapport van SEO heeft een informele consultatie plaatsgevonden waarbij alle landelijke en niet-landelijke FM vergunninghouders in de periode van 4 mei 2016 tot en met 1 juni 2016 in de gelegenheid zijn gesteld om hun eerste reactie te geven op de toenmalige rapporten van zowel SEO/IViR als dat van BCCF. Hierop is een beperkt aantal reacties ontvangen welke door SEO/IViR en BCCF zijn beoordeeld en hebben geleid tot aanpassing van de beide rapporten. Hierna is het werk van SEO/IViR, zoals de inschatting van de relevante inputparameters waaronder de verwachtingen voor de advertentiemarkt en de Weighted Average Cost of Capital (WACC), het verwerken van door de vergunninghouders aangeleverde bedrijfscijfers en het verwerken van de reacties die in de informele consultatie zijn ingebracht, voorgelegd aan RBB Economics (hierna: RBB) en Sman Business Value (hierna: Sman) voor een second opinion. RBB en Sman hebben dit beoordeeld en hun bevindingen met SEO/IViR besproken. Naar aanleiding hiervan zijn enkele aanpassingen, zoals bijvoorbeeld op het vlak van de WACC, doorgevoerd door SEO/IViR. De bevindingen van RBB en Sman zijn vastgelegd in een afzonderlijk rapport.¹⁰

3. Berekeningsmethode en hoogte van het verschuldigde bedrag

Zoals hierboven is vermeld, is de methode om te komen tot de verlengingsprijzen voor de ongeclausuleerde kavels gelijk aan de methode zoals toegepast in 2011. Voor de geclausuleerde kavels is een

⁵ CBb 8 oktober 2015, ECLI:NL:CBB:2015:317. CBb 8 oktober 2015, ECLI:NL:CBB:2015:318. CBb 8 oktober 2015, ECLI:NL:CBB:2015:319.

⁶ CBb 2 januari 2015, ECLI:NL:CBB:2015:2.

⁷ Bij Regeling van 14 december 2016 is deze regeling aangepast. Stcrt. 2016, 70510.

⁸ Regeling verlenging en digitalisering landelijke commerciële radio-omroep 2017.

⁹ Slechts wanneer alle inkomsten van de niet-landelijke stations de komende jaren met meer dan 26% stijgen ontstaat er een positieve waardering voor één niet-landelijke vergunning.

¹⁰ RBB Economics en Sman Business Value, 'Waarde landelijke commerciële radiovergunningen: verlenging 2017 Second opinion op de waardebeoordeling door SEO/IViR – opgesteld in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken', Den Haag: 8 december 2016.

andere methode toegepast om gevolg te geven aan de uitspraak van het CBB van 8 januari 2015. Hierna wordt de berekeningswijze voor de beide soorten kavels toegelicht.

3.1 Uitgangspunt en algemene beschrijving van de methode

Uitgangspunt voor de methode is het berekenen van de waarde van de verschillende vergunningen voor een gemiddeld efficiënte toetreder. Dit betekent dat de zogenaamde ‘opportuïteitskosten’ worden berekend voor de zittende vergunninghouders, oftewel de kosten van het in gebruik houden van een vergunning voor de periode van 1 september 2017 tot 1 september 2022. Ze zijn gelijk aan de waarde die een gemiddeld efficiënte toetreder met die vergunning zou kunnen genereren. In een efficiënte markt had de vergunninghouder immers precies die prijs kunnen krijgen wanneer hij de vergunning had verkocht aan een dergelijke toetreder.

Om de waarde van de verschillende vergunningen voor een gemiddeld efficiënte toetreder te berekenen is een kasstroombenadering gevolgd. Dit betekent dat voor elk van de vergunningen alle opbrengsten, kosten, en (des)investeringen zijn bepaald voor de periode 2017–2022. Op basis daarvan zijn de vrije kasstromen bepaald die een gemiddeld efficiënte toetreder met de vergunning kan genereren in die periode. Om deze vervolgens contant te maken is een sectorspecifieke discontovoet (Weighted Average Cost of Capital, oftewel WACC) vastgesteld en toegepast. Vervolgens is nog bepaald welk deel van die kasstromen kan worden toegerekend aan de distributie via de FM en digitaal/DAB+, en welk deel aan verspreiding via andere platformen zoals kabel en internet. Alleen het deel dat kan worden toegerekend aan de distributie via FM en digitaal/DAB+ omvat immers de economische waarde van de onderliggende vergunning en behoort onderwerp te zijn van het verschuldigde bedrag.

3.2 Data-uitvraag, analyse, en voorspellingen

Om de kasstroommodellen op te stellen is SEO/IViR uitgegaan van de cijfers van de verschillende radiostations met betrekking tot de kosten, inkomsten en investeringen. Daartoe zijn de verschillende vergunninghouders benaderd en gevraagd om op basis van hun jaarverslagen voor de jaren 2009–2015 een door SEO/IViR toegestuurde Excel-sheet in te vullen voor elk van hun radiostations afzonderlijk. Deze data zijn gecombineerd met de data die SEO/IViR in 2010 reeds van de vergunninghouders had ontvangen voor de afzonderlijke radiostations over de periode 2004–2008. Daarnaast heeft Agentschap Telecom gegevens aangeleverd over onder meer het demografisch bereik van de verschillende vergunningen in de afgelopen jaren, gegevens over opstelpunten, gegevens over de in rekening gebrachte toezichtkosten, en biedgegevens over de verdeling van FM-vergunningen in 2003.

Op basis van deze dataset heeft SEO/IViR verschillende zogenaamde regressie-analyses uitgevoerd. Een regressie-analyse is een statistische methode om het verband tussen verschillende variabelen te onderzoeken. Het resultaat van een regressie is een formule die de hoogte van één variabele voorspelt op basis van andere variabelen (zgn. verklarende variabelen, zoals bijvoorbeeld het demografische bereik en het aantal jaar dat een station actief is). Zo is uit de regressie-analyse van SEO/IViR bijvoorbeeld gebleken dat de totale distributiekosten onder meer samenhangen met het aantal opstelpunten en de gemiddelde hoogte van de gebruikte opstelpunten. Met andere woorden: de totale distributiekosten zijn afhankelijk van het aantal opstelpunten en de hoogte daarvan. Op vergelijkbare wijze zijn met regressies voorspelmodellen opgesteld voor de som der bedrijfsopbrengsten, diverse andere kostenposten, en investeringen. Een volledige beschrijving van de verschillende variabelen die zijn voorspeld middels regressie-analyses en de uitkomsten daarvan is te vinden in de hoofdstukken 3 tot en met 5 van het rapport van SEO/IViR.

Om voorspellingen te kunnen doen over de verwachte ontwikkeling van de verschillende kosten en inkomsten is het daarnaast nodig om voorspellingen te doen over de verwachte ontwikkeling van de inflatie en de totale netto advertentieopbrengsten in de radiomarkt (hierna: NAO). Voorspellingen voor de toekomstige inflatie zijn voor zover mogelijk (te weten tot en met 2021) gebaseerd op de meest actuele voorspellingen van het CPB. Voor 2022 is de voorspelde inflatie gelijk gesteld aan 2021.

Voor de verwachte ontwikkeling van de NAO is op basis van cijfers over de feitelijke ontwikkeling sinds 1998 een voorspelmodel ontwikkeld. De gebruikte cijfers zijn afkomstig van het Radio Advertentie Bureau (hierna: RAB). Uit eerdere berekeningen door SEO/IViR van de waarde van de verschillende vergunningen in 2011 en 2013 is reeds gebleken dat de ontwikkeling van de nominale NAO verband houdt met de ontwikkeling van het nominale bruto binnenlands product (hierna: bbp).¹¹ Tegen die achtergrond heeft SEO/IViR onderzocht of de ontwikkeling van de nominale NAO gedurende de periode 1998–2015 kan worden voorspeld aan de hand van de ontwikkeling van het nominale bbp in

¹¹ SEO Economisch Onderzoek & Instituut voor Informatierecht, ‘Actuele waarde van kavel A7’, Amsterdam: december 2013.

diezelfde periode. Het resulterende model presteert redelijk, maar wijst ook uit dat de zogenaamde zero-base verdeling van FM-vergunningen in 2003 significante invloed heeft gehad op de markt. Dat was het moment dat er veel partijen tot de markt toetraden. In de jaren erna is voorts het belang van internet als verspreidingsmedium en concurrentie voor radio toegenomen en lijkt de markt zich minder gunstig te hebben ontwikkeld dan in de jaren ervoor. Daarom is de analyse herhaald voor het tijdvak vanaf 2004. Dat model presteert duidelijk beter en is dan ook uiteindelijk door SEO/IViR in haar berekening gebruikt voor het voorspellen van de ontwikkeling van de nominale NAO gedurende de periode 2017–2022.

De voorspellingen die SEO/IViR doet voor de ontwikkeling van de nominale NAO heeft zij getoetst door ze af te zetten tegen de voorspellingen van een aantal experts die regelmatig voorspellingen doen voor de diezelfde marktontwikkeling. Er is gekeken naar de voorspellingen van PwC (Media Outlook), GroupM, en Zenith Optimedia, en naar de mate waarin eerdere voorspellingen van deze experts de realisaties wisten te benaderen.

Uiteindelijk komt SEO/IViR op basis van het door haar ontwikkelde voorspelmodel voor de nominale NAO tot een verwachte ontwikkeling die ruim onder de door het CPB verwachte ontwikkeling van de nominale bbp-groei ligt. Die voorspelling van SEO/IViR ligt binnen de bandbreedte van de verschillende voorspellingen van voornoemde experts. Met uitzondering van één jaar (2017) verwachten SEO/IViR dat de NAO in reële termen de komende jaren zal krimpen. Dat beeld sluit goed aan bij de eerder beschreven verschuiving van advertentie-bestedingen van traditionele media zoals radio naar internet en de toegenomen concurrentie van nieuwe mediadiensten die via internet worden aangeboden.

3.3 Sectorspecifieke discontovoet (WACC)

Op basis van de door vergunninghouders aangeleverde historische cijfers, de daarop verrichte regressie-analyses, en het ontwikkelen van prognoses voor de NAO is het mogelijk om kasstroommodellen voor de verschillende vergunningen op te stellen. Om die contant te maken naar de verlengingsdatum van de vergunning heeft SEO/IViR een sectorspecifieke WACC bepaald. Om daartoe te komen is bepaald wat de verhouding tussen vreemd en eigen vermogen is waarmee radiostations worden gefinancierd ('leverage'), en wat de kostenvoet van die beide typen vermogen is. Daarvoor was het nodig om te bepalen wat de hoogte is van de risicovrije rentevoet, de marktrisicopremie, de bèta, de opslag voor kredietrisico, en de belastingdruk. Hierna wordt kort beschreven hoe deze variabelen zijn vastgesteld. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 4.2 van het rapport van SEO/IViR.

De formule voor vaststelling van een WACC is als volgt:

$$\text{WACC} = \% \text{ eigen vermogen} \times (\text{risicovrije rentevoet} + \text{bèta} \times \text{marktrisicopremie}) + \% \text{ vreemd vermogen} \times ((\text{risicovrije rentevoet} + \text{kredietopslag}) \times (1 - \text{belastingdruk}))$$

Voor het bepalen van de *leverage* heeft SEO/IViR net als in 2011 gekeken naar de *leverage* van bedrijven voor wie radio een belangrijk onderdeel van de activiteiten is. Daaruit resulteert een zogenaamde '*peer group*'. Op basis daarvan is de *leverage* vastgesteld op 61,9%. Dit betekent dat aangenomen wordt dat bedrijven in de radiosector gemiddeld 61,9% van hun totale vermogen in de vorm van vreemd vermogen aantrekken.

Om de risicovrije rentevoet te bepalen is, in lijn met het gangbare gebruik in de financieringstheorie en (regulerings)praktijk, gekeken naar het rendement op de jongste tienjarige staatsobligaties van de Nederlandse rijksoverheid. Net als bij de berekening van de waarde in 2011 is daarvoor gekeken naar de stand en ontwikkeling in de laatste vier jaar. In de afgelopen jaren speelt het uiterst ruime monetaire beleid van de ECB om investeringen in de EU aan te jagen echter een belangrijke rol. Dit beleid heeft bijgedragen aan de historisch lage rentestanden voor staatsobligaties en het wordt onwaarschijnlijk geacht dat dit tot 2022 zo blijft. Er is daarom gekozen voor een risicovrije rentevoet van 2,25%, hetgeen ongeveer de gemiddelde rentestand op tienjarige staatsobligaties van de Nederlandse rijksoverheid over de periode 2009–2015 weerspiegelt, en wordt beschouwd als een redelijke voorspelling voor het gemiddelde over de jaren tot en met 2022.

De marktrisicopremie (hierna: MRP) is het verschil tussen het rendement op een brede marktportefeuille en de risicovrije rentevoet. Over de hoogte hiervan bestaat noch in de wetenschappelijke literatuur noch in de waarderingspraktijk consensus, en de berekening kan plaatsvinden door achterof vooruit te kijken in de tijd. Net als in 2011 kiest SEO/IViR er voor om voor beide methoden verschillende bronnen te raadplegen en de MRP op basis hiervan vast te stellen. Zo wordt een MRP vastgesteld van 4,5%.

De bèta is een maat om de beweeglijkheid van een aandeel ten opzichte van de marktindex te bepalen. SEO/IViR bepaalt deze voor de Nederlandse radiosector door te kijken naar openbaar bekende bèta's van bedrijven in de *peer group* zoals vastgesteld voor het bepalen van de *leverage*, en daarbij rekening te houden met de invloed van de leverage op de bèta. Zo resulteert voor de Nederlandse radiosector een (equity) bèta van 0,97.

Om tot de kostenvoet van het vreemd vermogen te komen is het nodig een opslag voor kredietrisico vast te stellen. Die opslag wordt namelijk opgeteld bij de risicovrije rente om te komen tot de kostenvoet van het vreemd vermogen. Door een combinatie van krediet *ratings* van de eerder afgebakende *peer group* en het plaatsen daarvan in de historische context komt SEO/IViR tot een kredietrisico opslag van 3,875%. In haar second opinion heeft RBB/Sman aangegeven dat indien een dergelijke historische opslag wordt gecombineerd met een historische risicovrije rente, er een kostenvoet voor vreemd vermogen zou resulteren die hoog is in het huidige tijdsgewricht. Zij heeft geadviseerd om bij het bepalen van de kostenvoet van het vreemd vermogen daarom niet uit te gaan van een historisch gemiddelde voor de risicovrije rente zoals toegepast voor het berekenen van de kostenvoet van het eigen vermogen, maar een actuele risicovrije rente te hanteren. SEO/IViR stelt die vast op 0,82%. Dit resulteert samen in een kostenvoet voor vreemd vermogen (voor belasting) van 4,69%. Daardoor wordt de verhouding tussen de kosten van vreemd en eigen vermogen ook logischer, omdat de kostenvoet van vreemd vermogen anders hoger zou hebben gelegen dan voor eigen vermogen. Dit advies van RBB/Sman is door SEO/IViR overgenomen, waardoor de kostenvoet voor het vreemd vermogen 4,69% wordt.

Voor de belastingdruk, tot slot, gaat SEO/IViR uit van het thans geldende tarief van de vennootschapsbelasting voor belastbare bedragen vanaf € 200.000 van 25%.

Gegeven al deze cijfers is de hiervoor gegeven formule voor de WACC in te vullen en kan ze worden uitgerekend: $(38,1\% \times (2,25 + 0,95 \times 4,5)) + (61,9\% \times (0,82 + 3,875) \times (1-0,25)) = 4,70\%$.

3.4 Platformverdeling

Om uit de kasstroommodellen de economische waarde van de gecombineerde FM/digitale radiovergunningen te halen is het nodig om vast te stellen voor welke percentage van de kasstromen deze twee distributievormen verantwoordelijk zijn, en welke percentage is toe te rekenen aan andere distributievormen zoals internet, satelliet en kabel.¹² Ook is het nodig om een projectie hiervan te doen voor de periode tot 2022. Hiervoor heeft SEO/IViR de beschikbare studies gebruikt die voor Nederland inzicht geven in de verdeling van luistertijd over de verschillende distributievormen of platformen. Met inachtneming van deze studies komt SEO/IViR tot een voorspelling waarbij FM en digitale radio in 2017 samen verantwoordelijk zijn voor 54% van de luistertijd maar dit aandeel afneemt tot 50% in 2022. Voor de vergunningsperiode 2017–2022 wordt derhalve de gemiddelde waarde van 52% gehanteerd.

3.5 Extra stap geclausuleerde vergunningen

De stappen die hiervoor zijn toegelicht maken het mogelijk om voor de ongeclausuleerde kavels kasstroommodellen op te stellen voor de gehele periode 2017–2022 en die contant te maken naar de verlengingsdatum van de vergunningen. Voor de geclausuleerde stations dient er echter nog een extra stap te worden gezet zodat het effect van de clausulering op het inkomstenpotentieel tot uitdrukking komt in de berekening. In 2011 heeft SEO dit effect ingeschat door middel van een regressie-analyse. Daaruit bleek dat er voor het kavel A2 – met de clausulering 'gouwe ouwe' – geen significante invloed was op de inkomstenpotentie. Om die reden speelde clausulering voor het voorspellen van de inkomsten van kavel A2 geen rol. Deze aanpak is niet in stand gelaten door het CBb met haar uitspraak van 8 januari 2015. Als gevolg hiervan is in de berekening voor de periode 2017–2022 de methode voor de geclausuleerde vergunningen aangepast om het effect van clausulering tot uitdrukking te brengen. Dit is voor alle geclausuleerde vergunningen gedaan om zo het gelijke speelveld te borgen. Deze aanpak wordt hierna kort beschreven. Voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het rapport van SEO/IViR.

In de aanpak die SEO/IViR heeft ontwikkeld voor de geclausuleerde stations wordt gebruik gemaakt van (a) de waarden die op basis van het hiervoor beschreven kasstroommodel zijn berekend voor de vergunningen anno 2003, en (b) de winnende biedingen uit 2003 plus de eenmalige bedragen die indertijd zijn opgelegd. Met gebruikmaking van deze elementen kan worden bepaald wat volgens de

¹² In 2011 is enkel het deel dat kon worden toegerekend aan distributie via FM gebruikt. Digitale radio werd op dat moment nog slechts beschouwd als kostenpost. Door de marktontwikkelingen en het toenemend gebruik van digitale radio is daar nu een andere keuze in gemaakt.

markt in 2003 de verwachte invloed was van de clausulering op de inkomstenpotentie van de verschillende geclausuleerde vergunningen. Daarbij wordt uitgegaan van marktverwachtingen zoals die destijds (in 2003) geschetst zijn in de Regeling vaststelling eenmalig bedrag landelijke commerciële radio-omroep 2003 (hierna: Regeling 2003).¹³ Relevant hier is dat het effect van de clausulering door een vergunninghouder zelf is verdisconteerd in de inschatting van de te genereren kasstromen en dat hij tegen de achtergrond daarvan zijn financiële bod heeft uitgebracht. Er is geen andere objectieve marktinformatie beschikbaar waaruit blijkt wat het effect van de clausulering is. Dit is in lijn met de Belgacom-uitspraak van het Hof van Justitie (zie uitspraak van 21 maart 2013, C-375/11, ro. 52), waarin geoordeeld is dat een verlengingsvergoeding afgeleid mag worden van de initiële vergoeding die bij toetreding tot de markt is betaald. In dit geval een bedrag (door de overheid bepaald) en het geboden financieel bod.

Door het SEO-model toe te passen met gebruikmaking van de verwachtingen uit 2003 volgen er waarden voor de verschillende FM-kavels. De waarden die aldus volgen uit het model, zijn gelegd naast de bedragen die in 2003 zijn betaald. In dit geval is dat dus de combinatie van een bedrag en het door marktpartijen uitgebrachte financieel bod. Er is gebruik gemaakt van die bedragen omdat ze de meest recente verwachtingen van marktpartijen zelf weerspiegelen en daarmee de meest objectieve maatstaf zijn van het verwachte effect van de clausuleringen op de waarde van de vergunningen. Dit is in lijn met de Belgacom-uitspraak van het Hof van Justitie, waarin geoordeeld is dat een verlengingsvergoeding afgeleid mag worden van de initiële vergoeding die bij toetreding tot de markt is betaald. Als gevolg van individuele keuzes die marktpartijen in 2003 hebben gemaakt kunnen er echter afwijkingen zijn tussen de waarden die de uitkomst zijn van de toepassing van het SEO-model (met de marktverwachtingen uit 2003) en de winnende biedingen uit 2003. Dergelijke afwijkingen kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit een meer of minder optimistische inschatting door een winnende bieder van de te realiseren kasstromen, of door een meer of minder optimistische inschatting van de marktontwikkeling zoals geschetst in de toelichting bij de Regeling 2003, welke door SEO/IViR is gehanteerd. Om hiervoor te corrigeren is door SEO/IViR een correctiefactor geijkt, zodanig dat de winnende biedingen voor ongeclausuleerde kavels gemiddeld overeenkomen met de voorspellingen voor diezelfde kavels na toepassing van die correctiefactor.

Voor de geclausuleerde vergunningen is er echter nog een extra afwijking ten opzichte van deze bedragen die moet worden berekend. Die afwijking is de verwachte invloed die de clausulering volgens marktpartijen in 2003 had op de waarde van dit kavel. Deze 'clausuleringsfactor' is door SEO/IViR bepaald door de verwachte inkomsten met een (in de tijd constante) schaaftactor zodanig aan te passen dat het model (inclusief voornoemde correctiefactor) als uitkomst het winnende financieel bod (vermeerderd met het eenmalig bedrag) voor dat kavel uit 2003 produceert. Voor het kavel A2 (clausulering 'gouwe ouwe') blijkt uit deze analyse dat de markt verwachtte dat de clausulering zou leiden tot een afname in het inkomstentpotentieel van ruim 13%. Voor het kavel A9 (clausulering 'Nederlandstalige muziek') blijkt uit deze analyse dat de markt verwachtte dat de clausulering zou leiden tot een afname in het inkomstentpotentieel van 55%. Zo is geborgd dat het effect van de clausulering tot uitdrukking komt in de verlengingsprijs van het kavel A2, naar mijn oordeel in lijn met de uitspraak van het CBb van 8 januari 2015.

De clausuleringsfactor die is bepaald op basis van de biedingen in 2003 is tot slot door SEO/IViR gebruikt voor het bepalen van de waarde van de geclausuleerde vergunningen in de periode 2017–2022 met behulp van de eerder genoemde kasstroommodellen.

Al met al blijkt uit de berekening van SEO/IViR dat de waarde van alle geclausuleerde vergunningen voor een gemiddeld efficiënte toetreders nihil is voor de periode 2017–2022. Om die reden is voor die kavels geen bedrag verschuldigd en wordt in deze regeling voor die kavels geen bedrag vastgesteld.

3.6 Verruiming eigendomsbeperkingen in verlengingsprijzen tot uitdrukking brengen

Met ingang van 1 januari 2016 is er ten opzichte van 2003 een belangrijke wijziging doorgevoerd in de gebruiksmogelijkheden van de landelijke FM-vergunningen. Deze houdt in dat de eigendomsbeperkingen zijn verruimd. Waar een commerciële omroepinstelling voorheen maximaal één ongeclausuleerde en één geclausuleerde vergunning mocht bezitten is dit met deze wijziging verruimd naar maximaal vier vergunningen, ongeacht of die geclausuleerd dan wel ongeclausuleerd zijn.

De verruiming maakt het mogelijk voor partijen om meer vergunningen te verwerven door overname(s). Het overnemen van vergunningen maakt het mogelijk om synergievoordelen te realiseren die het exploiteren van meerdere vergunningen relatief gezien winstgevender maakt dan voorheen mogelijk was. Die synergievoordelen bestaan bijvoorbeeld uit de mogelijkheid om te besparen op

¹³ Regeling vaststelling eenmalig bedrag landelijke commerciële radio-omroep 2003, Stcrt. 2003, 40, pag. 37.

operationele kosten (kantoorhuur, personeelskosten, e.a.) of de grotere schaal in te zetten in onderhandelingen met leveranciers of afnemers (bijv. adverteerders). Als gevolg hiervan neemt de economische waarde van al de landelijke FM-vergunningen mogelijk toe.

De additionele waarde als gevolg van de verruiming van eigendomsbeperkingen zit echter niet in het model van SEO/IViR. Dat model gaat immers uit van bedrijfscijfers over de periode 2004–2015, oftewel de jaren voorafgaand aan de verruiming van de eigendomsbeperkingen. Om dit effect op de economische waarde toch tot uitdrukking te laten komen in de verlengingsprijzen is Boer & Croon Corporate Finance (hierna: BCCF) gevraagd om te onderzoeken wat de hoogte is van dit waarde-effect, en om een methode te ontwikkelen waarmee dit effect tot uitdrukking kan worden gebracht – gekwantificeerd – in de berekening van SEO/IViR.

In haar onderzoek start BCCF met het uiteen zetten van de verschillende vormen van synergievoordelen. Daarbij onderscheidt zij op basis van academische literatuur drie groepen van voordelen: (1) marktmacht synergiën, (2) operationele synergiën, en (3) financiële synergiën. BCCF onderzoekt vervolgens of deze synergiën zich ook voordoen in de radiosector, en zo ja, waar die dan uit bestaan. Daarbij maakt zij wederom gebruik van zo veel mogelijk academische literatuur om haar bevindingen te onderbouwen. Daaruit blijkt dat de synergievoordelen zich ook in de radiosector voordoen en zich als volgt manifesteren:

- (1) Marktmacht synergiën. Een gecombineerde radio-onderneming kan haar toegenomen marktmacht onder meer inzetten om meer advertenties uit te zenden, en de advertentieruimte die zij aanbiedt duurder te verkopen aan adverteerders en zo meer inkomsten te genereren.
- (2) Operationele synergiën: Een gecombineerde radio-onderneming kan bijvoorbeeld dubbele functies elimineren en zo besparen op de loonkosten. Verder kunnen vaste lasten worden gespreid over een groter volume. Daarnaast kan eventuele overlap in luisterpubliek die voor de overname bestond worden verminderd waardoor het totale luisterbereik kan worden vergroot en advertentie-inkomsten verhoogd.
- (3) Financiële synergiën: Net als in andere sectoren van de economie kan een gecombineerde radio-onderneming zijn belastbare 'inkomen' optimaliseren en de totale belastingdruk daarmee verlagen.

Om deze synergievoordelen te kwantificeren beschouwt BCCF drie methoden: (1) abnormal return studies, (2) studies gebaseerd op accounting informatie, en (3) enquêtes. Na een beschouwing van de verschillende voor- en nadelen van deze methoden wordt gekozen voor de abnormal return studies. Deze methode is in de loop der jaren de standaard geworden voor het berekenen van het effect van grote gebeurtenissen zoals fusies en overnames op de waarde van ondernemingen. Grote voordelen van deze methode ten opzichte van de andere twee methoden zijn de hoeveelheid studies die beschikbaar zijn als gevolg van het feit dat het de standaard methode is, de vergelijkbaarheid tussen de uitkomsten van verschillende abnormal return studies – niet goed mogelijk met de studies die gebaseerd zijn op accounting informatie – en de objectiviteit van effecten die in de studies worden geïdentificeerd – een beperking van de enquête-studies.

Abnormal return studies berekenen het totale waarde-effect van synergievoordelen door de beurskoersen van de twee in een overname betrokken ondernemingen te bestuderen ten tijde van de aankondiging van de overname. De methodologie wordt de abnormal return methode genoemd omdat de bewegingen van de beurskoersen ten tijde van de aankondiging worden vergeleken met de vóór die periode verwachte beurskoersontwikkelingen. Het verschil tussen de waarde op de beurs bij aankondiging van de overname en de waarde zoals die zou zijn geweest zonder aankondiging worden abnormal returns genoemd. Hiermee wordt dus op basis van actuele marktinformatie de verwachte waarde van de synergiën bepaald.

BCCF beschouwt in haar rapport een groot aantal abnormal return studies. Met uitzondering van één studie – welke overigens niet-significante resultaten oplevert – wijzen al die studies, inclusief abnormal return studies voor specifiek de radiosector, op een positief effect op de waarde van de onderneming. BCCF neemt vervolgens in lijn met het uitgangspunt van de SEO methode om de waarde voor een gemiddeld efficiënte toetreders te berekenen, het gemiddelde van al deze studies. Daarbij zijn de resultaten van de studies met een niet-significant effect op 0% gesteld. Zo komt ze tot de conclusie dat de aandeelhouderswaarde van de gecombineerde onderneming met 4% toeneemt.

De aandeelhouderswaarde is echter niet de waarde die SEO/IViR berekent. Met het model van SEO/IViR wordt de te genereren waarde van een licentie voor een gemiddeld efficiënte toetreders berekend, als vergoeding voor alle vermogensverschaffers. De waarde van de onderneming bestaat uit de waarde van de uitstaande aandelen plus de marktwaarde van de netto schuld van de onderneming. De marktwaarde van de netto schuld verandert door een fusie of overname niet. De waardestelling van de onderneming is dus dat deel dat kan worden toegerekend aan het eigen vermogen van de onderneming. Uit het onderzoek van SEO/IViR blijkt dat dit in de radiosector gemiddeld 38,1%

bedraagt. Hoewel de aandeelhouderswaarde dus stijgt met 4% stijgt de ondernemingswaarde met 38,1% daarvan, oftewel: $4 \times 28,1\% = 1,52\%$.

Voor de manier waarop die 1,52% in het model van SEO/IViR moet worden geïncorporeerd adviseert BCCF een methode die gelijkelijk kan worden toegepast op zowel de geclausuleerde als de ongeclausuleerde vergunningen. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 11.2 van het rapport van BCCF. Hierna volgt een korte samenvatting van de methode.

De eerste stap in de methode die BCCF adviseert is om voor iedere ongeclausuleerde vergunning te berekenen hoe groot de nominale synergie-effecten (kostenbesparingen) per jaar moeten zijn, om de ondernemingswaarde van ieder ongeclausuleerd kavel met 1,52% te doen toenemen.

De tweede stap is om het totaal van al deze berekende benodigde synergievoordelen te relateren aan het totaal van alle bedrijfskosten van al de ongeclausuleerde kavels. Stel bijvoorbeeld dat de totaal berekende synergievoordelen € 100.000 zijn, en de totale bedrijfskosten van alle ongeclausuleerde kavels tezamen € 10.000.000, dan is het benodigde synergie-effect dus 1% van de bedrijfskosten.

De derde stap is om het berekende percentage toe te passen in de kasstroommodellen die SEO/IViR voor elk van de vergunningen heeft bepaald. Zowel voor de geclausuleerde als voor de ongeclausuleerde vergunningen. Allereerst wordt daarom per vergunning berekend wat de totale operationele kosten zijn. Vervolgens wordt daar het berekende percentage op toegepast. Stel bijvoorbeeld dat de totale operationele kosten voor een vergunning € 250.000 bedragen over de vijf jaar van de verlenging, en de 1% uit voorgaande alinea het benodigde synergie-effect is. Dan is het totale synergie-effect voor die vergunning dus € $250.000 \times 1\% = € 2.500$. Zo wordt voor elke van de vergunningen het synergie-effect berekend en tot uitdrukking gebracht in de waarde.

Deze methode is door SEO/IViR in haar rapport overgenomen.¹⁴ De waarden die zij heeft berekend reflecteren dus tevens het waarde-effect van het verruimen van de eigendomsbeperkingen dat met ingang van 1 januari 2016 in werking is getreden.

3.7 Conclusie

Op grond van artikel 3.15 van de Telecommunicatiewet kan voor het gebruik van frequentieruimte een bedrag in rekening worden gebracht voor het verlengen van de FM-vergunningen en daaraan te koppelen vergunningen voor digitale radio-omroep, teneinde een optimaal gebruik van die frequentieruimte te bevorderen. Dat bedrag heeft SEO/IViR berekend door middel van een opportuniteitskostenbenadering die uitgaat van een gemiddeld efficiënte potentiële toetreders. Daartoe is een kasstroombenadering gevolgd. Om te bepalen wat de inkomsten, kosten, en (des-)investeringen zijn gedurende de periode van de verlenging zijn de bestaande vergunninghouders gevraagd om bedrijfscijfers aan te leveren, gebaseerd op hun jaarverslagen. Door middel van een regressie-analyse zijn de cijfers geanalyseerd om tot voorspellingen te komen. Voor exogene variabelen zoals onder meer de ontwikkeling van de totale netto advertentieopbrengsten in de radiomarkt en de WACC heeft SEO verschillende bronnen gebruikt en kritisch beoordeeld om tot voorspellingen te komen. Om het effect van de verruiming van eigendomsbeperkingen tot uitdrukking te laten komen heeft BCCF op basis van abnormal return studies het effect gekwantificeerd en een methode voorgesteld voor het incorporeren daarvan in het model van SEO/IViR. Die methode heeft SEO/IViR overgenomen. Een concept van de rapporten van SEO/IViR en BCCF met daarin een eerste berekening van de waarde van de verschillende vergunningen is gedurende 4 weken voorgelegd aan landelijke en niet-landelijke FM-vergunninghouders. De reacties die daarop zijn ontvangen zijn door beide partijen beoordeeld en verwerkt in hun definitieve rapporten. Tot slot heeft RBB/Sman de berekening van SEO/IViR en de wijze waarop zij met de ontvangen consultatiereacties is omgegaan beoordeeld in het kader van een second opinion. Dit heeft onder meer geleid tot een aanpassing van de WACC door SEO/IViR en een verduidelijking van de beschrijving voor de wijze waarop het effect van clausulering op het inkomstenpotentieel van de betreffende vergunningen is berekend. Het advies van RBB/Sman is om de waardering van de kavels zoals door SEO/IViR berekend over te nemen.

4. Consultatie

Een ontwerp van deze regeling is van 20 januari 2017 tot en met 3 maart 2017 ter inzage gelegd. Hieronder wordt op de ingekomen zienswijzen ingegaan, voor zover zij betrekking hebben op deze regeling. Dit betekent dat in deze regeling niet wordt ingegaan op de zienswijzen die betrekking hebben op de ontwerpen van de vergunningen voor digitale omroep, die tegelijkertijd met deze

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de kostenregel 'Synergie-effect a.g.v. verruiming eigendomsbeperking' in tabel 2.1 in het rapport van SEO/IViR.

regeling ter inzage zijn gelegd. Voor zover die zienswijzen ook in het kader van die uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bij die ontwerpen van vergunningen zijn ingebracht, zullen deze zienswijzen bij de vaststelling en verlening van de betreffende vergunningen worden betrokken.

Een aantal partijen heeft van de gelegenheid tot het inbrengen van zienswijzen gebruik gemaakt. Al deze respondenten hebben naar voren gebracht dat zij in algemene zin geen moeite hebben met de ontwerpregeling en dat zij de werkwijze die eraan ten grondslag ligt, kunnen volgen.

De respondenten kunnen zich echter niet vinden in de wijze waarop SEO de kosten heeft berekend voor het voldoen aan de verzwaarde dekkingseis voor digitale radio (DAB+). De kritiekpunten laten zich als volgt samenvatten.

De respondenten zijn van mening dat de offerte die zij voor het voldoen aan deze verplichting hebben laten opstellen door hun vaste zakenpartner voor het exploiteren van het huidige DAB+-netwerk, en op 10 november 2016 met het Ministerie van EZ hebben gedeeld, als basis zou moeten worden gebruikt voor de berekening van de kosten.

Bovendien zijn de respondenten van mening dat er verkeerde aannames zijn gebruikt bij het modelleren van de kosten van deze verplichting. De respondenten geven aan dat zij voornemens zijn om niet alleen de dekkinggraad van het netwerk te verhogen naar het verplichte percentage, maar ook om de kwaliteit van het signaal te verbeteren. Daar zijn kosten mee gemoeid welke volgens de respondenten onterecht niet zijn meegenomen in de berekening. De respondenten geven aan dat SEO de kosten heeft berekend voor een netwerk dat minimaal gerealiseerd dient te worden, en niet het netwerk dat volgens de respondenten gerealiseerd gaat worden.

De respondenten stellen voorts dat LS Telcom bij het modelleren van een DAB-netwerk dat voldoet aan de nieuwe verzwaarde dekkingseisen zich onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de bestaande situatie. Het LS Telcom-rapport waarop SEO zich baseert, zo stellen de respondenten, kan dan ook niet de grondslag vormen voor die berekeningen aangezien het LS Telcom-rapport op onjuiste aannames is gebaseerd.

Het is voor de respondenten eveneens onduidelijk welke aannames door de Minister en Agentschap Telecom zijn meegegeven aan LS Telcom. Hierdoor is het onduidelijk met welke normen laatstgenoemde heeft gerekend. De respondenten geven tevens aan dat LS Telcom bij haar berekening gebruik heeft gemaakt van verkeerde informatie over het DAB-netwerk waar nu gebruik van wordt gemaakt. Om deze reden kan het rapport van SEO volgens hen niet gebruikt worden als basis voor de kostenberekening.

Tot slot stellen de respondenten dat het huidige DAB-netwerk tegen een verlaagde prijs is aangeboden. De extrapolatie van deze prijs sluit volgens respondenten niet aan bij de kosten van de realisatie van het uitgebreidere netwerk zoals zij dat wensen te realiseren.

Naar aanleiding van de zienswijze van de respondenten wordt het volgende opgemerkt. Het Ministerie van Economische Zaken heeft opdracht gegeven aan LS Telcom om te onderzoeken met welke aanpassingen in het huidige DAB+ netwerk kan worden voldaan aan een verzwaarde ingebruiknameverplichting. LS Telcom heeft daarbij gebruik gemaakt van door het ministerie aangeleverde gegevens om een theoretische planning te maken van een netwerk waarmee wordt voldaan aan de nieuwe dekkingseis, met als startpunt het huidige netwerk op 31 december 2015. De landelijke commerciële vergunninghouders hebben hun kasstromen aangeleverd voor de kalenderjaren 2011 tot en met 2015. De kosten van het DAB+-netwerk in 2015 zijn derhalve meegenomen in de kasstromen van het laatste kalenderjaar. De extra kosten die gemaakt moeten worden om te voldoen aan de verzwaarde dekkingseis in de tweede verlengingsperiode zijn uiteraard geen onderdeel van die kasstromen en zijn daarom zo nauwkeurig mogelijk geëxtrapoleerd, zoals dat voor de inkomsten en de andere kosten ook is gebeurd.

Zoals in paragraaf 3 van deze toelichting uiteen is gezet, weerspiegelen de verlengingsprijzen de waarde van de verschillende vergunningen voor een gemiddeld efficiënte toetreder. Anders dan de respondenten betogen, past het niet in die aanpak om in de berekening niet uit te gaan van werkelijke of gemodelleerde kosten van zo'n efficiënte toetreder, maar van een offerte, waarin bovendien staat aangegeven dat deze vertrouwelijk is en bedoeld voor discussiedoeleinden, en waarvan de opsteller voor de juistheid van de uitkomsten niet kan instaan. Dit geldt temeer omdat de bestaande vergunninghouders aangeven voornemens te zijn om niet te stoppen bij de verplichte dekking die voortvloeit uit vergunningsvoorschriften, maar een kwalitatief nog hoogwaardiger dekking te willen realiseren. In haar berekening heeft SEO/IViR – zoals de respondenten ook stellen – daarom op basis van de huidige werkelijke kosten en de planning van LS Telcom zo nauwkeurig mogelijk ingeschat wat de kosten voor een gemiddeld efficiënter toetreder zijn om te voldoen aan de gestelde dekkingseis.

Voor zover respondenten betogen dat de door hen zelf aangeleverde informatie als uitgangspunt dient te worden genomen, wordt daar het volgende over opgemerkt. Anders dan de respondenten stellen, is deze informatie niet uitgevraagd om 'als basis' te dienen voor de berekening van deze kosten. Zoals hierboven is aangegeven zou die informatie dat doel nooit kunnen dienen. Immers het SEO-model gaat enkel uit van de gemiddelde meerkosten van de nieuwe ingebruiknameverplichting die zouden gelden voor een gemiddeld efficiënte toetreders. De kosten die genoemd staan in het SEO-rapport zijn dus niet bedoeld om de kosten weer te geven van de specifieke door de vergunninghouders beoogde uitbreiding van het netwerk, die bovendien zoals vergunninghouders aangeven verder gaat dan de dekkingseisen, maar zijn een modelmatige berekening van de verwachte kosten, op basis van de huidige werkelijke kosten en de planning van LS Telcom. Dit sluit ook aan bij de berekeningsmethode zoals deze voor de overige componenten van de verlengingsprijs is gehanteerd.

Vanuit het oogpunt van zorgvuldig overheids-handelen is ook informatie opgevraagd aan de vergunninghouder, opdat rekening gehouden kan worden met de visie van de vergunninghouders met betrekking tot de aanpassingen die moeten worden gedaan om te komen tot de dekking die wordt vereist volgens de voorschriften van de aan de te verlengen vergunningen gekoppelde vergunningen voor digitale radio-omroep en de opbouw van de kosten die daarmee gepaard gaan. Met andere woorden de informatie diende naast het LS Telcom rapport als referentie voor het schatten van de kosten die gepaard gaan met de vereiste uitrol van het DAB-netwerk. Aangezien de aangeleverde informatie summier was en niet voldoende was onderbouwd om te kunnen gebruiken als indicatie voor de voorspelling van de kosten, is deze verder buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast wordt opgemerkt dat de informatie afkomstig is van een zakenpartner van de vergunninghouders. Deze gegevens kunnen daarmee reeds niet onafhankelijk en objectief worden geacht. Een vergunning voor het gebruik van frequentieruimte geeft de houder grote economische voordelen en bevoordeelt hem ten opzichte van andere marktdeelnemers die deze hulpbron (frequentieruimte) eveneens willen gebruiken. Dit biedt een rechtvaardiging voor het opleggen van een heffing die met name overeenstemt met de economische waarde van het gebruik van de betrokken schaarse bron (Hof van Justitie, C 375/11, ro. 50). Het gebruik van niet onafhankelijke en objectieve gegevens is derhalve geen geschikte methode om een verleningsprijs te bepalen die voldoet aan artikel 13 van de Machtigingsrichtlijn en artikel 3.15 van de Telecommunicatiewet. Ook om deze reden kan de aangeleverde informatie niet dienen voor de berekening van de waarde van de vergunningen. De hoogte van de aangeleverde kosten zouden immers direct doorwerken in het door de vergunninghouders te betalen bedrag.

De respondenten stellen dat LS Telcom en SEO/IViR gebruik hebben gemaakt van verkeerde informatie over het huidige netwerk. Dit is onjuist. LS Telcom en SEO/IViR hebben gebruik gemaakt van de informatie over het netwerk zoals dat bekend was bij Agentschap Telecom per 31 december 2015, overeenkomstig de meldingen die de vergunninghouders dienen te verrichten aan het agentschap. Daartoe behoorden alle opstelpunten waarvan melding bij Agentschap Telecom op basis van de vergunningen verplicht was. Op basis van deze gegevens heeft SEO de extrapolatie uitgevoerd. Voorts stellen de respondenten dat SEO het huidige netwerk groter heeft voorgesteld dan het momenteel is. Deze stelling baseren zij op tabel 5.6 uit het SEO-rapport. Er wordt echter van uitgegaan dat SEO gerekend heeft met ERP ('Effective Radiated Power'). Dat klopt niet. Er is gerekend met EIRP ('Equivalent Isotropic Radiated Power'). Deze kritiek lijkt derhalve gestoeld op een verkeerde interpretatie van de in het SEO-rapport weergegeven cijfers.

De keuze van SEO/IViR om voor een lineaire extrapolatie te kiezen is volgens de respondenten niet reëel en onhoudbaar. Een belangrijke reden die hiervoor wordt aangevoerd is dat er onvoldoende rekenschap is gegeven van de gevolgen die gepaard gaan met het opschalen van vermogen. Dergelijk opschalen zou volgens de respondenten in sommige gevallen slechts kunnen na het vervangen van bestaande apparatuur. Die kosten zouden niet terugkomen in de berekening van SEO, zo stellen zij. Deze stelling is echter niet juist. In scenario 2 is juist rekening gehouden met enerzijds het vermogen van bestaande opstelpunten en anderzijds de kosten van het plaatsen van nieuwe opstelpunten. Daarbij zijn alle vaste kosten ook geschaald met het aantal opstelpunten en het gemiddelde vermogen. Er is dus met de situatie die respondenten noemen meer dan rekening gehouden. Er wordt zelfs expliciet door SEO benoemd dat nieuwe investeringen nodig kunnen zijn bij een vermogensverhoging.

Anders dan de respondenten stellen, is er overigens door SEO wel degelijk rekening gehouden met de meerkosten voor energie en met de hogere vergoedingen die aan Agentschap Telecom moeten worden betaald voor toezicht. Bovendien valideert scenario 4 scenario 2. In scenario 4 maakt SEO een onderscheid tussen de kosten voor lage, middelhoge en hoge opstelpunten, waarbij ook rekening wordt gehouden met de situatie dat door een vermogensverhoging een zender in een andere kostencategorie kan vallen (laag/midden/hoog). Dat scenario levert een vergelijkbare uitkomst op. De voorspelling van de kosten om te voldoen aan de ingebruiknameverplichting is derhalve meer dan voldoende nauwkeurig bepaald, zeker als rekening wordt gehouden met het gegeven dat de kosten

van DAB+ slechts een beperkt deel van de totale kosten vormen.

Tot slot merken de respondenten op dat ze de aannames die door LS Telecom zijn gehanteerd niet heeft kunnen verifiëren omdat het rapport ten tijde van de consultatie niet openbaar beschikbaar was. Na inwerkingtreding van deze regeling zal het rapport openbaar worden gemaakt. Het rapport is dan te raadplegen via www.rijksoverheid.nl.

5. Regeldruk

Deze regeling heeft geen effecten op de administratieve lasten van de vergunninghouders. De verplichting zekerheid te verschaffen bij de aanvraag om verlenging van de FM-vergunning en de aanvraag om verlening van een vergunning voor digitale radio-omroep is gebaseerd op de Regeling verlenging en digitalisering landelijke commerciële radio-omroep 2017. Deze administratieve lasten worden in de toelichting op die regeling beschreven.

6. Inwerkingtreding

Deze regeling hangt samen met de Regeling verlenging en digitalisering landelijke commerciële radio-omroep 2017. Deze regelingen strekken gezamenlijk tot uitvoering van het digitaliseringsbeleid dat is gericht op de verlenging van vergunningen onder oplegging van een verplichting ten aanzien van de uitrol en uitzending van digitale radio. De huidige FM-vergunningen voor landelijke commerciële radio en de daaraan gekoppelde vergunningen voor digitale radio-omroep lopen af op 31 augustus 2017. Het is van groot belang voor de huidige vergunninghouders dat zij ruim voor deze datum duidelijkheid hebben over de (voorwaarden voor) verlenging onderscheidenlijk verlening van deze vergunningen. Deze duidelijkheid is nodig om bijvoorbeeld tijdig contracten ten behoeve van reclame-opbrengsten te kunnen afsluiten of voortzetten. Voorts zal zekerheid over verlenging en verlening van belang zijn voor een snelle voortzetting van investeringen in digitalisering, zoals de landelijke commerciële radio-omroepen in hun gezamenlijk digitaliseringsplannen hebben toegezegd. Met het oog hierop is afgeweken van het beleid ten aanzien van de vaste verandermomenten; de uitzonderingsgrond 'hoge c.q. buitensporige private of publieke voor- en nadelen van vertragingen of vervroeging van invoering' is hier van toepassing. Deze regeling treedt een dag na de publicatie in de Staatscourant in werking.

II. Artikelsgewijs

Artikel 1

Dit artikel bevat enkele begripsomschrijvingen, waaronder de omschrijving van de vergunningen waarop deze regeling betrekking heeft. Ten eerste betreft het de FM-vergunningen, te weten de vergunningen voor landelijke commerciële radio-omroep met betrekking tot een aantal kavels in de FM-band. Hierbij is wat de kavels A1, A3 en A6 betreft verwezen naar de vergunningen zoals verleend op grond van de Regeling aanvraag en vergelijkende toets vergunningen commerciële radio-omroep 2003. Na de verlening van de oorspronkelijke vergunningen zijn de technische parameters van deze vergunningen op onderdelen gewijzigd, hetgeen ook gevolgen had voor het voorspelde maximale demografisch bereik van de desbetreffende kavel. Deze wijzigingen vonden onder meer plaats om ontvangstproblemen op te lossen. Er hebben ook dergelijke wijzigingen plaatsgevonden in het kader van de Gedragslijn netverbetering FM-omroepband. Daarom heeft, voor zover van dergelijke bijstellingen sprake is, de verlenging betrekking op de vergunning voor de gewijzigde kavel. De vergunning voor kavel A7 is verleend op basis van een in 2013 gehouden veiling. In de begripsbepaling is dus verwezen naar de betrokken veilingregeling.

Ten tweede betreft het de omschrijving van de vergunning voor digitale radio-omroep. Het betreft het gebruik van een negende deel van een zogenaamde multiplex, gelet op het feit dat dit multiplex bestemd is voor de houders van de negen landelijke commerciële FM-vergunningen. Deze bestemming volgt uit nationale voetnoot HOL007A van het Nationaal Frequentieplan 2014.

Artikel 2

Blijkens het eerste lid is het bedrag steeds van toepassing als de vergunningen zijn verlengd respectievelijk verleend met toepassing van de Regeling verlenging en digitalisering landelijke commerciële radio-omroep 2017, dus op basis van aanvragen die zijn ingediend binnen de in die regeling bepaalde termijn. Deze regeling is ook van toepassing in geval van overdracht van krachtens een van deze regelingen verleende vergunningen. Indien gedurende de looptijd van deze vergunningen een aan de



overheid teruggevallen vergunning opnieuw wordt verdeeld, is deze regeling niet van toepassing. Het verschuldigde bedrag wordt bij die gelegenheid immers opnieuw bepaald, aan de hand van de economische waarde die de vergunning dan heeft voor het resterende deel van de looptijd.

Artikel 3

Met deze regeling wordt bepaald welk bedrag voor de verlenging onderscheidenlijk verlening van de afzonderlijke vergunningen verschuldigd is. De betalingsverplichting zal aan de afzonderlijke vergunninghouders bij besluit worden opgelegd. In dit besluit zal ook vastgesteld worden binnen welke termijn het verschuldigde bedrag moet worden voldaan. Het uitgangspunt is dat het bedrag ineens uiterlijk 1 september 2017 wordt betaald.

Het vierde lid geeft de minister de bevoegdheid in voorkomend geval een geldschuld jegens de vergunninghouder met de vordering inzake het verschuldigde bedrag te verrekenen. Verrekening is op grond van artikel 4:93 van de Algemene wet bestuursrecht slechts mogelijk met een expliciete wettelijke grondslag. Deze bepaling biedt een grondslag voor verrekening in het geval een vergunninghouder in gebreke blijft het verschuldigde bedrag te betalen maar anderzijds wel een vordering jegens de staat heeft die verband houdt met de uitvoering van het frequentiebeleid.

Artikel 4

Na de aanvraagprocedure blijkt welke aanvragers vergunningen verkrijgen en welke niet. In het laatstbedoelde geval wordt de verstrekte zekerheid teruggegeven. Indien zekerheid was gesteld door middel van een waarborgsom wordt de aanvrager op grond van het tweede lid de rente vergoed over het gestorte bedrag. De rente wordt ook vergoed indien de aanvraag wordt toegewezen en de in het kader van de aanvraag gestorte waarborgsom wordt aangewend voor de betaling van het bedrag, zo is bepaald in het derde lid.

*De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp*