

In de Toelichting onder het kopje “Bedrijfseffecten” schrijft de staatssecretaris:

“Door het verruimen van de eigendomsbeperkingen wordt het mogelijk voor radioconcerns om meer radiostations onder één paraplu te brengen door een fusie of overname of door overdracht van de vergunning”.

Hierbij worden expliciet twee mogelijkheden voor de consolidatie genoemd, te weten (1) via een fusie of overname, of (2) overdracht van de vergunning (bijvoorbeeld de verkoop van de vergunning door één partij aan de andere).

Voorzover deze voorgestelde verandering van de Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003 alleen deze scenario's (fusie/overname dan wel overdracht) behelst, menen wij dat deze wijziging in lijn is met het Nederlands en Europees recht, en dan in het bijzonder de Richtlijnen 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten en 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten.

Echter, het moet worden vermeld dat in een veilingscenario striktere ex ante restricties op het aantal vergunningen dienen te worden toegepast. De reden hiervoor is dat bij een veiling zonder eigendomsbeperkingen, partijen met toegang tot meer kapitaal de mogelijkheid hebben over te gaan tot het inefficiënte verzamelen van spectrum (“spectrum-hoarding”).

Dergelijke partijen zullen zoveel mogelijk spectrum trachten te verwerven als maar mogelijk is, met als enig doel het prijsdrukkende effect van concurrentie te beperken. EU-regelgeving verplicht overheden nadrukkelijk om spectrum-hoarding tegen te gaan, bijvoorbeeld in artikel 9 (7) van de Framework-richtlijn en in het bijzonder in Besluit 243/2012/EU.

EU-regelgevers passen typisch spectrumbeperkingen toe per operator, waarbij de beperkingen betrekking hebben op de status en concurrentiemogelijkheden van de markt (zie het ERG-RSPG rapport over concurrentiekwesties rondom radio spectrum http://rspg-spectrum.eu/wp-content/uploads/2013/05/rspg09_278_erg_rspg_report_on_radio_spectrum_competition_issues_0906041.pdf)

Wanneer consolidatie van 4 landelijke FM-pakketten onder één paraplu mogelijk is via fusie/overname/overdracht, dan is er geen sprake van concurrentiebelemmering in de markt. Het verhandelen van spectrum onder marktdeelnemers kan niet leiden tot spectrum-hoarding. Immers; een overdracht/overname wordt alleen dan geïnitieerd indien de huidige eigenaar, als alleenstaande speller, niet langer efficiënt is of wanneer een nieuwe eigenaar significant efficiënter wordt dan de zittende speller. Tevens is er dan geen sprake van een speculatief veilingbod op enig moment voorafgaande aan de start van de licentieperiode.

Bij een ongelimiteerde veiling kan het heel anders gaan. Een partij met toegang tot veel geld kan dan besluiten om de concurrentie in belangrijke mate uit te schakelen door frequentieruimte voor de neus van anderen weg te kapen en het aantal spelers in de markt te beperken, door frequentieruimte op een inefficiënte en zeer goedkope manier in te zetten, en zo het hoofdstation te beschermen tegen (teveel) concurrentie.

Het woordgebruik in het concept voor de wijziging van de Regeling AGF is niet dusdanig expliciet dat die slechts relateert aan de twee scenario's die worden beschreven in de toelichting. Wij vinden het noodzakelijk dat er een referentie naar die beide scenario's komt (fusie/overname en overdracht).

In de toelichting onder “Verruiming Eigendomsbeperkingen” staat de volgende tekst:

“Bovendien heeft de bestaande eigendomsbeperking recent geleid tot een situatie waarin een landelijke FM-frequentie (kavel A7) lange tijd niet kon worden uitgegeven en dus ongebruikt is gebleven. Dat is niet in het belang van doelmatig frequentiegebruik”.

We verzoeken de staatssecretaris deze passage uit de toelichting te schrappen omdat die geen hout snijdt. Het langdurig leegstaan van kavel A7 had niets te maken met de bestaande eigendomsbeperkingen, maar met het gegeven dat het veel kleinere (gemankeerde) kavel A7 door de overheid is behandeld als gelijkwaardig aan de landelijke FM-kavels van overige ongeclusuleerde spelers.

In 2003 is kavel A7 vergund aan Yorin FM dat voor een vergunningsduur van 8 jaar voor kavel A7 maar liefst 48 miljoen euro minder over had dan de verkrijger van kavel A3 voor dát kavel. Toch bleek zelfs dit bedrag te hoog om een rendabele exploitatie van kavel A7 te kunnen realiseren. Dit klemt temeer omdat eigenaar RTL al sinds de jaren 30 van de overige eeuw een belangrijke exploitant is van commerciële radiostations in Europa en dat tot op de dag van vandaag is. RTL verkocht kavel A7 door aan SBS (destijds naast een TV-imperium, tevens een Europese radiogroep). SBS kon het ook niet bolwerken en verkocht kavel A7 in 2007 aan Arrow Classic Rock dat er twee jaar later, in 2009, mee failliet ging.

In 2011 trachtte de overheid kavel A7 opnieuw te verdelen, maar besloot tot een minimumbedrag van maar liefst 18 miljoen euro voor een vergunning van zes jaar. Ad Venture Radio BV had de middelen en financiële mogelijkheden om kavel A7 te exploiteren (en heeft dit ook aangetoond) maar dan zonder dit “eenmalige bedrag” dat op geen enkele wijze gebaseerd was op de voordelen die gedurende de looptijd van de vergunning uit de exploitatie van de vergunning zouden kunnen worden behaald. Wat ook meespeelt is dat de overheid voor de daadwerkelijke toetreders op kavel A7 een eenmalig bedrag verlangde dat in lijn lag met de bedragen die de zittende ongeclausuleerde spelers dienden te betalen voor de verlenging van hun FM-kavels in 2011. Stations met een hoog reeds opgebouwd marktaandeel mochten doorgaan, terwijl een daadwerkelijke toetreders op kavel A7 een eenmalig bedrag diende neer te leggen dat nauwelijks onder deed voor de eenmalige bedragen die golden voor de te verlengen kavels.

Uiteindelijk is kavel A7 in 2013 vergund aan AVR voor een bedrag van iets meer dan 800.000 euro en is Radio 10 beginnen uit te zenden op kavel A7.

Maar met de bestaande eigendomsbeperking heeft het langdurig leegstaan van kavel A7 helemaal niets te maken gehad. De enige reden daarvoor was het door de overheid in 2011 verlangen van een veel te hoog drempelbedrag voor dit gemankeerde FM-kavel; waardoor een succesvolle exploitatie van dit –ten opzichte van overige ongeclausuleerde FM-vergunningen- in bereik veel beperktere FM-kavel schier onmogelijk werd en er slechts torenhoge verliezen konden worden geleden.

Ten overvloede merk ik op dat er thans reeds sprake is van een doelmatig gebruik van frequentieruimte. Immers, er zijn 6 spelers op de markt die gezamenlijk 9 landelijke FM-pakketten exploiteren. Alle landelijke FM-pakketten en alle daarbij behorende frequenties zijn momenteel optimaal in gebruik.

Herbert Visser
Directeur 100% NL en Radio 10
Naarden, 8 december 2015