



Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Afdeling Digitale Economie
De heer J.C. de Groot
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag, 8 maart 2024

Aantal bijlagen : --
Uw kenmerk :
Ons kenmerk : ACM/UIT/621497
Contactpersoon : [vertrouwelijk]
Onderwerp : ACM/23/183652 Aanvullende vragen advies ACM veiling niet-landelijke
radiofrequenties

Geachte heer De Groot,

Op 22 februari 2024 ontving de ACM een aantal aanvullende vragen naar aanleiding van het advies dat zij op 21 december 2023 aan de minister van Economische Zaken en Klimaat heeft verstuurd. Hierbij treft u de beantwoording van deze aanvullende vragen aan.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

drs. D.I. Bos
Directeur Directie Mededinging

Vraag:

De ACM adviseert de minister een frequentiecap (hierna: ook te noemen cap) in te stellen voor het niet-landelijke DAB-only-spectrum. De ACM heeft hiervoor geen uitgebreid onderzoek uitgevoerd naar een eventuele productmarktafbakening. De minister begrijpt het advies zo, dat een formele productafbakening wat de ACM betreft ook niet nodig is om vooraf tot interventie over te gaan. De ACM heeft namelijk voldoende aanwijzingen die maken dat het instellen van een cap noodzakelijk is om - vanuit mededingingsperspectief - ongewenste situaties te voorkómen. Zonder het instellen van een cap ontstaat immers het risico dat één partij een grote hoeveelheid digitale spectrum ruimte zou kunnen verwerven bij de voorgenomen veilingen. Het voorafgaande aan een veiling voorkomen van ongewenste situaties, is ook in lijn met de ratio achter en de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 3.11 van de Telecommunicatiewet, waaruit duidelijk blijkt dat de minister met het instellen van een frequentiecap niet hoeft te wachten tot er daadwerkelijk een economische machtspositie is of dreigt te ontstaan (zie ook Kamerstukken II 2008/2009, 31412, nr. 9, p. 9-10).

Heeft de minister het advies van ACM zo goed begrepen?

Antwoord ACM:

Dit is juist. De ACM heeft geadviseerd om een maximum (cap) te stellen aan de hoeveelheid digitaal spectrum die een partij zou kunnen verwerven om te voorkomen dat één partij een grote hoeveelheid digitale spectrumruimte zou kunnen verwerven bij de voorgenomen veiling als gevolg waarvan een economische machtspositie kan ontstaan (zie randnummer 79 van het advies van 21 december 2023).

Vraag:

Het door de ACM geadviseerde maximum betreft 30% bereik van de Nederlandse bevolking, en ziet op het totale te verwerven digitale spectrum (zowel DAB gekoppeld aan FM als DAB-only). De minister vermoedt dat de ACM bij de bepaling van dit maximum op eerste gezicht heeft verondersteld dat een maximaal demografisch bereik van 30% (van de Nederlandse bevolking) dat geldt voor de FM, ook een bruikbaar criterium zou kunnen zijn voor het instellen van een cap voor de niet-landelijke DAB-only-vergunningen.

Het demografisch bereik van de niet-landelijke-FM-vergunningen is echter lastig te vergelijken met dat van de niet-landelijke DAB-vergunningen door het verschil in demografisch bereik van een FM kavel en DAB allotment (zie ook figuur 2 onder randnummer 34 van het advies waaruit blijkt dat er slechts 7 allotments zijn). Praktisch gezien zou het door ACM geadviseerde maximum ertoe leiden dat de mogelijkheden om verschillende DAB-only-vergunningen te combineren danig zouden worden beperkt, zeker ten opzichte van de mogelijkheden die de verdeling van de FM/DAB-pakketten biedt.

Kan de ACM zich, gelet op het voorgaande, vinden in de stelling dat een cap van 30% demografisch bereik bij nader inzien minder voor de hand ligt? En biedt voetnoot 147 van het advies, wat ACM betreft, de mogelijkheid voor de minister om af te wijken van het de door ACM geadviseerde cap van 30%?

Antwoord ACM:

De ACM kan zich vinden in de stelling dat een cap van 30% demografisch bereik bij nader inzien, gelet op de na het advies van de ACM door EZK aangeleverde reikwijdte van de DAB-allotments, minder voor de hand ligt. Voetnoot 147 van haar advies geeft aan dat de ACM de keuze voor de reikwijdte van een eventuele cap op DAB-spectrum overlaat aan het ministerie, waarbij technisch bezien zal moeten worden welke reikwijdte een dergelijke cap zou moeten hebben, mede gelet op het bereik van de verschillende allotments. Deze voetnoot biedt de minister de mogelijkheid om af te wijken van de door de ACM geadviseerde cap van 30%.

Vraag:

Kan de ACM zich, gelet op het voorgaande, eveneens vinden in de stelling dat, als een cap moet worden ingesteld deze cap niet alleen zou moeten gelden voor de niet-landelijke DAB-only-vergunningen maar tevens zou moeten gelden voor de DAB-vergunningen die deel uitmaken van de gecombineerde pakketten?

Antwoord ACM:

Deze stelling is in lijn met het gegeven advies van de ACM waarin de cap ziet op het totale te verwerven digitale spectrum (zowel DAB gekoppeld aan FM als DAB-only).

Vraag:

De zeven allotments in laag 4 hebben het volgende demografische bereik.

Allotment	Demografisch bereik
Groningen Drenthe	6,31%
Friesland	3,76%
Overijssel	6,75%
Gelderland Utrecht	19,44%
Brabant Limburg	20,76%
Zeeland Zuid Holland	23,97%
Noord Holland Flevopolder	19,01%

Indien de minister afwijkt van de door ACM geadviseerde cap van 30%, kan de ACM zich dan vinden in een cap met als strekking dat partijen in de twee opeenvolgende veilingen van niet-landelijke radiovergunningen maximaal in 3 allotments van laag 4 frequentiespectrum mogen verwerven of ligt een andere cap meer in de rede?

Antwoord ACM:

Als opgenomen in voetnoot 147 van haar advies laat de ACM de keuze voor de reikwijdte van een eventuele cap op DAB-spectrum over aan het ministerie. Uit de nadere informatie die door de minister bij het stellen van deze aanvullende vragen is verstrekt, blijkt dat het demografische bereik van de zeven allotments sterk van elkaar verschilt.

Het ligt in de rede dat de minister bij het vaststellen van de reikwijdte van een eventuele cap op het DAB-spectrum rekening houdt met dit verschil in het bereik van de verschillende allotments. Dit zou kunnen door, los van het aantal DAB-allotments, een bepaald maximum te stellen aan het demografische bereik dat partijen in de twee opeenvolgende veilingen met het totale te verwerven digitale spectrum (zowel DAB gekoppeld aan FM als DAB-only) zouden mogen behalen.

Vraag:

De ACM geeft aan dat op dit moment een groot gedeelte van restcapaciteit in laag 4 nog onbenut is en dat deze digitale restcapaciteit zelfs nog iets groter wordt. De ACM constateert tevens dat zij verwacht dat er gelet op de (geleidelijke) afschakeling van de FM-frequenties en (daarmee) de verwachte groei van digitale radio, dat het DAB-only spectrum belangrijker wordt en hier méér vraag naar zou kunnen ontstaan bij de voorgenomen veiling. Daarbij stelt de ACM in randnummer 79 dat schaarste ontbreekt.

De minister duidt deze opmerking van de ACM zo, dat de ACM daarmee enkel bedoeld heeft aan te geven dat er op dit moment nog digitaal spectrum in laag 4 ongebruikt is, en geen verwachting heeft willen geven over de toekomstige vraag naar dit spectrum. De ACM heeft dan ook zeker geen uitspraken willen doen over de toepassing van artikel 3.10, derde lid, van de Telecommunicatiewet, op grond waarvan er – kort gezegd – geen veiling mag plaatsvinden indien het redelijkerwijs te verwachten is dat voor de verdeling beschikbare frequentieruimte voldoende is om aan de vraag te voldoen.

Klopt deze duiding?

Antwoord ACM:

Met de opmerking over schaarste in randnummer 79 van het advies heeft de ACM de uitkomsten van haar marktonderzoek willen weergeven en haar beeld bij de situatie dat het beschikbare DAB-only spectrum

thans grotendeels onbenut is. De ACM heeft in haar advies weliswaar haar verwachting gegeven over de mogelijk toekomstige vraag naar het digitale spectrum, mede gelet op de (geleidelijke) afschakeling van FM-frequenties en de verwachte toename in het gebruik van DAB, maar heeft hiermee niet beoogd om uitspraak te doen over de toepassing van artikel 3.10, derde lid, van de Telecommunicatiewet.