

## **Consultatieverslag Ontwerpregeling vaststelling bedrag landelijke commerciële radio-omroep 2017**

### Onderwerp van de consultatie

De internetconsultatie zag op het ontwerp van de Regeling vaststelling bedrag landelijke commerciële radio-omroep 2017. In deze regeling wordt het verschuldigde bedrag en de betalingsvoorwaarden voor de verlengingsperiode 2017-2022 van de landelijke commerciële radio-omroepen geregeld.

### Looptijd van de consultatie

De ontwerpregeling is in de periode van 20 januari tot en met 3 maart 2017 aangeboden voor internetconsultatie. Deze termijn van zes weken hield verband met de omstandigheid dat tegelijkertijd met de consultatie van de ontwerpregeling ook ontwerpen van de vergunningen voor digitale radio-omroep, die aan de te verlengen vergunningen voor landelijke commerciële radio-omroep in de FM-band worden gekoppeld, zijn geconsulteerd. Deze vergunningen worden voorbereid met afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

### Voorgelegde vraag of vragen

Er zijn geen specifieke vragen met betrekking tot de ontwerpregeling voorgelegd. In het algemeen is een reactie gevraagd op de ontwerpregeling.

### Opbrengst van de consultatie (hoeveel reacties en (globaal) van welke doelgroepen)

Er zijn in totaal acht reacties ontvangen. Al deze reacties waren afkomstig van radio-omroepen.

### Wat is op hoofdlijnen met de opbrengst gedaan (benoem, indien van toepassing, de belangrijkste veranderingen in het voorstel en toelichting)

Een aantal reacties hadden betrekking op de ontwerpen van de vergunningen voor digitale omroep, die tegelijkertijd met de regeling ter inzage zijn gelegd. Deze reacties zijn niet bij de totstandkoming van de regeling betrokken.

De respondenten hebben naar voren gebracht dat zij zich niet kunnen 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 Economische Zaken 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 gaven 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 gaven 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 is 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 de toelichting bij de regeling 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 toetreder. 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 overheidshandelen 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 is 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/hog). 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 Telcom zijn gehanteerd niet heeft kunnen verifiëren omdat het rapport ten tijde van de consultatie niet openbaar beschikbaar was. Na inwerkingtreding van deze regeling is het rapport openbaar gemaakt en te raadplegen via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

De definitieve regeling van 17 maart 2017 is gepubliceerd in de Staatscourant (Stcrt. 2017, 16282).