

Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van , nr. WJZ/ Error! Unknown document property name., 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 2021)

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, 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: de 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 HOL007 van het Nationaal Frequentieplan 2014 die gekoppeld is aan de te verlenen 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 [PM citeertitel aanvraagregeling] is voor het gebruik van de desbetreffende frequentieruimte gedurende de periode van 1 september 2022 tot en met 31 augustus 2025 een bedrag verschuldigd, waarvan de hoogte is:

- a. voor de vergunning voor kavel A1 en een vergunning voor digitale radio-omroep: € 11.195.000,-;
 - b. voor de vergunning voor kavel A3 en een vergunning voor digitale radio-omroep: € 11.372.000,-;
 - c. voor de vergunning voor kavel A6 en een vergunning voor digitale radio-omroep: € 11.112.000,-;
 - d. voor de vergunning voor kavel A7 en een vergunning voor digitale radio-omroep: € 6.929.000,-.
2. Indien de verlenging en verlening van vergunningen met toepassing van de [PM citeertitel aanvraagregeling] plaatsvindt na 1 september 2022, is voor de resterende periode tot en met 31 augustus 2025 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 en met 31 augustus 2025 en de noemer door het getal 36.

Artikel 3

1. De verkrijger of de houder van de vergunningen betaalt het op grond van artikel 2 verschuldigde bedrag in zijn geheel op uiterlijk 1 september 2022.
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 [PM citeertitel aanvraagregeling] 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 [PM citeertitel aanvraagregeling] is verstrekt.
3. De betalingen worden verricht door overmaking op het bankrekeningnummer 705001199, IBAN: NL41INGB0705001199, BIC: INGBNL2A, ten name van Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 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 [PM citeertitel aanvraagregeling] 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 2021.

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

's-Gravenhage,

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

TOELICHTING

1. Aanleiding en doel

De vergunningen voor landelijke commerciële radio in de FM-band worden verlengbaar gemaakt op grond van het algemeen economisch belang, als bedoeld in artikel 18, tweede lid, onderdeel a, van het Frequentiebesluit 2013.¹

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.

Met deze regeling wordt voor bepaalde vergunningen voor landelijke commerciële radio-omroep een bedrag in rekening gebracht. 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 het gebruik van 1/9^e deel van de capaciteit in het frequentieblok 11C (219,584 MHz – 221,120 MHz).

2. Uitgangspunten en proces

2.1 Algemeen

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 vanuit het perspectief van een gemiddeld efficiënte toetreder uit de exploitatie van de vergunningen zouden kunnen worden verwacht, overeenkomstig artikel 3.15, tweede lid, Telecommunicatiewet. Ingevolge artikel 42 van de Telecomcode² is van belang dat de verschuldigde bedragen zodanig worden bepaald dat zij objectief gerechtvaardigd, transparant, niet-discriminerend en proportioneel zijn en rekening houden met de doelstellingen van de Telecomcode.

SEO Economisch Onderzoek, het Instituut voor informatierecht van de Universiteit van Amsterdam en Atlas Research (hierna samen te noemen: SEO) hebben in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna te noemen het ministerie van EZK) daarom onderzoek verricht naar de economische

¹ Zie ook de brief aan de Tweede Kamer van 11 november 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 24095, nr. 524.

² Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking)

waarde van de landelijke commerciële FM-vergunningen, gecombineerd met de daaraan gekoppelde vergunningen voor digitale radio-omroep. Daartoe heeft SEO bij wijze van tussenstap een viertal mogelijke waarderingsmethoden in kaart gebracht. Dit heeft geresulteerd in een advies voor de te hanteren methode, dat door het ministerie is overgenomen. Het advies is opgenomen in het rapport van SEO van 31 augustus 2021³ en maakt daar integraal deel van uit.

Op grond van het advies van SEO is gekozen voor het modelleren van de waarde van de verlenging door te kijken hoeveel waarde de verlengingsjaren voor een nieuwkomer toevoegen aan de huidige vergunningen. Daarbij is gebruik gemaakt van de regressiemodellen die zijn ontwikkeld voor de verlenging per 2017, waarbij alle invoergegevens zijn geactualiseerd op basis van de informatie per augustus 2021.

Voor een uitgebreide uiteenzetting van de methoden, de vergelijking tussen de methoden en de weging aan de opgestelde criteria wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van het rapport van SEO.

2.2 Procedure

Alvorens het rapport van SEO definitief is vastgesteld zijn de landelijke commerciële partijen in de gelegenheid gesteld om in een informele consultatie hun reactie te geven op het conceptrapport van SEO. Na een informeel overleg, waarin de gekozen systematiek nader uiteen is gezet, hebben partijen op 16 juli 2021 een gezamenlijke schriftelijke reactie gegeven namens de Vereniging van Commerciële Radio (VCR).

Daar waar deze reactie betrekking heeft op de inhoud van het rapport is het rapport aangescherpt of zo nodig gewijzigd. Conform de Algemene wet bestuursrecht heeft het ministerie zich ervan vergewist dat het rapport van SEO op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. De gekozen methodiek is daarom gehandhaafd en de in het rapport berekende landelijke verlengingsprijzen zijn overgenomen en opgenomen in deze regeling.

2.3 Korte algemene beschrijving van de gevolgde methodiek

De gekozen methodiek heeft als vertrekpunt dat bij een verlenging met een korte duur van twee of drie jaar een waardering op basis van een zelfstandige businesscase voor de duur van de verlenging, zoals toegepast bij de verlengingen in 2011 en 2017, geen juist referentiepunt is. Bij zo'n korte verlenging is een zelfstandige businesscase niet realistisch, en een uitgifte van de vergunningen met een dergelijke korte periode na afloop van de huidige vergunningsduur in 2022 zou geen reëel beleidsalternatief voor een verlenging vormen. Voor een dergelijke korte duur hebben SEO en IViR ten behoeve van de verlenging van vergunningen voor mobiele telecommunicatie in de 900, 1800 en 2100 MHz-band de afgelopen jaren een verwante methodiek ontwikkeld en toegepast, waarbij de verlenging als onderdeel wordt gezien van een potentieel langere vergunning.⁴

Het ministerie van EZK heeft SEO gevraagd zowel de verlengingsprijzen te berekenen voor twee jaar als voor drie jaar. Ten tijde van de opdrachtverstrekking aan SEO was nog niet duidelijk voor welke periode de commerciële radiovergunningen verlengd zouden worden. Bij besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van (PM) is besloten om de landelijke

³ Zie Rijksoverheid "Waardering verlenging commerciële radiovergunningen per 2022"

commerciële radiovergunningen verlengbaar te maken voor een periode van drie jaar.

Voor de verlenging van de radiovergunningen betekent het bovenstaande dat twee hypothetische situaties met elkaar worden vergeleken: de situatie waarin een efficiënte toetreder de mogelijkheid heeft om in 2017 een licentie aan te schaffen met een duur van 5 jaar, of een licentie met een duur van acht jaar. Het verschil is het bedrag dat de toetreder bereid is te betalen voor de extra jaren ten opzichte van een vijfjarige licentie, en dus de waarde voor de verlenging vanuit het perspectief van die toetreder. Deze waarde wordt bij deze verlenging berekend met de bestaande modellen voor de kosten en inkomsten die zijn gebruikt voor de waardering in 2017.

Bij de waardering van die extra jaren wordt in de berekeningen van SEO wel rekening gehouden met de verslechterde marktomstandigheden als gevolg van de coronacrisis, door gebruik te maken van de meest recente gegevens over de marktontwikkelingen. Dit betekent dat alle inputvariabelen voor de modellen, zoals de kavelkenmerken, de afdrachten aan Agentschap Telecom en aan het Commissariaat voor de Media, de marktverwachtingen en ander 'exogene variabelen' waarvan bekend is dat en hoe ze zijn veranderd, geactualiseerd zijn op basis van de kennis per augustus 2021.

Wellicht ten overvloede wordt nog opgemerkt, dat de houders van een vergunning voor analoge radio-omroep ook dienen 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.⁵ De verlengingsprijs heeft derhalve betrekking op de combinatie van deze beide vergunningen. Dit betekent dat de waarde van de verlengde vergunningen, voor zover toe te schrijven aan de FM/DAB-vergunning, contant wordt gemaakt op de startdatum van de verlengingsperiode en geldt als verlengingsprijs.

3. Berekeningsmethode

3.1 Uitgangspunten van de methode

Zoals hierboven reeds is aangegeven heeft SEO de waarde van de verlenging met de duur van drie jaar berekend als het verschil in de netto kasstromen voor een hypothetische gemiddeld efficiënte toetreder bij een vergunningsduur van vijf jaar en een vergunningsduur van acht jaar.

Uitgangspunt voor de gekozen methodiek is het berekenen van de waarde van de verschillende vergunningen voor een gemiddeld efficiënte toetreder.⁶ Dit betekent dat de zogenaamde 'opportuïteitskosten' worden berekend voor de zittende vergunninghouders, oftewel de kosten van het in gebruik houden van een vergunning. Deze kosten zijn gelijk aan de waarde die een gemiddeld efficiënte toetreder met die vergunning zou kunnen genereren (de uitkomst van een hypothetische veiling). In een efficiënte markt had de huidige vergunninghouder immers precies die prijs kunnen krijgen wanneer hij de vergunning had verkocht

⁵ Regeling aanvraag (citeertitel) 2022.

⁶ Dit uitgangspunt was ook het vertrekpunt bij de berekening van de verlengingsprijzen van de commerciële radiovergunningen in voorafgaande jaren.

aan een dergelijke toetreder. Hij derft deze inkomsten door het spectrum zelf in bezit te houden: de opportuniteitskosten.

Om de waarde van de verschillende vergunningen voor een gemiddeld efficiënte toetreder te berekenen is een kasstroombenadering gevolgd⁷. Dit betekent dat voor elk van de vergunningen alle opbrengsten, kosten, en (des)investeringen zijn bepaald met behulp van voorspelmodellen. De resulterende netto kasstromen heeft SEO vervolgens contant gemaakt op de startdatum van de verlengingsperiode, te weten 1 september 2022. SEO heeft dit gedaan voor de looptijd van vijf jaar (2017-2022 en acht jaar (2017-2025)). Het verschil tussen de waarde bij vijf en acht jaar is de verlengingsprijs voor drie jaar. Conceptueel bepalen de netto kasstromen in de drie extra jaren dus de verlengingsprijzen – de eerste vijf jaren worden immers in de berekening meegeteld en er vervolgens weer van afgetrokken.

3.2 Regressiemodellen

Bij de vorige verlengingen van de commerciële radiovergunningen heeft SEO gebruik gemaakt van regressiemodellen⁸ om de kasstromen te voorspellen. Deze modellen voor de waardering van de verlenging van 2017-2022 (Kerste et al, 2016) zijn ook gebruikt ten behoeve van de verlenging met drie jaar per 2022 tot 2025, waarbij alle exogene inputvariabelen zijn geactualiseerd en gecorrigeerd naar het prijsniveau van 2022. Hierdoor verschillen de berekende kasstromen en waarden voor de jaren 2017-2022 van de resultaten uit 2016 (Kerste et al., 2016) en komen de nadelige gevolgen van de coronacrisis voor de radiomarkt dus tot uitdrukking in de verlengingsprijzen.

Voor een volledige beschrijving van deze regressiemodellen wordt verwezen naar Kerste et al. (2016) dan wel naar een korte beschrijving daarvan in hoofdstuk 3.1.2 van het rapport "Waardering verlenging commerciële radiovergunningen per 2022".

3.3 Synergiefactor

Bij de waardering in 2016 is rekening gehouden met de verruiming per 1 januari 2016 van de destijds geldende eigendomsbeperkingen van twee (één ongeclausuleerde en één geclausuleerde) naar vier ongeclausuleerde landelijke vergunningen.⁹ Het verwachte effect van de verruiming op de waarde van de vergunningen, i.c. de synergie-effecten hiervan, is in BCCF (2016) vastgesteld als fractie van de totale kosten. Kerste et al. (2016) berekenden aan de hand van de bevindingen in BCCF (2016) een gemiddeld synergie-effect van 0,119 procent als fractie van de gemiddelde kosten en implementeerden deze voor de kavels met een positieve waarde.

Aangezien de kostenmodellen van Kerste et al. (2016) gehanteerd worden zonder deze opnieuw te schatten, is ook het gemiddelde synergie-effect van 0,119

⁷ Centraal in het kasstroommodel ontwikkeld door Kerste et al. (2016) staat dus de vraag wat een vergunning netto zou opleveren voor een efficiënte toetreder voor de gehele vergunningsduur.

⁸ Deze modellen worden gebruikt voor het uitvoeren van regressie-analyses. 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).

⁹ Zie regeling van 14 december 2016, Stcrt. 2016, 70510.

procent gehandhaafd. Op dit punt is derhalve geen aanvullend onderzoek noodzakelijk.

3.4 Afschrijftermijn

SEO heeft bij de berekeningen een afschrijftermijn voor non-distributie activa van vijf jaar gehanteerd, ongeacht de looptijd van de vergunning. De termijn is gebaseerd op de data-uitvraag van Kerste et al. (2016), en deze uitvraag heeft geen aanleiding gegeven om voor genoemde activa een langere afschrijftermijn te hanteren. De langere vergunningsduur maakt hierbij derhalve geen verschil. Er dient bij een langere vergunningsduur na vijf jaar te worden geherinvesteerd in nieuwe activa. Ook de overige uitgangspunten uit Kerste et al. (2016) zijn in de gekozen methodiek gehandhaafd.

3.5 Geactualiseerde gegevens

In het concept van een theoretische veiling, waarvan de wetgever uitgaat, is het vertrekpunt dat gebruik moet worden gemaakt van actuele gegevens, tenzij er een goede rechtvaardiging is voor gebruik van oudere gegevens.

Zoals hierboven uiteen is gezet, zijn de landelijke verlengingsprijzen berekend aan de hand van de bestaande modellen voor de kosten en inkomsten die zijn gebruikt voor de waardering in 2017. Hierbij is het uitgangspunt gekozen dat ondanks de grote neergang van de advertentiemarkt in 2020 de regressiemodellen voor de kosten en inkomsten van een efficiënte toetreder – die een reflectie vormen van het bedrijfsmodel van die toetreder – niet wezenlijk zijn veranderd en daarom niet geactualiseerd hoeven te worden. Dat uitgangspunt wordt gerechtvaardigd door het gegeven dat de regressiemodellen relatieve verhoudingen voorspellen: de bedrijfsopbrengsten worden op basis van kavelkenmerken en de anciënniteit van de bespeler in de markt voorspeld als aandeel van de totale netto radioadvertentiemarkt, zodat de ontwikkelingen in die markt – onder meer als gevolg van negatieve economische omstandigheden zoals tijdens de coronacrisis – automatisch worden meegenomen. De kosten zijn in de modellen (mede) afhankelijk van die voorspelde advertentieopbrengsten en bewegen dus ook – voor zover relevant – mee met de marktontwikkeling.

Daarbij is bovendien van belang dat deze regressiemodellen zijn afgeleid op basis van bedrijfsgegevens van de vergunninghouders over de jaren 2004-2015, waarin de financiële crisis uit 2008-2009 valt. Die crisis leidde tot een krimp van de totale markt met 16% in één jaar, wat in omvang vergelijkbaar is met de krimp in 2020 (17%). De implicaties van een dergelijke crisis komen dus tot uitdrukking in de gebruikte bedrijfsgegevens en daarmee dus ook in deze modellen. Uit het bovenstaande volgt dat het effect van de actualisatie van de bedrijfsgegevens op de waardering waarschijnlijk verwaarloosbaar is. Het zou een licht opwaarts of neerwaarts effect kunnen hebben op de waarde. Ook de doorlooptijd van het waarderingsonderzoek is aanzienlijk versneld door voor deze methode te kiezen waarbij de modellen niet worden geactualiseerd. De kortere doorlooptijd van het waarderingsonderzoek is een extra rechtvaardiging om af te zien van een data-uitvraag voor het opnieuw schatten van de gebruikte regressiemodellen..

Bij de waardering van die extra jaren wordt in de berekeningen van SEO wel rekening gehouden met de verslechterde marktomstandigheden als gevolg van de coronacrisis, door gebruik te maken van de meest recente gegevens over de marktontwikkelingen. Dit betekent dat alle inputvariabelen voor de modellen (waaronder de kavelkenmerken), de opdrachten aan Agentschap Telecom en aan

het Commissariaat voor de Media, de marktverwachtingen en ander 'exogene variabelen' waarvan bekend is dat en hoe ze zijn veranderd, geactualiseerd zijn. Hieronder wordt op deze geactualiseerde inputvariabelen nader ingegaan.

3.5.2 Kavelkenmerken met betrekking tot distributie

SEO heeft de kavelkenmerken waarvan uit eerdere berekeningen gebleken is dat die een voorspellende waarde hebben voor de distributiekosten: de gemiddelde zendmashoogte per kavel en het aantal zendmasten per kavel eveneens geactualiseerd aan de hand van gegevens die door Agentschap Telecom in het kader van het onderzoek zijn verstrekt. Het gaat hier om de technische parameters uit de geconsolideerde vergunningen die zijn afgegeven in november en december 2020.

3.5.3 Netto advertentie-opbrengsten en inflatie

Algemeen

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).

Voor de ontwikkeling van de marktbrede netto-advertentieopbrengsten (NAO) zijn door SEO – net als ten behoeve van de verlenging per 2017 – eenvoudige econometrische modellen gehanteerd om deze te schatten.¹⁰ In die modellen wordt de marktontwikkeling verklaard uit de economische groei op basis van het nominale bruto binnenlands product (hierna: bbp) in dat jaar en de ontwikkeling van de NAO dan wel het bbp in het jaar ervoor. Deze modellen bleken de sterke neergang van de markt in 2009 als gevolg van de economische crisis zeer goed te verklaren.

Ten behoeve van de Quick-scan "Noodverlenging commerciële radiovergunningen" van eind augustus 2020 heeft SEO prognoses opgesteld voor de netto-advertentieopbrengsten (NAO) voor de jaren 2020-2023. Deze prognoses zijn uitgevoerd aan de hand van de twee modellen die ook in 2017 zijn gebruikt. Ten behoeve van de berekening van de waarde van een verlenging met drie jaar zijn deze modellen geactualiseerd op basis van de marktcijfers en de ontwikkeling van het bbp tot en met 2020. Vervolgens zijn met de geactualiseerde modellen voorspellingen gedaan aan de hand van de meest recente projecties van het CPB voor de groei van het bbp (en het bijbehorende prijspeil) in de periode tot en met 2025.¹¹

Deze handelwijze resulteerde in het rapport van SEO in vier mogelijke modelvarianten voor de NAO. Al deze vier modelvarianten gaan uit van een gedeeltelijk herstel van de markt in 2021 en daarna.

¹⁰ Voor de verwachte ontwikkeling van de NAO zijn op basis van cijfers over de feitelijke ontwikkeling sinds 1998 voorspelmodellen ontwikkeld. De daarvoor gebruikte cijfers zijn afkomstig van het Radio Advertentie Bureau (hierna: RAB).

¹¹ In de gebruikte voorspellingen voorziet het CPB voor 2021 een reële bbp-groei van 3,2% en voor 2022 een reële groei van 3,3%. De voorspelde ontwikkeling van het bijbehorende prijspeil is 2,0% in 2021 en 2,1% in 2022. Voor de jaren daarna wordt uitgegaan van de voorspellingen voor het tijdvak 2022-2025 uit de ramingen voor de middellange termijn van het CPB: een jaarlijkse groei van het reële bbp van 2,0% en van het bijbehorende prijspeil van 1,7%.

Voor de waardering van de vergunningen per 2017 is het model gebaseerd op de NAO-ontwikkeling *na zerobase* (dus na 2004) als uitgangspunt genomen, op grond van de iets betere prestaties van dat voorspelmodel en de geobserveerde trendbreuk in de NAO-ontwikkeling vanaf 2004. Ook na doorvoering van actuele gegevens ten behoeve van de verlenging met een termijn van drie jaar is de verklaringskracht van dat model¹² het grootste en zijn de onzekerheden van de geschatte parameters het kleinst. Bovendien geeft dit model de meest conservatieve voorspellingen weer. Ook in vergelijking met de verwachtingen van andere partijen in de media en de realisaties in de eerste helft van 2021 zijn de voorspellingen uit deze modelvariant conservatief te noemen¹³. In 2025 is de markt op basis van dit voorspelmodel pas slechts op 94% van het niveau van 2019.

De voorspellingen van dit (geactualiseerde) model zijn daarom door SEO wederom als uitgangspunt genomen bij de waardering van de verlenging.

Voor de ontwikkeling van de marktbrede netto-advertentieopbrengsten (NAO) zijn door SEO – net als ten behoeve van de verlenging per 2017 – eenvoudige econometrische modellen gehanteerd om deze te schatten.¹⁴ In die modellen wordt de marktontwikkeling verklaard uit de economische groei op basis van het nominale bruto binnenlands product (hierna: bbp) in dat jaar en de ontwikkeling van de NAO dan wel het bbp in het jaar ervoor. Deze modellen bleken de sterke neergang van de markt in 2009 als gevolg van de economische crisis zeer goed te verklaren.

3.5.4 WACC

Met de discontovoet worden bedragen verdisconteerd naar een eerder (of later) moment in de tijd. Deze wordt ook wel aangeduid als de *weighted average cost of capital*, oftewel de WACC. De WACC is voor onderzoek naar de waarde van de verlenging nodig om toekomstige kasstromen uit te drukken in euro's van de startdatum van de vergunningsperiode. De in eerdere SEO/IViR-rapporten uiteengezette methodiek om de WACC te bepalen wordt ook hier gevolgd.

Om de WACC te kunnen vaststellen 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 is het nodig om te bepalen wat de hoogte is van de risicovrije rentevoet, de marktrisicopremie, de bèta, de opslag voor kredietrisico, en de belastingdruk.

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 een uitgebreide toelichting op de bepaling van de voor de WACC relevante inputvariabelen zoals hierboven in de formule weergegeven, wordt verwezen naar

¹² In het rapport van SEO weergegeven in tabel 3.12 in hoofdstuk 3.3.3.

¹³ Zo verwacht Dentsu in de *Global Ad Spend Forecast 2021* (gepubliceerd in juni 2021) een herstel van de wereldwijde advertentiemarkt van 10,4% (na een krimp met 7,2% in 2020). Voor radio verwacht Dentsu wereldwijd een groei van 10,4% in 2021 en 1,8% in 2022, na een krimp van 9,4% in 2020. Voor Nederland verwachtte One Media in november vorig jaar dat de mediabestedingen in 2021 met zo'n 10% zouden groeien. GroupM ging rond diezelfde tijd uit van 8 tot 10%.

¹⁴ Poort, Kerste et al 2010 en 2011 en Kerste et al, 2016.

de eerdere rapporten van SEO/IViR en naar hoofdstuk 3.4 van het rapport van SEO van 31 augustus 2021.

Zoals hierboven reeds is aangegeven, wordt de WACC gebruikt om kasstromen te verdisconteren in de tijd. Voor de vaststelling van de waarde van de verlenging voor drie jaar, is er door SEO gebruik gemaakt van twee vergunningentermijnen: 2017-2022 (de huidige licentieperiode, zonder verlenging) en 2017-2025 (de licentieperiode bij verlenging voor 3 jaar). De extra waarde die de verlenging oplevert wordt verdisconteerd naar de startdatum van de verlenging in 2022.

Het bovenstaande komt erop neer dat er in feite een WACC moeten worden vastgesteld die representatief is voor ieder van de jaren in de verschillende perioden. Om dit te bereiken heeft SEO in de waardebepaling gekozen voor een gemiddelde WACC. De WACC die is gehanteerd bij de waardering in 2016 (4,70%) wordt daartoe gemiddeld met de huidige WACC, op basis van de meeste recente informatie (3,82%), zodat een zo veel mogelijk voor de gehele periode representatieve WACC resulteert.

Bij het verdisconteren van kasstromen wordt door SEO daarom gebruik gemaakt van deze gemiddelde WACC van 4,26% ($4,70\% + 3,82\% : 2$).

3.5.5 Verdeling over platforms

De meeste radiostations zijn niet alleen via de ether (FM/AM en DAB+ samen) te beluisteren, maar ook via andere platforms zoals internet, kabel en satelliet. Dit betekent dat de waarde die stations genereren, en die in het rapport van SEO wordt berekend op basis van regressiemodellen, tot stand komt via verschillende platforms. De te verlengen vergunningen hebben echter slechts betrekking op de ether. Voor de prijs van de verlenging is dan ook alleen dat deel van de waarde relevant dat wordt gegenereerd via de ether. Daartoe moet bepaald worden welk deel van waarde kan worden toebedeeld aan de ether en welk percentage aan andere distributievormen zoals internet, satelliet en kabel.

2011 is door SEO verondersteld dat ongeveer 60% van de luistertijd via de ether plaatsvindt. Voor de verlenging per 2017 is SEO - op basis van het toen beschikbare cijfermateriaal¹⁵ - uitgegaan van 55,6% in 2015 aflopend naar 50,0% in 2022.

Bij eerdere verlengingen kon er een beroep worden gedaan op de Audio-monitor van het Nationaal Luisteronderzoek, na 2019 is er echter geen nieuwe editie van de Audiomonitor beschikbaar en ook later in 2021 zal dit onderzoek niet verschijnen. Wel zijn van het Nationaal Luister Onderzoek meer grofmazige cijfers beschikbaar over de platformverdeling van de luistertijd in 2020 en de eerste twee maanden van 2021. In deze cijfers wordt slechts onderscheid gemaakt tussen FM/kabel (58,1%), internet (24,5%), DAB+(11,2%), anders/weet niet en onbekend (samen 6,2%).

FM en kabel zijn in die laatste beschikbare meting dus samengevoegd, waardoor het niet goed mogelijk is er een precies aandeel van FM uit af te leiden. Wel is het mogelijk een schatting te maken van het deel dat via de kabel radio luisterde en

¹⁵ De meest uitvoerige bron voor cijfers over de platformverdeling van radio-luistertijd is de Audio-monitor van het Nationaal Luisteronderzoek.

zo het aandeel FM af te leiden, hetgeen SEO in zijn laatste rapport ook gedaan heeft.

Uit de Audiomonitor van 2017 en 2019 en bovengenoemde analyse van cijfers over 2020 en 2021 blijkt dat de cijfers die ten behoeve van de verlenging in 2017 door SEO zijn gehanteerd een onderschatting gaven van de blijvende rol van de ether (FM en DAB+ samen) voor de radio. Voor 2017 komt het geschatte marktaandeel van FM en DAB+ op 57 tot 60,0%, voor 2019 komt het geschatte marktaandeel op 63 tot 65,6%. Voor 2020 komt dit op 60,3 tot 64,3%, waarbij dus moet worden aangetekend dat voor de berekening van die cijfers meer aannames moeten worden gemaakt. Voorts geldt dat de cijfers over 2020 minder representatief zijn voor toekomstige jaren, omdat veel mensen thuis werkten en derhalve minder in de auto zaten, waar ze in de meeste gevallen radio zouden luisteren via de FM of DAB+.

Voor de verlenging van drie jaar is daarom door SEO uitgegaan van een constant blijvend marktaandeel van FM en DAB+ samen van 63,0%. Dat zit aan de onderkant van de – voor de toekomst meest representatief geachte – bandbreedte die is afgeleid voor 2019, en iets boven het midden van de bandbreedte voor 2020 (62,3%), waarbij aangetekend wordt dat die laatste waarde naar de toekomst toe een onderschatting kan zijn gelet op het feit dat veel mensen door de coronacrisis thuis hebben gewerkt de afgelopen periode.

3.5.6 Afdrachten Agentschap Telecom en Commissariaat voor de Media *Agentschap Telecom*

Agentschap Telecom brengt vergunninghouders toezichtkosten in rekening aan de hand van het aantal opstelpunten en het zendvermogen per kavel, uitgesplitst naar FM en DAB. Voor de jaren 2017-2020 heeft SEO gebruik gemaakt van de daadwerkelijk gefactureerde bedragen door Agentschap Telecom. Voor projecties over de ontwikkeling van de afdrachten aan het agentschap in de vergunningsjaren vanaf september 2022, heeft SEO gebruik gemaakt van de gemiddelde historische tariefstijging (per kW zendvermogen FM) over de periode 2016-2021 van 1,21 procent per jaar.

Commissariaat voor de Media

De jaarlijkse tarieven van het Commissariaat voor de Media zijn gebaseerd op de informatie op de website van het Commissariaat. Op deze website staat tevens vermeld dat de tarieven jaarlijks worden bijgesteld met het Consumentenprijsindexcijfer zoals beraamd door het CPB. Het jaarlijks verschuldigde bedrag hangt voor radio af van het technisch (potentieel) bereik en het aantal uitzendingen. Voor alle landelijke kavels is door SEO- net als de eerdere verlengingen in 2011 en 2017 - uitgegaan van de hoogste bereikscategorie van meer dan 3 miljoen huishoudens en van meer dan 12 uitzendingen per dag. Het bijbehorende tarief was in 2016 13.240 euro. Dit bedrag heeft SEO jaarlijks met inflatie geïndexeerd.

3.6 Conclusie

Het rapport van SEO geeft de resultaten weer voor de waardering van de verlenging met drie jaar voor alle landelijke commerciële vergunningen. De waarde is daarbij door SEO bepaald door het verschil te nemen tussen de waarde bij de verlengde licentieduur van acht jaar, en de waarde bij een licentieduur van vijf jaar, berekend voor het moment dat de verlenging ingaat (1 september 2022).

Uit de berekening van SEO blijkt dat er voor de vier ongeclausuleerde landelijke commerciële vergunningen, A1, A3, A6 en A7 een verlengingsprijs berekend kan worden. Deze verlengingsprijzen zijn opgenomen in deze regeling.

Verlenging van de geclausuleerde vergunningen heeft – uitgaande van hetzelfde kavelfafhankelijke ‘clausulerings-effect’ op de inkomsten als bepaald in het rapport van SEO uit 2016 – in alle gevallen waarde nihil aangezien geen van deze vergunningen voor een nieuwkomer een positieve businesscase geeft bij een looptijd van acht jaar.

4. Consultatie [PM]

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 [PM citeertitel aanvraagregeling]. Deze administratieve lasten worden in de toelichting op die regeling beschreven.

6. Inwerkingtreding

Deze regeling hangt samen met de [PM citeertitel aanvraagregeling]. Deze regelingen strekken gezamenlijk tot uitvoering van de (nood)verlenging van de landelijke commerciële radiovergunningen met een termijn van drie jaar. De huidige FM-vergunningen voor landelijke commerciële radio en de daaraan gekoppelde vergunningen voor digitale radio-omroep lopen af op 31 augustus 2022. 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. 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 HOL007 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 [PM citeertitel aanvraagregeling], 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. Het tweede lid bepaalt op welke wijze het verschuldigde bedrag wordt vastgesteld als de vergunningen worden verlengd respectievelijk verleend na 1 september 2022.

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 artikel is ook bepaald dat het verschuldigde bedrag in zijn geheel op uiterlijk 1 september 2022 moet zijn 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 Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

