

Beslissing op bezwaar

Kenmerk: 848866/852706

Betreft: beslissing op bezwaar tegen het besluit van 19 maart 2020 (kenmerk 804719/847598) tot vaststelling van de toezichtskosten over 2019 die Stichting Karmavadische Sanatan Dharm Maha Sabha Nederland als commerciële media-instelling is verschuldigd voor de radio-omroepdienst 'Radio Vahon'.

Het Commissariaat voor de Media,

gezien het besluit van 19 maart 2020 (kenmerk 804719/847598),

gezien het daartegen gemaakte bezwaar,

gelet op het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht,

gelet op het bepaalde in de artikelen 3.1 en 3.30 van de Mediawet 2008, artikel 17 van de Mediaregeling 2008 en de artikelen 2 en 8 van de bijlage behorende bij artikel 17 van de Mediaregeling 2008,

overweegt als volgt:

A. Verloop van de procedure

1. Bij besluit van 19 maart 2020, kenmerk 804719/847598, heeft het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) de toezichtskosten die Stichting Karmavadische Sanatan Dharm Maha Sabha Nederland (hierna: bezwaarmaker) op grond van artikel 3.30, eerste lid, van de Mediawet 2008 voor de radio-omroepdienst 'Radio Vahon' over het jaar 2019 verschuldigd is, vastgesteld op € 6.942,50.
2. Bij e-mail van 21 maart 2020 heeft bezwaarmaker verzocht de factuur aan te passen, aangezien het bedrag onjuist zou zijn.
3. Bij e-mail van 31 maart 2020 heeft bezwaarmaker bezwaar gemaakt tegen de hoogte van de toezichtskosten.
4. Bij e-mail van 7 april 2020 heeft het Commissariaat, in reactie op voormelde e-mail van 21 maart 2020, de berekeningswijze uiteengezet en geconcludeerd dat het bereik in de categorie valt waarbij het bedrag van € 6.942,50 hoort.
5. Bij brief van 14 april 2020 heeft het Commissariaat de ontvangst van het bij e-mail van 31 maart 2020 gemaakte bezwaar aan bezwaarmaker bevestigd. Daarbij heeft het Commissariaat bezwaarmaker bericht dat de elektronische weg voor het maken van bezwaar niet openstaat en bezwaarmaker de gelegenheid gegeven het bezwaar schriftelijk en onderbouwd in te dienen.
6. Bij brief van 20 april 2020 heeft bezwaarmaker zijn bezwaar schriftelijk ingediend.

7. Bij brief van 6 mei 2020 heeft het Commissariaat bezwaarmaker uitgenodigd voor een hoorzitting.
8. Op 2 juni 2020 heeft een hoorzitting plaatsgevonden waarbij bezwaarmaker in de gelegenheid is gesteld zijn bezwaar toe te lichten. Het verslag hiervan is als bijlage bij deze beslissing op bezwaar gevoegd.
9. Bij e-mail van 12 juni 2020 heeft bezwaarmaker het Commissariaat een nadere vraag gesteld over de door het Commissariaat gehanteerde berekeningswijze.
10. Bij brief van 13 juni 2020 heeft bezwaarmaker zijn bezwaar nader toegelicht en nadere stukken ingediend.
11. Bij e-mail van 15 juni 2020 heeft het Commissariaat, in reactie op voormelde e-mail van 12 juni 2020, de berekeningswijze nader toegelicht.

Opbouw beslissing op bezwaar

12. De beslissing op bezwaar heeft de volgende opbouw. Hierboven is al ingegaan op het verloop van de procedure (A). Hieronder wordt eerst verwezen naar het juridisch kader (B) en ingegaan op de ontvankelijkheid van het bezwaar (C). Vervolgens worden de feiten (D), het bezwaar van bezwaarmaker (E) en de overwegingen van het Commissariaat (F) weergegeven en wordt ingegaan op de openbaarmaking (G). Ten slotte volgt de beslissing op bezwaar (H).

B. Juridisch kader

13. Voor de relevante juridische bepalingen wordt verwezen naar bijlage 1 bij deze beslissing op bezwaar.

C. Ontvankelijkheid bezwaar

14. Het bezwaar is tijdig ingediend en voldoet aan de overige eisen die de Algemene wet bestuursrecht hieraan stelt. Het bezwaar is daarom ontvankelijk en op grondslag daarvan vindt een volledige heroverweging van het bestreden besluit plaats.

D. Feiten

15. Bij brief van 15 december 2016, door het Commissariaat ontvangen op 21 december 2016, heeft bezwaarmaker gevraagd om (verlenging van de) toestemming om als commerciële media-instelling een commerciële radio-omroepdienst te verzorgen met de naam 'Radio Vahon'.
16. Bij besluit van 7 februari 2017, kenmerk 678532/680783, heeft het Commissariaat de toestemming verleend met ingang van 11 maart 2017, voor een periode van vijf jaar.

17. Bij brief van 6 januari 2020 heeft het Commissariaat bezwaarmaker verzocht gegevens te verstrekken aan de hand waarvan de jaarlijks verschuldigde toezichtskosten over 2019 kunnen worden vastgesteld.
18. Op 1 februari 2020 heeft bezwaarmaker, via het daartoe bestemde formulier, de gevraagde gegevens over het jaar 2019 aangeleverd.
19. Bij besluit van 19 maart 2020 heeft het Commissariaat de toezichtskosten die bezwaarmaker over het jaar 2019 verschuldigd is, vastgesteld op € 6.942,50.

E. Bezwaren

20. Bezwaarmaker is het niet eens met de hoogte van de vastgestelde toezichtskosten over het jaar 2019. Hiertoe voert hij, samengevat weergegeven, het volgende aan.
21. Bezwaarmaker stelt dat het bereik waarvan het Commissariaat uitgaat, niet overeenkomt met de door hem aangeleverde gegevens. Bezwaarmaker merkt op dat het bedrag aan toezichtskosten met 100% is verhoogd ten opzichte van het jaar daarvoor, terwijl er in het effectieve bereik qua capaciteit en opstelposten niets is gewijzigd. Onder verwijzing naar een rapport van Broadcast Partners, voert bezwaarmaker aan dat allotment 8A een demografisch bereik heeft van 1.244.987 huishoudens, dus 15,7% van het totale aantal huishoudens in Nederland, in plaats van 43,6% waarvan het Commissariaat uitgaat. Wat betreft kavel C12 voert bezwaarmaker aan dat het Commissariaat niet heeft onderkend dat slechts 4% van de Nederlanders als AM-luisteraar kan worden aangemerkt. Verder voert bezwaarmaker aan dat hij op de middengolf overdag een beperkt bereik heeft. De berekening door het Commissariaat van het aantal huishoudens dat potentieel Radio Vahon op de middengolf en DAB+ ontvangt, is volgens bezwaarmaker erg optimistisch en niet in overeenstemming met de realiteit.
22. Bezwaarmaker verzoekt het Commissariaat het besluit van 19 maart 2020 te herzien en de toezichtskosten in lijn te brengen met voorgaande jaren.

F. Overwegingen Commissariaat

23. Het Commissariaat volgt bezwaarmaker niet in zijn bezwaar en overweegt daartoe als volgt.
24. Uit artikel 3.30, eerste lid, van de Mediawet 2008 volgt dat commerciële media-instellingen voor elke verkregen toestemming jaarlijks toezichtskosten verschuldigd zijn. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat over de vaststelling van de toezichtskosten bij ministeriële regeling regels worden gesteld.
25. De ministeriële regeling als bedoeld in het tweede lid van artikel 3.30 van de Mediawet 2008 is de Mediaregeling 2008. Voor wat betreft de toezichtskosten geldt in het bijzonder artikel 17 van de Mediaregeling 2008 en de daarbij behorende Bijlage.

In artikel 17 is bepaald dat een commerciële media-instelling voor elke verkregen toestemming, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de Mediawet 2008, jaarlijks aan het Commissariaat toezichtskosten verschuldigd is, die berekend zijn volgens de Bijlage. De Bijlage maakt integraal onderdeel uit van de Mediaregeling 2008.

26. Het Commissariaat is gehouden de toezichtskosten vast te stellen volgens de criteria die in de Bijlage van de Mediaregeling 2008 zijn vastgelegd. De Mediaregeling 2008 bepaalt dat de toezichtskosten worden berekend op basis van het aantal huishoudens dat een radio-omroepdienst technisch in Nederland kan ontvangen en het aantal uitzenduren.

Vaststellen bereik

27. Bij de vaststelling van de door bezwaarmaker verschuldigde toezichtskosten viel het het Commissariaat op dat bezwaarmaker op het daartoe bestemde formulier bij DAB+ een bereik van slechts 1.000 huishoudens had ingevuld. Dat is opmerkelijk gelet op het feit dat een willekeurig allotment doorgaans meer dan een miljoen huishoudens omvat. Dit heeft ertoe geleid dat het Commissariaat het bereik van Radio Vahon zelf heeft onderzocht en vastgesteld.
28. Dit onderzoek en de daarop gebaseerde vaststelling van de toezichtskosten laten zich als volgt samenvatten.
29. Agentschap Telecom heeft bezwaarmaker een vergunning verleend voor uitzending via de analoge ether op kavel C12. Bezwaarmaker verspreidt zijn radio-omroepdienst via dit kavel. Het demografisch bereik van kavel C12 is gepubliceerd in de Staatscourant¹ en bedraagt 13,7% van de Nederlandse huishoudens. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek telde Nederland in 2019 7.924.691 huishoudens. Een demografisch bereik van 13,7% komt in 2019 dan ook neer op 1.085.683 huishoudens (namelijk $7.924.691 \times 13,7\% = 1.085.683$).
30. Bezwaarmaker verspreidt zijn radio-omroepdienst via DAB+ in allotment 8A. Overeenkomstig zijn vaste beschikkingenpraktijk, is het Commissariaat ten aanzien van het DAB+-bereik van allotment 8A uitgegaan van door Agentschap Telecom aangeleverde gegevens. Op basis daarvan gaat het Commissariaat uit van een demografisch bereik van allotment 8A via DAB+ van 43,6%. Dit komt in 2019 neer op 3.455.165 huishoudens (namelijk $7.924.691 \times 43,6\% = 3.455.165$). Echter, nu slechts een (klein) deel van de Nederlandse huishoudens over een DAB+-ontvanger beschikt, is door het Commissariaat een berekeningswijze vastgesteld waarbij daarmee rekening is gehouden. Deze berekeningswijze steunt op door het Centraal Bureau voor de Statistiek afkomstige gegevens over het aantal huishoudens dat een DAB+-ontvanger bezit, namelijk 15% in 2019.
31. Deze berekeningswijze is als volgt:

¹ Besluit tot uitgifte frequenties voor gebruik niet-landelijke commerciële radio-omroep en middengolf (Staatscourant 2007, nr. 216).

DAB+

Aantal huishoudens in Nederland x demografisch bereik allotment x percentage DAB+-bezitters.

Dit komt in dit geval neer op: $7.924.691 \times 43,6\% \times 15\% = 518.275$ huishoudens.

32. Voor de vaststelling van het totale bereik wordt vervolgens nog rekening gehouden met een overlap van huishoudens die zowel via DAB+ als via de analoge ether worden bereikt. Om deze overlap te voorkomen, wordt het percentage huishoudens dat een DAB+-ontvanger bezit, afgetrokken van het aantal huishoudens dat via de analoge ether wordt bereikt. De berekeningswijze is als volgt:

Analoge ether

(Aantal huishoudens in Nederland x demografisch bereik) – 15%.

Dit komt in dit geval neer op: $(7.924.691 \times 13,7\%) - 15\% = 922.830$ huishoudens.

33. Gelet op de hiervoor weergegeven berekeningen van het bereik via DAB+ en de analoge ether, gaat het Commissariaat uit van een totaal bereik van in ieder geval 1.441.105 huishoudens (namelijk $518.275 + 922.830 = 1.441.105$). Bezwaarmaker valt reeds daardoor qua bereik in de categorie van 500.000 tot 3.000.000 huishoudens. Op basis van artikel 2, tabel 3, van eerdergenoemde Bijlage is een commerciële media-instelling in 2019 voor het verzorgen van een radio-omroepdienst aan het Commissariaat een (geïndexeerde) bijdrage van € 6.942,50 verschuldigd, indien deze een bereik heeft van 500.000-3.000.000 huishoudens en gemiddeld meer dan 12 uur per dag uitzendt.

Gronden bezwaar

34. Wat betreft het bereik van kavel C12 voert bezwaarmaker het volgende aan.
35. Volgens bezwaarmaker houdt het Commissariaat bij het bereik via de analoge ether ten onrechte slechts rekening met het percentage huishoudens dat een DAB+-ontvanger heeft en niet ook met het percentage huishoudens dat een FM-ontvanger heeft. Op basis van een onderzoek naar ontwikkelingen in de DAB+-markt,² concludeert bezwaarmaker dat 4% van de Nederlanders als AM-luisteraar kan worden aangemerkt. Het Commissariaat zou het bereik van kavel C12 volgens bezwaarmaker dan ook als volgt moeten berekenen: $7.924.691 \times 13,7\% \times 4\%$.
36. Het Commissariaat volgt bezwaarmaker niet in dit betoog. Artikel 2 van de Bijlage bij de Mediaregeling 2008 geeft aan dat bij het vaststellen van de verschuldigde toezichtskosten rekening moet worden gehouden met het aantal huishoudens dat een radio-omroepdienst technisch kan ontvangen. Het aantal huishoudens dat daadwerkelijk naar een radio-omroepdienst luistert, is daarom niet van belang. Het Commissariaat wil voorkomen dat huishoudens die een radio-omroepdienst zowel via DAB+ als via de analoge ether kunnen ontvangen, bij de vaststelling van het bereik dubbel worden meegerekend. Om die reden trekt het Commissariaat het percentage huishoudens dat een DAB+-ontvanger bezit, en de radio-omroepdienst dus via DAB+ kan ontvangen, af van het aantal huishoudens dat die radio-omroepdienst via de analoge ether kan ontvangen. Anders dan bezwaarmaker lijkt te betogen, doet een soortgelijke overlap zich niet voor bij het bereik via FM en AM.

² Onderzoek naar ontwikkelingen in de DAB+ markt, in opdracht van Agentschap Telecom, van 28 januari 2015.

De radio-omroepdienst is in dit geval immers niet via FM, maar uitsluitend via AM en DAB+ te ontvangen. Het Commissariaat ziet dan ook geen grond voor aftrek van een percentage huishoudens dat een FM-ontvanger heeft.

37. Verder voert bezwaarmaker aan dat hij op de middengolf overdag een beperkt bereik heeft, zoals ook blijkt uit onderzoek. In dit kader verwijst hij naar het rapport experimentele uitzendingen op 1566 kHz van 24 maart 2014.
38. Ook dit betoog leidt het Commissariaat niet tot het door bezwaarmaker beoogde resultaat. Met het rapport, dat ziet op experimentele uitzendingen eind 2013 en begin 2014, heeft bezwaarmaker niet gestaafd dat het technisch bereik van kavel C12 in 2019 afwijkt van het gepubliceerde technisch bereik. Gelet hierop houdt het Commissariaat vast aan een demografisch bereik van 13,7%.

Conclusie

39. Gelet op het voorgaande, heeft bezwaarmaker alleen al via de analoge ether een technisch bereik dat de ondergrens van 500.000 huishoudens ruimschoots passeert. Het bereik valt reeds daarom in de tariefgroep behorend bij de categorie van 500.000-3.000.000 huishoudens, waarmee bezwaarmaker een bedrag van € 6.942,50 aan toezichtskosten aan het Commissariaat verschuldigd is. Gelet hierop acht het Commissariaat verder onderzoek naar het bereik via DAB+ niet meer relevant. Het bereik via DAB+ is immers niet meer van invloed op de hoogte van de toezichtskosten, nu dit niet zal leiden tot een lager bereik via de analoge ether. Hetgeen bezwaarmaker over DAB+ aanvoert, behoeft daarom geen bespreking meer.

G. Openbaarmaking

40. Het Commissariaat zal de volledige tekst van dit besluit, met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens en vertrouwelijke bedrijfsgegevens, openbaar maken door publicatie op zijn website. De publicatie vindt plaats veertien dagen nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Het Commissariaat ziet daartoe geen belemmering op grond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.

H. Beslissing op bezwaar

41. Het Commissariaat

- I. verklaart het bezwaar van Stichting Karmavadische Sanatan Dharm Maha Sabha Nederland tegen het besluit van 19 maart 2020 (kenmerk 804719/847598), waarin de toezichtskosten voor 'Radio Vahon' over 2019 zijn vastgesteld op € 6.942,50, ongegrond;
- II. handhaaft het besluit van 19 maart 2020 (kenmerk 804719/847598), onder aanvulling van de motivering daarvan, zoals hierboven verwoord;
- III. besluit de volledige tekst van dit besluit, veertien dagen na de voorgeschreven bekendmaking daarvan, met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens en vertrouwelijke bedrijfsgegevens, openbaar te maken door publicatie op zijn website.

Hilversum, 17 juli 2020

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

mr. Elles Witvoet
afdelingsmanager Juridische Zaken en Handhaving

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan de natuurlijke persoon of rechtspersoon wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, daartegen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt, beroep instellen bij de Rechtbank van het arrondissement waarbinnen zijn woonplaats zich bevindt.

Bijlage 1: juridisch kader

Artikel 3.1 Mediawet 2008

1. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens de Telecommunicatiewet is het verzorgen van een commerciële omroepdienst alleen toegestaan met toestemming van het Commissariaat.
(...)

Artikel 3.30 Mediawet 2008

1. Een commerciële media-instelling is aan het Commissariaat jaarlijks kosten verbonden aan het toezicht verschuldigd voor elke verkregen toestemming en voor elke van haar mediadiensten op aanvraag.
2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de vaststelling van de toezichtskosten, bedoeld in het eerste lid, (...)

Artikel 17 Mediaregeling 2008

Een commerciële media-instelling is voor elke verkregen toestemming, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van de [Mediawet 2008], (...) jaarlijks aan het Commissariaat toezichtskosten verschuldigd berekend volgens de bij deze regeling gevoegde bijlage.

Artikel 2 bijlage bij artikel 17 Mediaregeling 2008

Een commerciële media-instelling is per toestemming voor het verzorgen van een radio-omroepdienst jaarlijks aan het Commissariaat een bijdrage in de toezichtskosten verschuldigd volgens de onderstaande tabellen in euro's:

(...)

[bij 500.000-3.000.000 huishoudens en \geq 12 uitzendingen per dag: € 6.942,50 (geïndexeerd voor 2019).]

(...)

Artikel 8 bijlage bij artikel 17 Mediaregeling 2008

De in deze bijlage genoemde bedragen worden jaarlijks bijgesteld met de door het Centraal Planbureau voor het desbetreffende jaar geraamde consumentenprijsindex.