

Ontwerpbesluit van de Minister van Economische Zaken van [invullen] 2016 , nr. [invullen], inzake verlengbaarheid van de vergunningen voor niet-landelijke commerciële radio-omroepen in de FM-band

De minister van Economische Zaken;

Gelet op artikel 18, tweede lid, aanhef en onder b, van het Frequentiebesluit 2013;

Besluit:

Artikel 1

De vergunningen voor de niet-landelijke commerciële radio in de FM-band, genoemd in kolom 1 van tabel 1 zijn verlengbaar om redenen van bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek als bedoeld in artikel 18, tweede lid, aanhef en onder b, van het Frequentiebesluit 2013.

Tabel 1 verlengbare vergunningen

Kavel	Dossiernummer
B01	5055310
B02	5055311
B03	5055312
B04	5055313
B05	5055314
B06	5055315
B07	5055316
B08	5055317
B09	5055318
B10	5055319
B11	5055320
B12	5055321
B13	5055322
B14	5055323
B15	5055324
B16	5055325
B17	5055326
B18	5055327
B19	5055328
B20	5055329
B21	5055330
B22	5055331
B23	5055332
B24	5055333
B25	5055334
B26	5055335
B28	6165305
B29	6165306
B30	6165307
B32	6165309
B33	6165310
B34	6165311
B35	6165312
B36	6165313
B37	6165314
B38	6815850

Artikel 2

Een vergunning als bedoeld in artikel 1 is verlengbaar voor een vaste periode die aanvangt op 1 september 2017 en loopt tot en met 31 augustus 2022.

Artikel 3

De vergunningen, bedoeld in artikel 1, worden gewijzigd overeenkomstig bijlage 1.

Artikel 4

Het besluit treedt in werking met ingang van de dag na datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Artikel 5

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit verlengbaarheid vergunningen niet-landelijke commerciële radio-omroepen in de FM-band 2016.

Dit besluit zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage,

De Minister van Economische Zaken,

[invullen beroepsclausule bij vaststelling besluit]

Bijlage 1 Wijziging te verlenen vergunningen niet-landelijke commerciële radio-omroepen in de FM-band.

Artikel I

De artikelen behorend bij de vergunningen, bedoeld in artikel 1 van het besluit, behoudens de vergunning voor kavel B38, worden als volgt gewijzigd:

A.

In artikel 1, onderdeel b vervalt de zinsnede "als bedoeld in artikel 3.3 van de Telecommunicatiewet".

B.

Onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het slot van artikel 1, onderdeel h, wordt aan artikel 1 de volgende definitie toegevoegd:

i. programma-element: een afzonderlijk gedeelte van een onderdeel van een radioprogramma.

C.

De zinsnede 'het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie' wordt telkens vervangen door: "het ministerie van Economische Zaken" en wordt "Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie" telkens vervangen door: Minister van Economische Zaken.

D.

Aan artikel 2, tweede lid, worden de volgende volzinnen toegevoegd:

Indien die frequenties gesynchroniseerd zijn, zendt de vergunninghouder door middel van de gesynchroniseerde frequenties hetzelfde radioprogramma uit. Verder zendt hij geen radioprogramma uit dat ook wordt uitgezonden met gebruikmaking van een FM-vergunning voor landelijke commerciële radio-omroep.

E.

Aan artikel 4, eerste lid, worden de volgende leden toegevoegd:

4. De vergunninghouder stelt voorafgaand aan het uitzenden een uitzendschema op ten aanzien van iedere dag dat er uitgezonden wordt.

5. Uit het uitzendschema, bedoeld in het vierde lid, blijkt dat hij op iedere in dat schema opgenomen dag zal voldoen aan het bepaalde in het eerste lid.

6. Het uitzendschema volgt per dag de tijdslijn van de uitzending, waarbij de vergunninghouder per programma-element ten minste inzichtelijk maakt:

a. wat daarvan de duur is, afgerond op seconden en

b. dat het programma-element in het bijzonder gericht is op het gebied waarvoor het programma is bestemd.

7. De vergunninghouder bewaart het uitzendschema dat betrekking heeft op een uitzenddag ten minste acht weken gerekend vanaf de dag waarop de uitzending heeft plaatsgevonden.

F.

In het laatste artikel wordt de zinsnede "31 augustus 2017" vervangen door: 31 augustus 2022.

Artikel II

De artikelen behorend bij de vergunning voor kavel B38, worden als volgt gewijzigd:

A.

Aan artikel 2, tweede lid, worden de volgende volzinnen toegevoegd:

Indien die frequenties gesynchroniseerd zijn, zendt de vergunninghouder door middel van de gesynchroniseerde frequenties hetzelfde radioprogramma uit. Verder zendt hij geen radioprogramma uit dat ook wordt uitgezonden met gebruikmaking van een FM-vergunning voor landelijke commerciële omroep.

B.

In het laatste artikel wordt de zinsnede "31 augustus 2017" vervangen door: 31 augustus 2022.

Toelichting

1. Inleiding

In 2009 is besloten om vanuit de overheid een impuls te geven aan digitalisering van de radio met het oog op doelmatig gebruik van het schaarse spectrum. Er werd besloten om over te gaan tot een verlenging van de analoge commerciële radiovergunningen, waaronder die in de FM-band, onder de voorwaarde dat er geïnvesteerd werd in het aanleggen en ontwikkelen van een digitale etherinfrastructuur. Door middel van de zogenaamde koppeling kregen partijen ook de beschikking over een digitale DAB(+) vergunning. Met die verlengde vergunningen werden vergunninghouders verplicht een programma dat men analoog verspreidt óók digitaal aan te bieden (de simulcastverplichting).

Het digitaliseringsbeleid inzake commerciële radio is er op gericht het aanbod van etherradio te verrijken en zo de luisteraar een breed scala van meer innovatieve diensten, zoals een elektronische programmagids, te kunnen bieden. Dit geldt zowel voor de exploitatie van commerciële radio door landelijke- als niet-landelijke partijen. Radio is het laatste medium dat nog niet gedigitaliseerd is, terwijl digitale radio leidt tot een doelmatiger gebruik van frequentieruimte. Digitalisering is niet alleen in Nederland aan de orde. In andere Europese landen worden ook stappen gezet om digitalisering te bevorderen. Noorwegen is zelfs zo ver dat het in april 2015 heeft besloten tot afschakeling van de FM-band.

De digitale DAB+ standaard biedt de luisteraar verschillende voordelen ten opzichte van de analoge FM: de luisteraar kan een hogere geluidskwaliteit en additionele diensten (zoals informatie over de muziek) worden geboden. Het digitaliseringsbeleid inzake commerciële radio strekt er tevens toe de beschikbare frequentieruimte intensiever te kunnen gebruiken. Hierdoor kan het beschikbare spectrum efficiënter worden ingericht. Er passen meer zenders in minder spectrum, waardoor er ook meer aanbod kan komen.

Daarnaast geldt voor de vergunninghouders dat investeren in digitalisering leidt tot substantieel lagere exploitatiekosten door het uitzenden van meer programma's.

Al met al biedt digitalisering verschillende voordelen ten opzichte van analoge radio; betere kwaliteit, meer kanalen, groter bereik en de mogelijkheid tot het genereren van meer aanbod. Kortom, digitalisering kan zorgen voor een doelmatiger gebruik van schaars spectrum. Het belang van digitalisering en de daarbij behorende voordelen, zijn daarom ook in 2016 en de komende jaren nog groot.

De overheid wil ook de komende jaren blijven inzetten op het in 2009 in gang gezette digitaliseringsbeleid. Het bevorderen van een doelmatig gebruik van frequentiespectrum door onder andere het aanmoedigen van digitalisering blijft het belangrijkste beleidsdoel voor de commerciële radiomarkt. Ook de Rechtbank Rotterdam¹ heeft in de uitspraak van 26 april 2013 het standpunt van de overheid dat digitalisering bijdraagt aan een doelmatig gebruik van frequentieruimte overtuigend geacht. Op termijn zal de FM-band bij succesvolle digitalisering kunnen worden afgeschakeld.

2. Verlengbaarheid van de vergunningen

In 2011 zijn de vergunningen voor de niet-landelijke commerciële radio verlengd om de omschakeling naar digitale etherradio te bevorderen. Met het aannemen van de motie Gesthuizen cs.² heeft de

¹ ECLI:NL:RBROT:2013:CA0348.

² Motie van lid Gesthuizen c.s. Kamerstukken II, 2014/15, 24 095, nr. 385.

Tweede Kamer de minister van Economische Zaken gevraagd over te gaan tot een verlenging van de vergunningen voor commerciële radio op de FM-band. Bij brief van 1 september 2015³ is aan de Tweede Kamer gemeld dat het kabinet uitvoering wil geven aan de wens van de Tweede Kamer om alle commerciële radiovergunningen nogmaals te verlengen voor een periode van vijf jaar tot en met 31 augustus 2022.

In onder andere de brief aan de Tweede Kamer van 26 juni 2015⁴ is aangegeven dat de wet als voorkeursinstrument een verdeling voorschrijft voor vergunningen die aan het eind van hun looptijd zijn gekomen. Het uitgangspunt van het frequentiebeleid en het wettelijke kader is dat schaarse vergunningen eindig zijn en na afloop opnieuw worden verdeeld, met toepassing van een van de procedures, bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, onderdelen b tot en met f, van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw). Verlengen van de vergunningen is slechts mogelijk indien van de uitzonderingsgronden in artikel 18 Frequentiebesluit 2013 gebruik kan worden gemaakt. Uit het tweede lid van dit artikel volgt dat vergunningen verlengd kunnen worden indien kan worden vastgesteld dat verlenging van belang is voor de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek. Om van deze uitzonderingsgrond gebruik te kunnen maken is een deugdelijke motivering nodig. Om deze reden is in de Kamerbrief van 1 september 2015⁵ aangegeven dat om met recht gebruik te kunnen maken van deze uitzonderingsgrond een robuust digitaliseringsplan van de sector nodig is en dat dit plan ter beoordeling wordt voorgelegd aan een onafhankelijke expert. Deze beoordeling vormt onderdeel van een reeds eerder aangekondigde evaluatie van het sinds 2011 gevoerde digitaliseringsbeleid.

De niet-landelijk commerciële radiopartijen hebben via de branchevereniging Niet-Landelijke Commerciële Radio (hierna: NLCR) gezamenlijk een eerste plan opgesteld en op 22 januari 2016 ingediend⁶. Op 21 april 2016 hebben zij het plan aangevuld met een addendum. Het aanvankelijk ingediende digitaliseringsplan is door de Kwink-groep (hierna: Kwink) als minder robuust beoordeeld, omdat de overheid aan digitalisering van de radio een groot belang hecht is bij de Kamerbrief van 19 mei 2016 is nog een extra mogelijkheid aan deze partijen geboden om hun reeds ingediende digitaliseringsplan aan te vullen. Daarnaast is uit gesprekken met de sector gebleken dat er behoefte bestaat aan het verlengen van de vergunningen. Het reeds gecreëerde momentum ten aanzien van digitalisering is het gevolg van gezamenlijke inspanningen van partijen in het veld. De verwachting is dat de betrokkenen deze intentie in toekomst zullen voortzetten.

3. Beoordeling digitaliseringsplan van de niet-landelijke partijen

Op grond van artikel 18, tweede lid, Frequentiebesluit 2013 komt aan de Minister de bevoegdheid toe om te besluiten over de verlengbaarheid van reeds uitgegeven vergunningen. Zoals hierboven is aangegeven is een dragende motivering vereist om gebruik te kunnen maken van die bevoegdheid. De niet-landelijke commerciële radiopartijen hebben hiertoe een digitaliseringsplan ingediend. Op dat plan is een tweetal aanvullingen gedaan.

De Kwink is benoemd tot onafhankelijk adviseur om de digitaliseringsplannen en de aanvullingen te beoordelen. De uitkomsten van de rapporten van Kwink zijn op een zorgvuldige wijze tot stand gekomen en vormen mede de basis voor het al dan niet verlengen van de niet-landelijke vergunningen. De conclusies kunnen, voor zover in het kader van dit besluit van belang, bij dit besluit worden betrokken.

Kwink is van oordeel dat uit het eerst ingediende digitaliseringsplan niet met zekerheid is af te leiden dat bij een verlenging van de vergunningen voor niet-landelijke commerciële radio digitalisering

³ Kamerstukken II, 2014/15, 24 095, nr. 391.

⁴ Kamerstukken II, 2014/15, 24 095, nr. 384.

⁵ Kamerstukken II, 2014/15, 24 095, nr. 391.

⁶ Twee niet-landelijke radiopartijen zijn geen lid van de NLCR. In een later stadium hebben zij zich geconformeerd aan het ingediende digitaliseringsplan van de NLCR.

sneller plaatsvindt. Kwink komt tot de conclusie dat het door de NLCR ingediende plan in mindere mate robuust is door de harde voorwaarde die de NLCR in dat plan stelde voor extra digitale capaciteit, het onvoldoende concreet onderbouwen van belangrijke onderwerpen als infrastructuur en marketing en door de complexiteit van de samenwerking in de bovenregionale kavel is het onwaarschijnlijk dat een verlenging van de vergunning van de digitalisering bevordert.⁷

Naar aanleiding van de aanvullingen van de NLCR op hun plan oordeelt Kwink dat "de NLCR met de aanvullingen op het digitaliseringsplan in voldoende mate aannemelijk maakt, dat bij een verlenging de niet-landelijke commerciële radio-omroepen hun investeringen op korte termijn continueren en intensiveren, en dat digitalisering –in vergelijking met het scenario waarin wordt gekozen voor een veiling en de investeringen worden opgeschort- wordt versneld."⁸ Door de aanvullingen van de NLCR op hun ingediende digitaliseringsplan zijn de door Kwink in het rapport van 20 april 2016 eerder aangehaalde kritische punten in een ander licht komen te staan of komen te vervallen. Zo heeft de NLCR haar harde voorwaarde voor extra digitale capaciteit losgelaten en zijn belangrijke onderwerpen als marketing en infrastructuur nader onderbouwd en geconcretiseerd.

Met betrekking tot samenwerking overweegt Kwink dat de dekking in vier van de vijf alloments waarin de niet-landelijke commerciële partijen uitzenden ruim boven de uitrolverplichting ligt.⁹

Hier komt bij dat de niet-landelijke partijen, blijkens hun plannen, het belang van digitalisering inzien en in het verleden de bereidheid hebben getoond om zich hiervoor in te zetten. Ook dit bevestigt Kwink.¹⁰

Verder speelt ten aanzien van het bereiken van luisteraars mee, dat het van belang is om het gecreëerde momentum nu niet te verliezen. Kwink bevestigt dit eveneens. In dit kader is van belang dat het enige tijd na een verdeling duurt totdat de voorkeur van luisteraars is uitgekristalliseerd en dus totdat er sprake kan zijn van 'vertrouwde programma's'. Hernieuwde verdeling als gevolg waarvan bekende zenders worden opgevolgd door onbekende zenders, kan het proces van vertrouwd raken met de eigen (digitale) programma's doen stagneren. De basis voor het vertrouwen van de luisteraar richting overstap naar digitale radio is wel gelegd, maar moet nog uitgebouwd worden naar een stevig fundament.

Gelet op het bovenstaande zijn er voldoende redenen aanwezig om te stellen dat verlenging van de verleende vergunningen voor de niet-landelijke partijen van belang wordt geacht voor de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek. Bij verlenging kan de reeds ingezette ontwikkeling naar digitalisering verder worden voortgezet. Temeer nu partijen de beschikking krijgen over meer digitaal spectrum waarmee zij ook in de toekomst een rol kunnen blijven vervullen bij de versnelling van de digitalisering.

De verdeling van twee niet-landelijke kavels voor commerciële radio-vergunningen, te weten kavel B27 en kavel B31, zal afzonderlijk plaatsvinden. Kavel B27 is teruggegeven door de vergunninghouder en ligt thans braak. Bij de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) van 12 september 2013¹¹ is de verlening van onder andere kavel B31 herroepen. Als gevolg daarvan geldt voor het recht dat deze vergunning nimmer heeft bestaan. Daarom zullen beide vergunningen met toepassing van een veilingprocedure worden verdeeld. Hiervoor zal een afzonderlijk bekendmakingsbesluit worden gepubliceerd. Ook aan deze vergunningen zal digitaal spectrum worden gekoppeld.

⁷ Rapport "Onderzoek naar digitale etherradio (DAB+)" van 20 april 2016.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/20/onderzoek-naar-digitale-etherradio-dab>

⁸ (her)beoordeling digitaliseringsplannen radio-omroepen, Kwink-groep, 17 juni 2016, p. 4. Dit rapport is op te vragen bij het Ministerie van Economische Zaken.

⁹ (her)beoordeling digitaliseringsplannen radio-omroepen, Kwink-groep, 17 juni 2016, p. 3. Dit rapport is op te vragen bij het Ministerie van Economische Zaken.

¹⁰ (her)beoordeling digitaliseringsplannen radio-omroepen, Kwink-groep, 17 juni 2016, p. 4. Dit rapport is op te vragen bij het Ministerie van Economische Zaken.

¹¹ ECLI:NL:CBB:2013:158.

4. Belangenafweging marktpartijen

Het voornemen om de verleende FM-vergunningen verlengbaar te stellen op grond van artikel 18, tweede lid, aanhef en onder b, van het Frequentiebesluit 2013 vergt een zorgvuldige afweging van belangen.

In dit kader heeft de voorbereiding van dit besluit plaatsgevonden met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld om gedurende een periode van zes weken hun zienswijzen naar voren te brengen. Daartoe is de kennisgeving van het voornemen tot verlengbaarheid gepubliceerd in de Staatscourant. Ook zijn de wijzigingen van de te verlengen vergunningen in de bijlage bij het besluit opgenomen. In hoofdstuk 9 van deze toelichting wordt ingegaan op de individuele zienswijzen die door partijen zijn ingediend in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Het bevorderen van een doelmatig gebruik van frequentiespectrum door onder andere het verder brengen van de transitie van analoog naar digitaal blijft het belangrijkste beleidsdoel voor de commerciële radiomarkt.

4.1 Bestaande vergunninghouders niet-landelijke commerciële radio

De bestaande vergunninghouders willen graag een verlenging in het belang van digitalisering. Zij prevaleren een verlenging, waarbij zij moeten voldoen aan de regiogerichtheidseis in hun vergunning, boven een veiling, waarbij de regiogerichtheidseis wordt gemoderniseerd en teruggebracht tot 10% van de nettozendtijd. Dit besluit benadeelt bestaande niet-landelijke vergunninghouders niet.

4.2 Potentiële nieuwkomers

Het voorgaande betekent dat potentiële nieuwkomers niet kunnen meedoen aan een verdeling om een analoge vergunning met digitaal allotment te verwerven. Tot 31 augustus 2022 kunnen zij, behoudens een verdeling van twee FM-kavels waarop hieronder wordt ingegaan, voor de meerderheid van de niet-landelijke kavels dus niet direct tot de markt toetreden. Hierbij weeg ik mee dat in de laatste verdeling (de veiling van kavel B38 in 2013) er geen enkele aanvraag is ingediend door een nieuwkomer. Dit duidt erop dat er weinig daadwerkelijke interesse bestaat voor nieuwkomers om toe te treden tot de niet-landelijke radiomarkt.

Overigens betekent dit niet dat de markt volledig op slot zit voor nieuwkomers in de niet-landelijke radiomarkt. De twee hiervoor al genoemde niet-landelijke commerciële vergunningen in de FM-band (met gekoppeld digitaal spectrum), B27 en B31, worden zo spoedig mogelijk via een veiling verdeeld. Daarnaast kunnen derden gedurende de komende vergunningsperiode een niet-landelijke commerciële FM-vergunning met een bijbehorende vergunning voor digitale radio-omroep verkrijgen via overdracht. Door de koppeling van de digitale vergunning aan één analoge vergunning wordt het gemakkelijker om via overdracht toe te treden op de niet-landelijke radiomarkt en te voldoen aan de simulcastverplichting, dan in de afgelopen vergunningsperiode. Toen was er per vergunninghouder, die soms meerdere analoge vergunningen had, één digitale vergunning verleend.

Voor potentiële nieuwkomers is het ook van belang dat de transitie naar digitale radio zo snel mogelijk wordt doorgezet. Hiervoor is de koppeling tussen FM en digitale radio noodzakelijk. Gebleken is dat de commerciële partijen zonder koppeling niet bereid zijn om te investeren in digitale radio. Pas na de koppeling in 2011, gecombineerd met een verlenging, kwam de transitie van analoge naar digitale etherradio op gang. Op de kortere termijn heeft het beleid tot gevolg dat derden niet in het kader van een nieuwe verdeling in aanmerking kunnen komen voor één of meer van deze vergunningen.

Tot slot bestaat voorts de mogelijkheid om digitaal spectrum te verwerven, zonder koppeling met een FM-vergunning. In de brief aan de Tweede Kamer van 26 juni 2015¹² is, mede met het oog op nieuwe

¹² Tweede Kamer, 2014/15, 24 095, 384.

toetreders aangekondigd dat ter ondersteuning van het digitaliseringsbeleid in elk geval extra spectrum beschikbaar wordt gesteld dat in het najaar van 2017 zal worden geveild¹³.

Alles in overweging nemend, wordt het belang van de verlenging en de op basis daarvan verwachte versnelling van digitalisering groter geacht dan het korte termijn belang van nieuwkomers om in het kader van een hernieuwde verdeling toe te treden in het komende jaar.

Dit maakt dat er ten aanzien van het aan de niet-landelijke partijen vergunde spectrum in de FM-band tot een verlengbaarheid wordt besloten door gebruik te maken van de uitzonderingsgrond zoals neergelegd in artikel 18, tweede lid, aanhef en onder b, van het Frequentiebesluit 2013.

5. Duur van de verlenging

Net als de landelijke commerciële vergunningen worden de vergunningen verlengbaar gemaakt voor een periode van vijf jaar. De eerdere verlengingsperiode van 2011-2017 is onvoldoende gebleken om de digitalisering een voldoende stabiele basis te geven. Hierdoor heeft een groot deel van de luisteraars niet de overstap naar digitale etherradio gemaakt. Een deel van deze jaren was nodig om een operator te selecteren en het DAB+-netwerk uit te rollen en in gebruik te nemen. Vervolgens zijn de afgelopen zes jaren onvoldoende gebleken om zodanig aanbod te creëren dat een substantieel deel van de luisteraars de overstap naar digitale etherradio heeft willen of kunnen maken. In totaal zijn de vergunningen uiteindelijk voor een periode van 11 jaar verlengd. Hierdoor wordt een stevig fundament voor digitalisering gelegd.

Ook in andere Europese landen is gebleken dat de aanloopperiode meer tijd kost dan aanvankelijk was voorzien. Ook anderszins kunnen parallellen worden getrokken tussen de ontwikkeling in Nederland en landen in Europa.

Het parlement van Vlaanderen heeft bijvoorbeeld in het najaar van 2015 besloten dat de vergunningen voor de commerciële FM-radio verlengd zullen worden, onder meer onder de voorwaarde dat de zenders zullen investeren in DAB+.

Het Verenigd Koninkrijk is eerder gestart met de digitalisering en loopt dus voorop, zoals blijkt uit digital radio rapport van Ofcom¹⁴. Niettemin is in het Verenigd Koninkrijk recentelijk besloten om de Broadcasting Act 1990 te wijzigen om landelijke FM-vergunningen voor een tweede keer te kunnen verlengen. Uit de bijbehorende stukken kan worden opgemaakt dat deze verlenging is ingegeven door de wens "to continue to give the radio sector the certainty it needs to continue to invest in DAB, whilst still providing audiences with a wide range of quality content."

6. Eenmalig bedrag

Teneinde een optimaal gebruik van frequentieruimte te waarborgen kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat de houder van een vergunning van wie de vergunning wordt of is verlengd voor het gebruik van frequentieruimte een bedrag (ofwel financieel instrument) verschuldigd is. Bij verlenging van de vergunningen voor de niet-landelijke commerciële FM-vergunningen is geen bedrag verschuldigd als bedoeld in artikel 3.15 van de Telecommunicatiewet. In 2010 en 2011 is een waardebepalingsonderzoek uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (SEO), het Instituut voor Informatierecht (IViR) en TNO Informatie- en Communicatietechnologie onder begeleiding van een adviescommissie, bestaande uit prof. Van Wijnbergen, prof. Bardeel en prof. Hessels. Uit dat onderzoek is gebleken dat de waarde van de niet-landelijke FM-vergunningen nihil is. De looptijd is thans één jaar korter (20%). Rekening houdend met de andere omstandigheden die de waarde van een FM-vergunning bepalen zijn er geen aanwijzingen dat de waarde thans wel positief is.

¹³ Tweede Kamer, 2015/16, 24 096, 402.

¹⁴ http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/radio-research/2015/2015_Digital_Radio_Report.pdf

Dit betekent dat er wederom geen grond is om een bedrag op te leggen voor de verlenging van de niet-landelijke FM-vergunningen.

7. Wijzigingen in de vergunningen

De niet-landelijke commerciële FM-vergunningen zullen op een aantal kleine onderwerpen worden gewijzigd. Het grootste deel van de huidige voorschriften in de vergunningen blijven voortbestaan voor de duur van de verlenging.

Een verlenging van de vergunningen houdt dus in dat onverminderd voldaan moet worden aan de in de vergunning vastgestelde percentages regiogerichtheid. Uit de uitspraak van het CbB van 29 maart 2016 volgt dat de digitaliseringsplicht niet met zich brengt dat de regiogerichtheidseis is versoepeld tot het digitale bereik in plaats van het analoge bereik (het zogenaamde 'groene gebied').¹⁵ Naar aanleiding van deze uitspraak zijn de daaruit voortvloeiende gevolgen, alsmede de gevolgen van de uitspraak van de rechtbank Rotterdam¹⁶ toegelicht in de kamerbrief van 19 mei 2016 en een recente brief van Agentschap Telecom aan de vergunninghouder.

In de brief van 19 mei 2016 aan de Tweede Kamer is ook aangegeven dat de vergunninghouders bij een verlenging van de niet-landelijke commerciële FM-vergunningen aan de door hen zelf geboden percentages regiogerichtheid in de vergelijkende toetsen van 2003 en 2007/2008 dienen te blijven voldoen. Sommige partijen zullen als gevolg van de CbB-uitspraak, veel meer dan nu het geval is, hun programmering moeten richten op het FM-bereik van de vergunning. Hierbij geldt dat de regiogerichtheidseis een inhoudelijk criterium is.

Om aan het, door de vergunninghouder zelf geboden, percentage regiogerichtheid in de vergunning te voldoen, rust op de vergunninghouder de plicht om zelf te onderzoeken of het door hem uit te zenden programma voldoet aan regiogerichtheidseis. Daartoe is in artikel 4 de verplichting opgenomen dat vergunninghouders hun administratie zo moeten inrichten dat daaruit volgt dat zij de regiogerichtheidseis ten minste halen.

Hiertoe dient een uitzendschema te worden opgesteld waar de programma-elementen worden genoemd die krachtens artikel 4, eerste lid, van iedere vergunning als regiogericht dienen te worden aangemerkt. Daarbij hoeft de vergunninghouder niet verder te gaan dan nodig is om te voldoen aan de regio-eis. Dit bevordert een level playing field tussen de verschillende commerciële niet-landelijke vergunninghouders en de landelijke commerciële vergunninghouders. Programma-elementen zijn afzonderlijke gedeelten van een onderdeel van een programma die in het geheel, al dan niet, als regiogericht aangemerkt kunnen worden. Dit laatste volgt uit de definitie in combinatie met de leden vier en zes van artikel 4. Bij programma-elementen valt bijvoorbeeld te denken nieuws, muziek, tunes, een item over de intocht van Sinterklaas in de regio, of een presentatie tussen twee muziekstukken. Om te kunnen berekenen of het vereiste percentage wordt gehaald dient de vergunninghouder voor elk programma-element de duur te registreren. Een voorbeeld van het resultaat van zo'n berekening is te vinden in de CbB-uitspraak van 12 september 2013.¹⁷

Dit voorschrift leidt ten opzichte van de huidige situatie niet tot extra lasten voor de vergunninghouders, zij kunnen immers alleen aan de regio-eis voldoen indien zij voor uitzending verifiëren dat de regio-eis ten minste wordt gehaald. Dit mag van een professionele vergunninghouder ook verwacht worden. Wanneer uit het uitzendschema niet blijkt dat het geboden percentage wordt gehaald is er sprake van een overtreding van artikel 4 van de vergunning. Deze wijziging draagt ook bij aan het efficiënt en effectief houden van toezicht.

Daarnaast is in een aantal vergunningen voor niet-landelijke commerciële radio-omroepen zogenaamde netgebonden frequenties opgenomen. Dit volgt uit de term 'gesynchroniseerd' in de

¹⁵ ECLI:NL:CBB:2016:153.

¹⁶ ECLI:NL:RBROT:2015:3708 en ECLI:NL:CBB:2016:153.

¹⁷ ECLI:NL:CBB:2013:158.

technische parameters van een bepaalde frequentie. Netgeboden frequenties zijn zo gepland dat daarop hetzelfde programma dient te worden uitgezonden, omdat er anders storingen ontstaan en bereikverlies optreedt.¹⁸ In de vergunningen wordt verduidelijkt dat netgebonden frequenties niet mogen worden gebruikt voor het uitzenden van verschillende programma's. Netongebonden frequenties kunnen daarentegen wel gebruikt worden voor het uitzenden van verschillende programma's, mits de overige vergunningvoorschriften in acht worden genomen. Netongebonden frequenties zijn namelijk niet in frequentietechnische zin met elkaar verbonden. Ook is relevant dat er een harde scheiding is tussen landelijk en niet-landelijke radio. Daarom wordt in elke vergunning verduidelijkt dat het niet is toegestaan om een landelijk programma tevens via een niet-landelijke vergunning uit te zenden.

Verder wordt de afloopdatum met vijf jaar verlengd. De te verlengen vergunningen zullen op 31 augustus 2022 aflopen. Ook wordt in de begripsbepaling van "vergunning" de verwijzing naar artikel 3.3 van de Telecommunicatiewet geschrapt. Die verwijzing zag op dat artikel zoals dat ten tijde van de verlenging van 21 april 2011 luidde. Na 2011 is hoofdstuk 3 van de Telecommunicatiewet gewijzigd, zodat de verwijzing niet langer juist is. Om aan te duiden dat het een vergunning voor het gebruik van de genoemde frequentieband betreft, kan met de formulering zonder verwijzing naar de betrokken bepalingen worden volstaan.

Aan elke niet-landelijke commerciële vergunning in de FM-band wordt 1/18 deel van de capaciteit van een allotment gekoppeld. Net als bij de vorige verlenging zullen de gekoppelde vergunningen voor digitale radio-omroep op volgorde van binnenkomst worden verleend. Dit volgt uit de wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2014 (hierna: NFP) die zo snel mogelijk wordt vastgesteld. Deze wijziging van het NFP wordt ook voorbereid met gebruikmaking van afdeling 3.4 Awb. Hierbij is bepaald dat partijen in ieder geval dezelfde digitale vergunningen verkrijgen die bij hun verlengde analoge vergunning hoort. Dit voorkomt dat er een transitieperiode nodig is voor het omschakelen naar een ander digitaal allotment.

De ontwerpen van de te verlenen vergunningen voor digitale radio-omroep zullen tegelijk met de ontwerp-aanvraagregeling voor de te verlengen niet-landelijke FM en te verlenen DAB+ vergunningen geconsulteerd worden (zie paragraaf 8).

Naast de toegezegde inspanningen van de betrokken niet-landelijke partijen blijft er behoefte aan een impuls van de overheid voor verdergaande digitalisering. De overheid kan door het opleggen van een ingebruiknameverplichting voor digitale radio de benodigde samenwerking onder de commerciële partijen bevorderen en zo een impuls geven aan de verder uitrol van het digitale netwerk, zoals dit de afgelopen jaren ook is gedaan. Daarom zal in de digitale vergunningen de onderstaande aangescherpte ingebruiknameverplichting worden opgenomen.¹⁹ Deze aanscherping is te rechtvaardigen aangezien voor de huidige vergunninghouders de geldigheidsduur van hun vergunning met vijf jaar verlengd wordt.

Kavel	Mobiel (geografisch %)		Indoor (demografisch %)	
	1-1-2018	1-1-2020	1-1-2018	1-1-2020
Allotments 6B en 6C*	85	90	65	75
Allotment 7A	85	90	65	75
Allotments 8A en 8C*	85	90	65	75
Allotment 9D-N	85	90	65	75
Allotment 9D-Z	85	90	65	75

*Laag 7 is thans nog niet in gebruik. Daarom zullen de vermeldde percentages of peildata voor betreffende vergunningen afwijken.

¹⁸ Zie ook paragraaf 1.2 van het rapport van 2011 inzake de herindeling van de FM-band 2001 (Zerobase-rapport).

¹⁹ De veldsterktewaardes voor verzorging van mobiele ontvangst en verzorging van binnenontvangst zijn vastgelegd in de Final Acts GE'06.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat sommige onderdelen van de te verlengen vergunning pas na de verlenging en verdeling kunnen worden vastgesteld en daarom dus niet zijn opgenomen in dit besluit. Het betreft hier de onderwerpen als aanduiding van het allotment en de daarbij behorende aanduiding van het dossiernummer.

8. Aanvraag tot verlenging

Er zal een eenvoudige aanvraagprocedure gehanteerd worden, die vergelijkbaar is met de procedure die gold bij de verlenging van de niet-landelijke commerciële FM-vergunningen in 2011.²⁰

Dit betekent dat na de publicatie van dit verlengbaarheidsbesluit een aanvraagprocedure zal worden opgesteld voor enkele weken. Voor de aanvraag zelf zal een aanvraagformulier worden opgesteld, waarin aangegeven dient te worden voor welke vergunningen een verlenging wordt aangevraagd. Die aanvraagprocedure ziet zowel op de verlenging van de FM-vergunningen als de aanvraag voor de gekoppelde vergunning voor digitale radio-omroep.

9. Openbare voorbereidingsprocedure

[invullen]

²⁰ Regeling verlenging en digitalisering commerciële radio-omroep (middengolf en niet-landelijke FM), Stcrt 2011, 9438.