

Concept ten behoeve van consultatie

NOTA VAN TOELICHTING

(9/3/2016)

Besluit tot wijziging van het Besluit continuïteit openbare elektronische communicatienetwerken en –diensten inzake de continuïteit van omroepetherdistributie

I Algemeen

1. Doel en aanleiding

Dit besluit strekt tot wijziging van het Besluit continuïteit openbare elektronische communicatienetwerken en –diensten (verder: Besluit continuïteit). Er worden nadere regels gegeven ter uitvoering van artikel 11a.3 dat met de Wet versterking telecommunicatiebeleid (Stb 2016, 55) is ingevoegd in de Telecommunicatiewet (verder: de wet). In dat artikel zijn regels opgenomen om de continuïteit van de omroepetherdistributie beter te waarborgen door maatregelen ter beheersing van veiligheidsrisico's op de relevante antenne-opstelpunten.

Het Besluit continuïteit bevat reeds uitvoeringsregels inzake de artikelen 11a.1 en 11a.2 van de wet en betreft onder meer de verplichting van de aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk of van een openbare elektronische communicatiedienst een continuïteitsplan op te stellen waarin de voor de continuïteit vereiste passende maatregelen worden vermeld. Omdat ook artikel 11a.3 is gericht op de bevordering van continuïteit door te verplichten tot de opstelling van continuïteitsplannen is bij deze wijziging van het Besluit continuïteit zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande bepalingen.

2. Hoofdpijnen

2.1 Aanwijzing van de relevante antenne-opstelpunten

Artikel 11a.3 bevat verplichtingen voor aanbieders van bepaalde antenne-opstelpunten die worden gebruikt voor omroepetherdistributie en voor de aanbieders van daarvoor benodigde radiozendapparaten op deze opstelpunten. Blijkens het eerste lid betreft het antenne-opstelpunten die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Dit besluit bevat de criteria met behulp waarvan die aanwijzing plaatsvindt. Het komt er op neer dat artikel 11a.3 gaat gelden voor opstelpunten met hoofdzenders voor regionale publieke omroep.

Zoals vermeld in de toelichting bij artikel 11a.3 is dat artikel in het bijzonder van belang voor de hoge antenne-opstelpunten voor zover die bestaan uit vrijstaande torens en masten. Deze opstelpunten hebben een groot bereik, mede omdat er met grote vermogens wordt uitgezonden, en zij kunnen niet goed worden vervangen door andere opstelpunten. Continuïteit van de uitzending van omroepprogramma's vanaf deze opstelpunten is in het bijzonder van belang bij radiokanalen met de functie van calamiteitenzender. In het kader van rampenbestrijding en crisesbeheersing dient het bestuur van de veiligheidsregio informatie te verstrekken aan de bevolking. Daartoe wordt de regionale publieke radio-omroep gebruikt. Hiervoor hebben de veiligheidsregio's convenanten gesloten met de desbetreffende regionale omroep.

Van de opstelpunten die worden gebruikt voor regionale radio-omroepzenders, zijn slechts de opstelpunten met een hoofdzender essentieel. Andere opstelpunten voor regionale radio-omroep

hebben slechts een steunzender, om bij te dragen aan extra kwaliteit van de bedoelde uitzendingen. Zij hebben dus geen essentiële functie.

Het gaat bij de opstelpunten met een hoofdzender voor regionale radio-omroep om ongeveer twintig hoge opstelpunten vanaf waar bij calamiteiten de bevolking in geheel Nederland met uitzendingen kan worden bereikt. Aanwijzing van deze opstelpunten leidt er mede toe dat de continuïteit van andere uitzendingen vanaf deze opstelpunten wordt bevorderd, wat de continuïteit van uitzendingen van zowel de publieke omroep als de commerciële omroep met een groot bereik ten goede komt. Zo is er met de aangewezen opstelpunten ook landelijke dekking voor NPO Radio 1.

2.2 Randvoorwaarden continuïteitsplan

Uitgangspunt van artikel 11a.3 is dat de desbetreffende aanbieders verantwoordelijk zijn voor het bevorderen van de continuïteit van omroepuitzendingen. Daarom wordt volstaan met verplichtingen inzake de opstelling en uitvoering van continuïteitsplannen. Aanbieders van aangewezen antenne-opstelpunten en aanbieders van radiozendapparatuur dienen te beoordelen welke veiligheidsrisico's zich in en op het antenne-opstelpunt voordoen, welke daarvan relevant zijn voor de continuïteit van omroepuitzendingen en welke maatregelen in verband hiermee al dan niet gezamenlijk moeten worden genomen. Met het oog op de effectiviteit is het gewenst aan te geven welke zaken ten minste in een continuïteitsplan aan de orde moeten komen. Daarmee wordt een eenvormig kader gecreëerd waarbinnen de hiervoor bedoelde beoordelingen kunnen plaatsvinden. In dit besluit worden de relevante onderwerpen genoemd.

Primair betreft het zoveel mogelijk de vereisten die het Besluit continuïteit reeds bevat voor continuïteitsplannen van aanbieders van netwerken en diensten voor elektronische communicatie (op grond van artikel 11a.1 van de wet), namelijk vermelding van de te nemen maatregelen en van de terzake verantwoordelijke functionaris, regelmatige evaluatie van het plan en communicatie over het plan. Verder worden ook de onderwerpen benoemd die bij de beschrijving van risico's en te nemen maatregelen in het continuïteitsplan in elk geval moeten worden belicht: toegang tot het antenne-opstelpunt, operationele en onderhoudswerkzaamheden, brandpreventie, -detectie en -bestrijding, en stroomstoringen. Het betreft thema's die voor een groot deel ook aan de orde komen in het convenant dat op 21 oktober 2014 is gesloten tussen de toenmalige aanbieders van de "hoge" opstelpunten en van daarop gebruikte radiozendapparatuur.

Het voorgaande is van belang voor zowel de continuïteitsplannen van aanbieders van aangewezen antenne-opstelpunten als voor de gezamenlijke continuïteitsplannen van die aanbieders en van aanbieders van radiozendapparatuur op die opstelpunten, zij het dat de gezamenlijke plannen zijn gericht op de *afstemming* van alle maatregelen. Om te bevorderen dat deze afstemming doeltreffend is, dient in het plan te worden vermeld welke partij voor welke maatregel verantwoordelijk is.

2.3 Geschilbeslechting

Voor de opstelling en uitvoering van een gezamenlijk continuïteitsplan is noodzakelijk dat de betrokken aanbieders overeenstemming hebben over de wijze waarop de noodzakelijke maatregelen onderling worden afgestemd en uitgevoerd. Als een meningsverschil in de weg staat aan de totstandkoming van een gezamenlijk continuïteitsplan, kan de minister op grond van artikel 11a.3, vijfde lid, van de wet, procedurele en inhoudelijke voorschriften geven voor het tot stand brengen van het plan. Indien er reeds een gezamenlijk plan is, is het mogelijk en wenselijk dat de desbetreffende aanbieders onderlinge meningsverschillen over de uitvoering van dat plan zelf oplossen en op die

manier verantwoordelijkheid nemen voor een effectieve gezamenlijke aanpak van veiligheidsrisico's. Het kan zijn dat de aanbieders niet in direct onderling overleg of via bemiddeling het meningsverschil kunnen oplossen. Dan is het zinvol dat een vorm van geschilbeslechting wordt toegepast waarbij een onafhankelijke derde de knoop kan doorhakken. Ditzelfde geldt voor geschillen over wijziging van het gezamenlijke plan, bijv. in verband met verlenging, naar aanleiding van een evaluatie of de deelname van een nieuwe aanbieder. Als er een geschil is tussen opstelpunt-aanbieders en aanbieders van radiozendapparatuur kunnen partijen niet op grond van artikel 12.2 van de wet een beroep doen op de Autoriteit Consument en Markt als geschilbeslechter. In het derde lid van dit artikel is weliswaar bepaald dat geschillen met opstelpuntaanbieders ook tot de bevoegdheid van de autoriteit behoren maar deze bepaling heeft specifiek betrekking op het medegebruik van antenne-opstelpunten (artikel 3.24 van de wet). In verband hiermee wordt in dit besluit verplicht om in het gezamenlijke plan afspraken vast te leggen over een effectieve beslechting, binnen een redelijke termijn, van geschillen over uitvoering of wijziging van het gezamenlijke plan. Er moet een procedurele voorziening zijn waarmee ook daadwerkelijk een einde kan worden gemaakt aan het geschil, zonder dat dit (geheel) afhankelijk is van nadere overeenstemming van partijen. Het vereiste van een redelijke termijn impliceert dat de procedure (voor geschilbeslechting gangbare) termijnen bevat waarbinnen de verschillende processtappen moeten worden gezet, rekening houdend met de belangen van de partijen in het geschil. Effectieve geschilbeslechting kan plaatsvinden door het inwinnen van een bindend advies bij een onafhankelijke derde. Ook kan gebruik worden gemaakt van arbitrage.

2.4 Deelname nieuwe partijen

De situatie op een antenne-opstelpunt is aan verandering onderhevig. Het betreft niet alleen de fysieke situatie (bijv. de aanwezige radiozendapparatuur) maar ook de partijen die op het opstelpunt actief zijn. Als een nieuwe aanbieder van radiozendapparatuur van het opstelpunt gebruik gaat maken, dient ook deze partij deel te nemen aan het gezamenlijk continuïteitsplan. Het is van belang dat deze partij zich dan onder redelijke voorwaarden kan aansluiten bij het bestaande plan waarbij mogelijk het plan moet worden aangepast, al naar gelang de door deze nieuwe partij voorgenomen activiteiten. Om dit te borgen dient ingevolge dit besluit in het gezamenlijk plan te worden bepaald dat nieuwe partijen op non-discriminatoire voorwaarden aan het gezamenlijke plan kunnen deelnemen. Dat betekent nog niet dat de voorwaarden voor alle partijen hetzelfde moeten zijn. Als er verschillen zijn tussen aanbieders, qua aard of omvang van de op het opstelpunt te ondernemen activiteiten, kan dat differentiatie in de voorwaarden rechtvaardigen.

3. Bedrijfseffecten

De toelichting bij de Wet versterking telecommunicatiebeleid bevat een passage over wat het aanwijzen van hoge opstelpunten betekent voor bedrijven (Kamerstukken II 2014/15, 34 271, nr. 3, blz. 24 en 25). Nu in dit besluit nader wordt bepaald welke opstelpunten onder artikel 11a.3 van de wet vallen en waaraan de betreffende aanbieders moeten voldoen, kan die inschatting van de bedrijfseffecten worden aangevuld.

Zoals vermeld in paragraaf 2.1 worden slechts circa 20 antenne-opstelpunten aangewezen en de eisen die op grond van dit besluit worden gesteld aan continuïteitsplannen zijn beperkt. Gelet hierop en op het feit dat de betreffende bedrijven reeds stappen hebben genomen om de continuïteit te waarborgen, is te verwachten dat de gevolgen van dit besluit voor de betreffende bedrijven beperkt zullen zijn.

Op zich is het mogelijk dat in de toekomst aanvullende maatregelen genomen moeten worden om de continuïteit verder te waarborgen. Daar staat tegenover dat veel van de nalevingskosten door de bedrijven gezien als "business as usual costs". De aanbieders hebben immers zelf ook belang van de continuïteit van hun dienstverlening.

Verder zal er sprake zijn van beperkte toezichtslasten. De toezichthouder, Agentschap Telecom, toetst of wordt voldaan aan de vereisten voor de opstelling en uitvoering van continuïteitsplannen. Daarvoor zal documentatie worden opgevraagd en zullen inspecties worden uitgevoerd. Het eventueel (laten) opstellen van deze documentatie kan kosten met zich mee brengen, evenzeer als het verlenen van toegang tot een opstelpunt of het aanwezig zijn voor een inspectie door de toezichthouder. Deze toezichtslasten zijn niet generiek vooraf in te schatten omdat deze per geval sterk kunnen verschillen, al naar gelang de constructie en de technische eigenschappen van het opstelpunt en de zender.

4. Consultatie PM

[Dit besluit is geconsulteerd door middel van een internetconsultatie op Overheid.nl. De consultatie vond plaats van ... tot en met ...; op deze consultatie zijn ... reacties ontvangen, waarvan ... openbaar (zie <http://www.internetconsultatie.nl/>...). Daarnaast zijn door de minister buiten de internetconsultatie nog enkele (niet) openbare reacties ontvangen. De opmerkingen die in de consultatie zijn gemaakt worden hieronder besproken.]

5. Inwerkingtreding en Vaste verandermomenten

Dit besluit treedt gelijktijdig in werking met het onderdeel van de Wet versterking telecommunicatiebeleid ter invoering van artikel 11a.3. Het beleid inzake vaste verandermomenten betekent dat aanbieders ten minste twee maanden tijd hebben om de nodige voorbereidingsmaatregelen te nemen. Omdat artikel 11a.3 verplicht tot het opstellen en uitvoeren van continuïteitsplannen, zijn aanbieders niet gehouden om op het tijdstip van inwerkingtreding reeds te beschikken over die plannen. Uiteraard dient de opstelling van die plannen wel binnen een redelijke termijn plaats te vinden. Als er geen vooruitzicht is dat een verplicht gezamenlijk continuïteitsplan binnen afzienbare tijd tot stand komt, kan de minister gebruik maken van zijn bevoegdheid om op grond van artikel 11a.3, vijfde lid, voorschriften te geven inzake het tot stand brengen van het plan.

II Artikelen

Artikel I

Onderdeel A

In de omschrijving van opstelpunt-aanbieder wordt verwezen naar artikel 1a van het besluit. Dat betekent dat voor dit besluit alleen aanbieders van de aangewezen opstelpunten als opstelpunt-aanbieder kunnen worden beschouwd.

Onderdeel B

In artikel 1a worden de relevante antenne-opstelpunten aangewezen. Criterium is ten eerste dat het opstelpunt wordt gebruikt voor publieke regionale radio-omroep, te weten het omroepnet voor radio dat door de aangewezen publieke media-instelling(en) wordt verzorgd en waarvoor op grond van artikel 3.7, onderdeel b, met voorrang een frequentievergunning voor FM-radio wordt verstrekt. In

elke provincie is er nu één radiozender (programmakanaal) van de publieke regionale omroep, behalve in Zuid-Holland waar twee publieke regionale media-instellingen zijn aangewezen die elk een radiozender verzorgen.

Het andere criterium is gelegen in het vereiste van hoofdzender. Daarvan is op grond van het tweede lid sprake als de antenne, die het door de zender op het opstelpunt geproduceerde signaal uitzendt, een minimum vermogen van 2 kW heeft en op een hoogte van ten minste 70 meter is geplaatst. Het gaat hierbij om de criteria zoals opgenomen in de voor het frequentiegebruik verleende vergunning. Daarin wordt namelijk de hoogte van de antenne boven het maaiveld vermeld evenals het vermogen waarmee de antenne (minimaal) kan uitzenden, volgens de norm van ERP (effected radiated power). Als zenders voldoen aan deze criteria, hebben zij een groot bereik binnen de desbetreffende provincie en zijn ze wezenlijk voor de dekking van het provinciale gebied. Dat geldt niet voor andere zenders, die de functie hebben van steunzender en dienen ter versterking van de signalen voor uitzendingen van de regionale publieke omroep. Deze hebben een lager vermogen of ze zijn op een lagere hoogte geplaatst.

Onderdeel C

In artikel 2a wordt bepaald dat aanbieders van radiozendapparatuur op de aangewezen antenne-opstelpunten in hun continuïteitsplan aandacht moeten besteden aan bepaalde risico's en de daarvoor te nemen maatregelen. Het betreft dezelfde onderwerpen als de onderwerpen waaraan aandacht moet worden besteed in de continuïteitsplannen van de opstelpunt-aanbieders en in de gezamenlijke continuïteitsplannen. Op die wijze wordt bewerkstelligd dat bij de opstelling van de gezamenlijke continuïteitsplannen kan worden voortgeborduurd op de continuïteitsplannen van de aanbieders van radiozendapparatuur en de opstelpunt-aanbieders.

Het vereiste van artikel 2a is aanvullend op de in artikelen 2, 3, 4 en 5 opgenomen vereisten voor alle aanbieders van radiozendapparatuur.

Hetgeen hieronder over onderdeel D is opgemerkt inzake de (beoordeling over) te nemen maatregelen is ook relevant voor artikel 2a.

Onderdeel D

Voor een toelichting op dit onderdeel wordt ten eerste verwezen naar het algemene deel van de nota van toelichting, paragraaf 2.2. In de artikelen 5a en 5b is een grotendeels overeenkomstige opsomming opgenomen van de onderdelen die de continuïteitsplannen van de opstelpunt-aanbieders resp. de gezamenlijke continuïteitsplannen moeten bevatten.

Ten eerste (artikelen 5a en 5b, eerste lid, onderdeel a) betreft het een beschrijving van de relevante veiligheidsrisico's en terzake te nemen maatregelen, waarbij in elk geval aandacht wordt geschonken aan de in artikel 5a, tweede lid, genoemde onderwerpen. Welke maatregelen worden genomen, hangt af van aard en omvang van het veiligheidsrisico en van de specifieke omstandigheden. Het is aan de aanbieder terzake een beoordeling en een afweging te maken en hierover in het continuïteitsplan duidelijkheid te verschaffen. Op basis daarvan kan worden beoordeeld of het plan voldoende bijdraagt aan de continuïteit van uitzendingen. Ingevolge artikel 5b, eerste lid, onderdeel b, dient in het gezamenlijk continuïteitsplan tevens de wijze van afstemming van de maatregelen tussen de betrokken aanbieders te worden beschreven. Dit vormt de kern van het gezamenlijk continuïteitsplan. Ten tweede (artikelen 5a en 5b, eerste lid, onderdeel b respectievelijk onderdeel c) betreft het de aanwijzing van een functionaris die tot taak heeft de bedoelde maatregelen te (laten) uitvoeren. Voor het gezamenlijk continuïteitsplan geldt vooraleerst dat per maatregel duidelijk moet zijn welke aanbieder de maatregel uitvoert. Zonder deze specificatie is niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor

het nemen van de betreffende maatregel. De aanwijzing van een functionaris laat overigens onverlet dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de naleving van de verplichtingen van dit besluit en van hoofdstuk 11A van de wet niet berust bij deze functionaris, maar bij de aanbieder.

Ten derde (artikelen 5a en 5b, eerste lid, onderdeel c respectievelijk onderdeel d) betreft het de noodzaak regelmatig het continuïteitsplan te actualiseren, al naar gelang veranderende omstandigheden, zoals nieuwe technische mogelijkheden, veiligheidsnormen etc.

Ten vierde (artikelen 5a en 5b, eerste lid, onderdeel d respectievelijk onderdeel e) betreft het de voorlichting aan werknemers en anderen die voor de aanbieder werkzaam zijn, zoals aannemers, opdat zij op de hoogte zijn van het continuïteitsplan en de te nemen maatregelen.

Tenslotte dient ingevolge artikel 5b, eerste lid, onderdelen f en g, aandacht te worden geschonken aan een geschillenregeling en een toetredingsregeling. Voor een toelichting van deze onderdelen wordt verwezen naar het algemene deel van de nota van toelichting, paragrafen 2.3 en 2.4.

De Minister van Economische Zaken,