

Ontwerpbesluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van xxxx 2024, nr. DGED/DE ,53066414, handelend in overeenstemming met de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, inzake de keuze voor het instrument veiling voor de uitgifte van commerciële niet-landelijke FM-vergunningen en de commerciële niet-landelijke DAB-vergunningen (Besluit bekendmaking veiling vergunningen commerciële niet-landelijke radio-omroep 2024)

Gelet op artikel 3.10, vierde lid, van de Telecommunicatiewet, en artikel 17 van het Frequentiebesluit 2013;

Besluit:

Artikel 1

De vergunningen voor niet-landelijke commerciële radio-omroep in de FM-band en de DAB-band (174 - 225 MHz), genoemd in tabellen 1 en 2, worden, met de daaraan te verbinden voorschriften en beperkingen, verleend met toepassing van een veiling als bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onderdeel f, van de Telecommunicatiewet.

Tabel 1: te verdelen pakketten van elk één FM-vergunning en één DAB-vergunning

Pakket (Bestaande uit (FM- en DAB-vergunning	FM - vergunning	Demo-grafisch bereik FM-vergunning	Bijlagen FM-vergunning	DAB - vergunning (frequentie blok)	Demo-grafisch bereik DAB-allotment	Bijlagen DAB-vergunning
NLCO1	B01	14,72%	1,3,4	8B	18,84%	31,33
NLOC2	B02	8,79%	1,3,5	8B	18,84%	31,33
NLCO3	B03	4,43%	1,3,6	8B	18,84%	31,33
NLCO4	B04	4,55%	1,3,7	8B	18,84%	31,33
NLCO5	B05	16,29%	1,3,8	8B	18,84%	31,33
NLCO6	B06	16,02%	1,3,9	5B	23,38%	31,37
NLCO7	B07	3,25%	1,3,10	5B	23,38%	31,37
NLCO8	B08	6,03%	1,3,11	5B	23,38%	31,37
NLCO9	B09	2,14%	1,3,12	12B	19,77%	31,38
NLCO10	B10	2,32%	1,3,13	5A	3,78%	31,34
NLCO11	B11	1,12%	1,3,14	5A	3,78%	31,34
NLCO12	B12	2,76%	1,3,15	5A	3,78%	31,34
NLCO13	B13	2,69%	1,3,16	7C-N	6,28%	31,35
NLCO14	B14	2,13%	1,3,17	7C-N	6,28%	31,35
NLCO15	B15	2,59%	1,3,18	7C-N	6,28%	31,35
NLCO16	B16	6,64%	1,3,19	5A	3,78%	31,34
NLCO17	B17	1,53%	1,3,20	6A	6,72%	31,36
NLCO18	B18	1,91%	1,3,21	6A	6,72%	31,36
NLCO19	B19	1,29%	1,3,22	6A	6,72%	31,36
NLCO20	B20	3,97%	1,3,23	12B	19,77%	31,38

NLCO21	B21	5,44%	2,3,24	7C-Z	21,07%	31,39
NLCO22	B22	3,26%	1,3,25	7C-Z	21,07%	31,39
NLCO23	B23	1,91%	1,3,26	7C-Z	21,07%	31,39
NLCO24	B24	0,86%	1,3,27	5B	23,38%	31,37
NLCO25	B25	2,49%	1,3,28	7C-Z	21,07%	31,39
NLCO26	B26	1,80%	1,3,29	7C-N	6,28%	31,35
NLCO27	B27	1,41%	1,3,30	7C-Z	21,07%	31,39

Tabel 2: DAB-only-vergunningen

DAB-vergunning (frequentieblok)	Provincies	Formele naam Allotment	Aantal beschikbare DAB-only-vergunningen	Bijlagen	Demografisch bereik DAB-allotment
8B	Noord Holland en Flevoland	HOL2403	5	32,33	18,84%
5A	Friesland	HOL2401	7	32,34	3,78%
7C-N	Groningen en Drenthe	HOL2402	6	32,35	6,28%
6A	Overijssel	HOL2404	8	32,36	6,72%
5B	Zuid Holland en Zeeland	HOL2405	5	32,37	23,38%
12B	Utrecht en Gelderland	HOL2406	8	32,38	19,77%
7C-Z	Noord Brabant en Limburg	HOL2407	5	32,39	21,07%

Artikel 2

De aanvraag- en veilingprocedure vangt aan op de eerste datum, genoemd in artikel 2.1, tweede lid, van de Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen niet-landelijke commerciële radio-omroep 2024.

Artikel 3

De voorschriften en beperkingen inclusief de (technische) bijlagen behorende bij de vergunningen voor niet-landelijke commerciële radio-omroep in de FM-band en de DAB-band, bedoeld in artikel 1, worden voor zover dat reeds mogelijk is, vastgesteld in bijlagen 1 tot en met 39.

Artikel 4

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

Artikel 5

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit bekendmaking veiling vergunningen niet-landelijke commerciële radio-omroep 2024.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage,

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

[gereserveerd voor beroepsclausule na definitieve besluitvorming – u kunt geen beroep instellen tegen dit ontwerpbesluit]

TOELICHTING

1. Inleiding

Algemeen

Met dit besluit wordt bepaald dat de verlening van de vergunningen voor niet-landelijke commerciële radio-omroep de procedure plaats zal vinden door middel van een veiling. Daarnaast wordt hierbij mededeling gedaan van het tijdstip waarop de veilingprocedure van start zal gaan. Tot slot worden, voor zover dat op dit moment al mogelijk is, de voorschriften en beperkingen vastgesteld die aan deze vergunningen zullen worden verbonden.

Achtergrond en voorgeschiedenis

De rechtbank Rotterdam heeft in haar uitspraak van 20 juli 2022 het Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, inzake de verlengbaarheid van vergunningen voor landelijke commerciële radio-omroepen in de FM-band en het daarmee samenhangende besluit tot wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2014 vernietigd. Daarbij heeft de rechtbank bepaald dat uiterlijk met ingang van 1 september 2023 de FM-vergunningen voor de kavels A01 tot en met A09 en de daarbij behorende koppeling met frequentieruimte in de band voor digitale radio-omroep (DAB) verleend moeten worden na toepassing van artikel 3.10, eerste lid, van de Telecommunicatiewet.¹ Deze uitspraak is op 20 december 2022 bevestigd door het College van Beroep voor het bedrijfsleven.²

Hoewel deze bovengenoemde uitspraken zien op de uitgifte van landelijke commerciële radiovergunningen hebben deze ook relevantie voor de verdeling van de niet-landelijke commerciële radiovergunningen. Zo wordt in de uitspraak van 20 juli 2022 aangegeven dat het uitgangspunt van het frequentiebeleid en het wettelijk 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. Het verlengen van schaarse vergunningen is slechts mogelijk indien van de uitzonderingsgronden in artikel 18 van het Frequentiebesluit 2013 gebruik gemaakt kan worden. De uitspraak bepaalt ook dat door het voortdurend verlengen van de commerciële (niet-landelijke) radiovergunningen sinds 2003 in afwijking van de wettelijke hoofdregel er op de minister een zwaarwegende motiveringsplicht rust indien er gebruik wordt gemaakt van één van de uitzonderingsgronden.

De minister is van oordeel dat er geen objectieve redenen aanwezig zijn om af te wijken van de hoofdregel en de niet-landelijke vergunningen anders uit te geven dan de landelijke commerciële radiovergunningen. Dit geldt temeer nu deze niet-landelijke commerciële radiovergunningen in 2022 – anders dan de landelijke commerciële radiovergunningen – wel verlengd zijn met een periode van drie jaar tot 1 september 2025.

2. Verdeling en inhoud besluit

Op grond van artikel 3.10, vierde lid, van de Telecommunicatiewet, moet worden bekendgemaakt of de vergunningen voor de betrokken frequentieruimte worden verleend volgens de procedure van veiling of vergelijkende toets, en op welk tijdstip deze procedure aanvangt. In de Nota Frequentiebeleid 2016 is vastgesteld dat voor de uitgifte van schaarse vergunningen - absoluut en relatief - voor iedere commerciële toepassing (dus ook voor omroep) een veiling het aangewezen verdeelinstrument blijft.³ Een veiling bewerkstelligt dat vergunningen terechtkomen bij die marktpartijen die uiteindelijk de meeste waarde weten te realiseren. Dit is ook in lijn met het advies van het onafhankelijke Adviescollege verdeling frequentieruimte commerciële radio (Adviescollege Radio) van 5 oktober 2020. Het Adviescollege adviseert om de commerciële radiovergunningen opnieuw te verdelen, daarbij gebruik te maken van een veiling en de nieuwe vergunningen uit te geven voor een periode van tien à twaalf jaar. Het Adviescollege laat daarbij

¹ Rb. Rotterdam 20 juli 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5958.

² CBb 20 december 2022, ECLI:NL:CBB:2022:821.

³ Nota Frequentiebeleid 2016, Ministerie van Economische Zaken, december 2016, pag. 37-38.

zwaar wegen dat een verdeling nieuwe potentiële partijen kansen biedt om toe te treden, hetgeen het doelmatig gebruik van de frequentieruimte bevordert. Bovendien biedt een nieuwe uitgifte de mogelijkheid om de niet-landelijke vergunningen te moderniseren, daar waar nodig.

Het Adviescollege Radio geeft de voorkeur aan een veiling boven een vergelijkende toets als verdeelmechanisme bij een nieuwe uitgifte. Bij een veiling valt de beschikbare frequentieruimte toe aan de partijen die verwachten er het beste economische resultaat mee te behalen. Dat bevordert de mededinging en een doelmatig gebruik van de frequentieruimte. Daarmee levert een veiling een hogere maatschappelijke welvaart op dan een andere verdelingsmethode. Met dit besluit wordt daarom bepaald dat de betreffende vergunningen worden verdeeld via een veiling.

Het Adviescollege Radio geeft verder aan dat de economische levensvatbaarheid van kleine FM-kavels twijfelachtig is. Het Adviescollege Radio adviseert daarom een nieuwe indeling van de niet-landelijke FM, waarbij de kleinere frequenties bij elkaar worden gevoegd, of aan bestaande niet-landelijke kavels worden toegevoegd, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de indeling van DAB-laag 4. De minister van Economische Zaken en Klimaat heeft daarom aan de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) gevraagd of een andere indeling van de niet-landelijke vergunningen mogelijk is. Op basis van het advies van de RDI aan de minister wordt het aantal beschikbare FM-vergunningen teruggebracht van 54 naar 27, waarbij zoveel mogelijk is aangesloten bij de indeling van DAB-laag 4.

De beschikbare 27 niet-landelijke FM-vergunningen worden gecombineerd, dat wil zeggen samen in één pakket, met DAB-vergunningen geveild (zie artikel 1, tabel 1, van dit besluit).

Aangezien er meer digitale frequentieruimte beschikbaar is dan analoge, blijven er, naast de commerciële DAB-vergunningen die in een pakket worden uitgegeven en de 13 DAB-vergunningen die reeds vergeven zijn aan de regionale publieke omroepen, na het samenstellen van de hiervoor genoemde pakketten nog 44 DAB-eenheden over die beschikbaar zijn voor commerciële radio-omroep (zie artikel 1, tabel 2, van dit besluit). Deze restcapaciteit wordt als zogenoemde DAB-only-vergunningen geveild. Voor de wijze van veilen wordt verwezen naar de Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen niet-landelijke commerciële FM-radio-omroep 2024.

3. Vergunningen

Met dit besluit worden de voorschriften en beperkingen, voor zover dat reeds mogelijk is, vastgesteld voor de vergunningen voor landelijke commerciële radio-omroep in de FM-band en de DAB-vergunningen in frequentieblok (174 - 230 MHz).

De voorschriften, beperkingen en de daarbij behorende (technische bijlagen) van de analoge vergunningen zijn respectievelijk opgenomen in de bijlagen 1 tot en met 30. De voorschriften, beperkingen, en de daarbij behorende technische bijlagen en toelichting van de vergunningen voor digitale radio-omroep zijn opgenomen in bijlagen 31 tot en met 39.

De transitie naar DAB is nog niet genoeg gevorderd om bij de uitgifte van de niet-landelijke commerciële vergunningen al definitief te bepalen wanneer de FM-band kan worden afgeschakeld. Omdat de transitie geleidelijk verloopt zal FM naar verwachting nog meerdere jaren het dominante distributiekanaal blijven. Pas naarmate meer luisteraars overstappen op digitale distributiekanaalen, zal de betekenis van FM-radiodistributie afnemen. Dit uitgangspunt is ook gehanteerd bij de uitgifte van de landelijke commerciële vergunningen. Op basis van het onderzoeksrapport van Dialogic⁴ is er geen reden aanwezig om FM verplicht af te schakelen vóór 2035.

Pakketten FM+DAB

Om te verzekeren dat partijen zowel over analoge als digitaal spectrum kunnen beschikken in de transitiefase naar DAB, worden de 27 niet-landelijke FM vergunningen zoals hierboven reeds is aangegeven, gecombineerd, dat wil zeggen samen in één pakket, met een DAB-vergunning uitgegeven. Dit is bestendig overheidsbeleid inzake de transitie naar digitale radio.

⁴ Rapport “ Update argumenten bij en impact van afschakeling van FM-radio” van 17 oktober 2022.

Een pakket bestaat uit twee afzonderlijke vergunningen die derhalve bij elkaar horen. Zo is in beide vergunningen bepaald dat de vergunning niet meer geldig is, indien de vergunninghouder niet langer tevens houder is van de andere vergunning die deel uitmaakt van hetzelfde pakket. Op deze wijze wordt voorkomen dat de vergunningen afzonderlijk kunnen worden 'ingeleverd' dan wel overgedragen.

Aangezien de nieuw uit te geven gecombineerde vergunningen voor niet-landelijke commerciële radio-omroep voor 10 jaar worden uitgegeven, kan de minister gedurende de looptijd van de FM-vergunningen besluiten dat het wenselijk is om een mogelijkheid te creëren om de ingebruiknameverplichting van de FM-vergunningen te verlagen of de FM-vergunning tussentijds terug te geven. Hiermee is beoogd een mogelijkheid te creëren voor partijen, die zelf van mening zijn dat de kosten van het (in volle omvang) uitzenden van FM-distributie niet langer opwegen tegen de baten, de verzorging van hun FM-netwerk te verlagen. Dit moment kan voor elke partij anders liggen en staat los van een algemene datum voor (verplichte) afschakeling van FM. In de FM-vergunning is bepaald dat de vergunninghouder daartoe een verzoek kan indienen. De minister moet echter wel voorafgaand aan een dergelijk verzoek al een besluit hebben genomen over de wenselijkheid hiervan en de condities bepalen waaronder verzoeken gehonoreerd kunnen worden. Indien een dergelijk verzoek gehonoreerd wordt, heeft dit geen consequenties voor de bijbehorende DAB-vergunning, waarmee de vergunninghouder mag blijven uitzenden.

De simulcastverplichting, inhoudende dat een vergunninghouder – kort gezegd – wordt verplicht het programmakanaal (bestaande uit radioprogramma's) dat op grond van zijn FM-vergunning wordt uitgezonden *ongewijzigd en gelijktijdig* digitaal uit te zenden over zijn bijbehorende DAB-vergunning, blijft bij de uitgifte van de niet-landelijke commerciële pakketten behouden. Dit is in lijn met het advies van het onafhankelijk Adviescollege Radio en in lijn met de eerdere uitgifte van de landelijke commerciële radiovergunningen in 2023. De simulcastverplichting heeft de afgelopen jaren een waardevolle bijdrage geleverd aan de transitie naar digitale radio. Reden om deze voorwaarden voor de gecombineerde vergunningen voor niet-landelijke commerciële radio-omroep te handhaven.

In de DAB-vergunningen die deel uitmaken van de pakketten is in artikel 2, vierde lid, wel opgenomen dat de simulcastverplichting in bepaalde situaties niet onverkort geldt. De simulcastverplichting geldt niet als deze tot gevolg heeft dat in een DAB-allotment een programmakanaal meerdere keren moet worden uitgezonden. Een onnodige 'dubbeling' draagt namelijk niet bij aan efficiënt spectrumgebruik.

Deze situatie kan zich voordoen als een vergunninghouder meerdere pakketten bezit waarbij de DAB-vergunningen uit deze pakketten in hetzelfde allotment vallen en de vergunninghouder ervoor kiest om op meerdere FM-vergunningen hetzelfde programmakanaal uit te zenden, zoals in onderstaand voorbeeld:

De vergunninghouder bezit de vergunningen voor pakketten NLCO1 en NLCO2 waarbij de DAB-vergunningen binnen hetzelfde allotment vallen. Als de vergunninghouder op beide FM-vergunningen hetzelfde programmakanaal uitzendt, hoeft deze enkel op één DAB-vergunning dit programmakanaal te simulcasten. Het staat de vergunninghouder vrij om op de andere DAB-vergunning een ander programmakanaal uit te zenden. Wanneer de vergunninghouder ervoor kiest om op de FM-vergunningen verschillende programmakanalen uit te zenden, geldt voor beide DAB-vergunningen de simulcastverplichting en is artikel 2, vierde lid, van de DAB-vergunning niet van toepassing.

Het creëren van een mogelijkheid tot het verlagen van de ingebruiknameverplichting kan gevolgen hebben voor het al dan niet kunnen blijven uitzenden via de FM-vergunning en kan daarmee dus ook gevolgen hebben voor de simulcastverplichting. In de DAB-vergunning behorende bij de FM-vergunning is daarom bepaald dat in dat specifieke geval de vergunninghouder verplicht blijft om *ongewijzigd* het programmakanaal dat wordt of werd⁵ uitgezonden middels de FM-vergunning, digitaal te blijven uitzenden.

Mocht een zeer lage ingebruiknameverplichting wenselijk zijn, dan kan de minister eveneens besluiten dat in dat specifieke geval er een mogelijkheid moet zijn om de FM-vergunning in te

⁵ Voorafgaand aan het verzoek tot verlaging van de ingebruiknameverplichting.

leveren met behoud van de DAB-vergunning. Het zou hier dus gaan om een afwijking van de hoofdregel dat een DAB-vergunning niet meer geldig is, indien de vergunninghouder niet langer tevens houder is van de bij hetzelfde pakket behorende FM-vergunning. In dit specifieke geval komt ook de simulcastverplichting te vervallen.

DAB-only-vergunningen

De digitale niet-landelijke vergunningen, zowel de vergunningen die gecombineerd met een FM-vergunning als pakket worden uitgegeven als de DAB-only-vergunningen blijven grotendeels⁶ ongewijzigd. Zo is nog steeds de verplichting opgenomen om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten. Aangezien de DAB-only-vergunningen waarschijnlijk enkele weken later worden uitgegeven, zijn er wel enkele kleine wijzigingen doorgevoerd.

Ook de ingebruiknameverplichting blijft op hetzelfde niveau. Opgemerkt wordt dat het hier gaat om een ondergrens die is vastgelegd in de vergunning. Het staat partijen uiteraard vrij om extra investeringen te doen en er op die wijze voor te zorgen dat het netwerk robuuster wordt.

Per capaciteitseenheid zal de beschikbare bandbreedte gelijk blijven aan de huidige vergunningen voor DAB laag 4, zijnde 96 kb/s. Hierdoor zijn er per allotment 12 capaciteitseenheden beschikbaar.

Voor de goede orde wordt er nog op gewezen dat uit artikel 3.10, vierde lid, tweede volzin, van de Telecommunicatiewet volgt dat die onderdelen van de vergunning die pas na de procedure van de veiling kunnen worden vastgesteld, niet worden opgenomen in dit besluit. Hierbij valt te denken aan de naam van de toekomstige vergunninghouder, de te betalen veilingprijs en de dossiernummers van de vergunningen.

4. Regeling AGF

Naast de aan de FM-vergunning te verbinden voorschriften, zal de vergunninghouder ook artikel 7 van de Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003 (Regeling AGF in acht moeten nemen.

5. Start aanvraag- en veilingprocedure PM

De procedure vangt aan op [PM]. Vanaf die datum kunnen aanvragen worden ingediend. Op grond van de Regeling hebben aanvragers vanaf die datum vier weken de tijd om hun aanvraag in te dienen, op de wijze zoals is voorgeschreven in de Regeling. In die Regeling zijn ingevolge de artikelen 8, 9 en 10 van het Frequentiebesluit 2013 de regels neergelegd inzake de aanvraag van een vergunning (pakket), de eisen die aan de aanvrager worden gesteld en de wijze waarop de veiling plaatsvindt. Deze eisen dragen bij aan het selecteren van een bestendige vergunninghouder, voorafgaand aan de daadwerkelijke veiling.

6. Uniforme openbare voorbereidingsprocedure

[Dit besluit is, op grond van artikel 3.10, vierde lid, van de Telecommunicatiewet, voorbereid overeenkomstig artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Tijdens deze uniforme openbare voorbereidingsprocedure kunnen belanghebbenden, gebruikers en consumenten een zienswijze indienen over het ontwerpbesluit. Deze paragraaf wordt na afloop van deze uniforme openbare voorbereidingsprocedure aangevuld op basis van ingebrachte zienswijzen.]

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

⁶ Zie de wijzigingen in de paragraaf hiervoor.

CONCEPT

CONCEPT