

Beleidsregel FM-wijzigingen 2025, Rijksinspectie Digitale Infrastructuur

Artikel 1. Begripsbepalingen

In de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 wordt verstaan onder:

- a. *aantasting*: het plaatsvinden van storing op frequenties van een vergunning waardoor de groene gebieden en/of de paarse gebieden behorend bij deze vergunning geografisch worden verkleind;
- b. *demografisch bereik*: het percentage van het aantal inwoners van Nederland dat de uitzendingen via een (samenstel van) etherfrequentie(s) kan ontvangen in de groene gebieden, berekend via de technische zerobase-norm;
- c. *Genève '84*: 'Final Acts of the Regional Administrative Conference for the Planning of VHF Sound Broadcasting (Region 1 and Part of Region 3)', tot stand gekomen door de International Telecommunication Union in Genève in 1984;
- d. *groene gebieden*: de groene gebieden zoals door de RDI berekend volgens de zerobase-norm en conform de kaarten en database van de RDI;
- e. *netgebonden frequentie*: een frequentie die, conform de zero-basenorm, het groene en/of paarse gebied van een vergunde frequentie aantast die onderdeel uitmaakt van dezelfde vergunning van de aanvrager van het wijzigingsverzoek;
- f. *netonafhankelijke frequentie*: een frequentie die, conform de zerobase-norm, het groene en/of paarse gebied van een vergunde frequentie niet aantast die onderdeel uitmaakt van dezelfde vergunning van de aanvrager van het wijzigingsverzoek;
- g. *Non Interference Base (NIB)*: een voorschrift dat, in combinatie met artikel 4.7 Genève '84, onderdeel kan zijn van de vergunning waardoor een frequentie van een vergunning geen interferentie mag veroorzaken op zenders in het buitenland en interferentie van zenders uit het buitenland moet dulden;
- h. *opstelpunt*: het samenstel van zender- en een antenne-installaties die tezamen een uitzending van omroepsignalen vanaf een bepaalde locatie mogelijk maken;
- i. *paarse gebieden*: de paarse gebieden zoals door de RDI berekend volgens de zerobase-norm conform de kaarten en database van de RDI met een degradatie van maximaal 9 dB ten opzichte van het verzorgingsgebied;
- j. *peildatum*: de datum van de initiële uitgifte van de vergunning. Hiervoor wordt bij commerciële vergunningen uitgegaan van de vergunning zoals voorafgaand aan de meest recente verdeling van FM-vergunningen bij besluit op grond van artikel 3.10, vierde lid en artikel 17 van het Frequentiebesluit 2013 bekend is gemaakt;
- k. *vergunning*: een vergunning voor het gebruik van FM-frequentieruimte ten behoeve van publieke en commerciële radio-omroep, onder 104,9 MHz, met inbegrip van de bijlagen bij deze vergunning;
- l. *vergunningparameters*: technische karakteristieken verbonden aan het gebruik van de frequenties zoals vermeld in de aan de vergunninghouder verleende vergunning, met inbegrip van de frequenties zelf;
- m. *verzorgingsgebied*: het gebruiksrecht van de vergunning bestaande uit de groene gebieden;
- n. *wijzigingsverzoek*: een verzoek tot het wijzigen van de vergunningparameters met betrekking tot één opstelpunt;
- o. *zerobase-norm*: de norm zoals opgenomen in de bijlagen bij de vergunning. Dit is de frequentieplanningsnorm waarmee een verzorgingsgebied voor een vergunning wordt berekend.

Artikel 2. Behandeling wijzigingsverzoeken

Elk wijzigingsverzoek doorloopt het volgende proces.

1. Wijzigingsverzoeken worden behandeld op volgorde van binnenkomst. Voor de bepaling van de volgorde van binnenkomst geldt het tijdstip waarop de aanvraag, na eventueel verzuimherstel, voldoet aan de wettelijke voorschriften en de vereisten zoals beschreven in deze beleidsregel behoudens de vereiste elektronische handtekening. Indien van twee of meer aanvragen voor het bepalen van de volgorde van binnenkomst hetzelfde tijdstip geldt, wordt de onderlinge volgorde bepaald door loting.
2. Een wijzigingsverzoek wordt ingediend door een vergunninghouder of diens gemachtigde via het invullen van het daarvoor bestemde aanvraagformulier op de website van de RDI en wordt verzonden per post aan het adres Postbus 450, 9700 AL Groningen of per e-mailadres: info@rdi.nl, en bevat:
 - a. Een onderbouwing van de technische haalbaarheid van het wijzigingsverzoek, conform de zerobase-norm en gebaseerd op de toetsingscriteria van deze beleidsregel, de planning van de voorgenomen wijziging en het moment van ingebruikname, en indien van toepassing een

- onderbouwing in de zin van artikel 9 derde lid en/of instemming als bedoeld in artikel 4 onder b, en;
- b. Naam, adres en de handtekening van de vergunninghouder of diens gemachtigde waarbij een fysieke handtekening geldt bij verzending per post en een geavanceerde of gekwalificeerde elektronische handtekening in de zin van de eIDAS-verordening voor indiening per e-mailbericht.
 3. Wijzigingsverzoeken die na eventueel verzuimherstel niet voldoen aan het tweede lid worden niet in behandeling genomen.
 4. Voor een wijzigingsverzoek dan wel verzuimherstel ingediend per e-mailbericht geldt het tijdstip van ontvangst door de e-mailserver van de RDI en voor een wijzigingsverzoek dan wel verzuimherstel per post de datumstempel van de RDI bij ontvangst, waarbij als tijdstip 17:00 uur wordt gehanteerd. Bij meerdere poststukken op een dag bepaalt het registratienummer de volgorde, waarbij een lager nummer voor gaat op een hoger nummer.
 5. Bij toepassing van artikel 9, derde lid, wordt een wijzigingsverzoek voor een toevoeging of wijziging naar een netonafhankelijke frequentie afgewezen, als tijdens de behandeling van dit verzoek met een ander wijzigingsverzoek conflicteert, waarbij diezelfde of conflicterende frequentie netgebonden is.
 6. Bij toepassing van artikel 9, derde lid, gaat in het geval van conflicterende wijzigingsverzoeken voor dezelfde netonafhankelijke frequentie, het eerst ontvangen verzoek voor het latere ontvangen verzoek.
 7. Op de website van de RDI wordt een verkorte weergave van het wijzigingsverzoek dat voldoet aan de vereisten van het tweede lid, met een volgnummer gepubliceerd.
 8. Alvorens een besluit tot (gedeeltelijke) afwijzing op een wijzigingsverzoek wordt genomen, wordt de voorgenomen afwijzing voorgelegd aan de indiener van het wijzigingsverzoek voor een zienswijze conform artikel 4:7 van de Algemene wet bestuursrecht.
 9. Bij (gedeeltelijke) toekenning van een wijzigingsverzoek, wordt het voorgenomen wijzigingsbesluit en de wijziging van de vergunning gepubliceerd op de website van de RDI ter consultatie conform artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht. Derden kunnen binnen vier weken na publicatie een zienswijze indienen via info@rdi.nl. In uitzonderlijke gevallen kan de RDI een kortere termijn hanteren.
 10. Het besluit op een wijzigingsverzoek en de gewijzigde vergunning worden, met inachtneming van hoofdstuk 5 van de Wet open overheid, na twee weken nadat het besluit is genomen op de website van de RDI gepubliceerd.
 11. Voor een besluit tot wijziging van de vergunning wordt een vergoeding vastgesteld conform de Regeling vergoedingen Rijksinspectie Digitale Infrastructuur.

Artikel 3. Toetsingscriteria voor wijziging vergunning

Wijziging van een vergunning is alleen toegestaan, als aan alle volgende vereisten is voldaan:

- a. Het verzoek is ingediend overeenkomstig artikel 2, tweede lid;
- b. De wijziging veroorzaakt geen storing voor anderen zoals nader bepaald in artikel 4;
- c. De internationale rechten kunnen worden verworven, zoals bepaald in artikel 5;
- d. Het object van de vergunning wijzigt niet in betekenende mate zoals nader bepaald in artikel 6, 7 en 8; en
- e. Na wijziging is sprake van doelmatig frequentiegebruik zoals nader bepaald in artikel 9.

Artikel 4. Geen storing voor andere nationale vergunninghouders na wijziging

Er is geen sprake van een storing, als aan alle volgende vereisten is voldaan:

- a. De groene gebieden van een andere vergunninghouder worden niet aangetast;
- b. De paarse gebieden van een andere vergunninghouder worden niet aangetast, tenzij deze vergunninghouder daarmee schriftelijk en onvoorwaardelijk instemt; en
- c. De groene en paarse gebieden van frequenties met reserveringen, zoals vermeld in de database van de RDI, worden niet aangetast.

Artikel 5. Internationale coördinatie voor het verwerven van frequentierechten

1. Een wijziging van een vergunning wordt voorgelegd voor internationale coördinatie aan omliggende landen om hiermee in te stemmen, indien dit volgens Genève '84 noodzakelijk is.
2. Als gevolg van de internationale coördinatie kunnen reducties van het vermogen worden opgelegd in de vergunning door het betreffende voorschrift te wijzigen.
3. Indien een aanvrager kan aantonen dat een wijziging van de vergunning noodzakelijk is en als naar het oordeel van de RDI het zeer waarschijnlijk is dat een wijziging geen consequenties heeft voor de omliggende landen, dan kan de RDI, in afwijking van het tweede lid, de wijziging tijdelijk op NIB



met half vermogen (e.r.p.) in combinatie met artikel 4.7 Genève '84, toestaan voordat de internationale coördinatie is doorlopen.

Artikel 6. Object van de vergunning landelijke commerciële radio-omroep

Het object van de vergunning voor landelijke commerciële radio-omroep wijzigt niet in betekenende mate als aan alle volgende vereisten is voldaan:

- a. Het demografisch bereik wijzigt maximaal 3% ten opzichte van de peildatum en ten opzichte van het gehele demografisch bereik van Nederland; en
- b. Indien het wijzigingsverzoek ziet op verplaatsing van een opstelpunt, dan dient er na verplaatsing van het opstelpunt sprake te zijn van overlap op de groene gebieden en/of de paarse gebieden van de vergunning van de aanvrager op de peildatum.

Artikel 7. Object van de vergunning niet-landelijke commerciële radio-omroep

1. Het object van de vergunning voor niet-landelijke commerciële radio-omroep wijzigt niet in betekenende mate als aan alle volgende vereisten is voldaan:
 - a. Het demografisch bereik wijzigt maximaal 30% ten opzichte van de peildatum; en
 - b. Indien het wijzigingsverzoek ziet op verplaatsing van een opstelpunt, dan dient er na verplaatsing van het opstelpunt sprake te zijn van overlap op de groene gebieden en/of de paarse gebieden van de vergunning van de aanvrager op de peildatum.
2. Wijziging van een vergunning voor niet-landelijke commerciële radio-omroep moet in overeenstemming zijn met artikel 5, eerste lid van de Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële radio-omroep.

Artikel 8. Object van de vergunning publieke radio-omroep

Het object van de vergunning voor een publieke radio-omroep wijzigt niet in betekenende mate als het verzoek betrekking heeft op gebieden binnen het wettelijke verzorgingsgebied, zoals bedoeld in artikel 3.7 van de Telecommunicatiewet, van die omroep.

Artikel 9. Wisselen en toevoegen van frequenties

1. Een wijzigingsverzoek tot wijziging van een netgebonden frequentie naar een netonafhankelijke frequentie wordt afgewezen.
2. Een wijzigingsverzoek tot toevoeging van een netonafhankelijke frequentie aan de vergunning wordt afgewezen.
3. Van het eerste en tweede lid kan worden afgeweken, indien onderbouwd kan worden, conform de zerobase-norm en de toetsingscriteria van deze beleidsregel, dat een netgebonden frequentie niet voor hetzelfde verzorgingsgebied inzetbaar is. Indien van het eerste en tweede lid wordt afgeweken, wordt het wijzigingsverzoek getoetst aan het vierde lid.
4. Bij toevoeging van een frequentie dient sprake te zijn van overlap met de groene gebieden en/of de paarse gebieden van de vergunning van de aanvrager op de peildatum.
5. Toegevoegde netgebonden frequenties krijgen een indicatie 'netgebonden' in de bijlage van de vergunning.

Artikel 10. Ingebruiknameverplichting en melding ingebruikname

1. Bij een wijziging van een opstelpunt of toevoeging van een nieuw opstelpunt of een frequentie dient de vergunninghouder binnen zes maanden na het besluit deze wijziging of toevoeging in gebruik te nemen en melding te doen van de feitelijke wijziging of ingebruikname van het nieuwe of verplaatste opstelpunt of de frequentie.
2. Deze ingebruiknameverplichting en meldingsplicht worden opgenomen als vergunningsvoorwaarden in de vergunning.
3. Indien deze ingebruikname of deze melding niet heeft plaatsgevonden, kan de vergunning ambtshalve worden gewijzigd zodat de toegekende wijziging wordt teruggedraaid.



Artikel 11. Tijdelijke stop voor wijzigingsverzoeken

Bij een aanstaande verdeel- of verlengingsprocedure kan een tijdelijke stop voor wijzigingsverzoeken worden bekendgemaakt.

Artikel 12. Citeertitel en inwerkingtreding

Deze beleidsregel wordt aangehaald als 'Beleidsregel FM-wijzigingen 2025' en treedt in werking op 1 september 2025 en geldt voor wijzigingsverzoeken die worden ingediend na inwerkingtreding van deze beleidsregel.

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

A.T.A.J. van Dijk

Inspecteur-generaal Rijksinspectie Digitale Infrastructuur
Rijksinspectie Digitale Infrastructuur

TOELICHTING

1. Inleiding

Per 1 september 2023 zijn voor landelijke commerciële radio-omroep negen pakketten van elk één FM-vergunning en één DAB-vergunning uitgegeven (hierna: LCO-vergunningen). Voor niet-landelijke commerciële radio-omroep (hierna: NLCO-vergunningen) worden in 2025 27 pakketten van elk één FM-vergunning en één DAB-vergunning uitgegeven.

Met de verdeling van de NLCO-vergunningen in 2025 zal de looptijd van deze vergunningen gelijklopen met de looptijd van de LCO-vergunningen. Naar aanleiding daarvan is deze nieuwe beleidsregel opgesteld voor verzoeken tot wijziging van de FM-vergunningen. Deze beleidsregel beoogt duidelijkheid te geven over de toetsingscriteria die de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (hierna: RDI) toepast bij het beoordelen van FM-wijzigingsverzoeken. Hiermee wordt duidelijk wat de procedure is om een wijzigingsverzoek in te dienen, aan welke voorwaarden een wijzigingsverzoek moet voldoen en onder welke voorwaarden een wijzigingsverzoek kan worden toegestaan. In de onderhavige beleidsregel wordt eerst de procedure voor het indienen van een verzoek beschreven, waarna de toetsingscriteria worden toegelicht. Hierbij wordt met deze beleidsregel voortgebouwd op de concept FM-gedragslijn 2021.¹ Daarnaast wordt in deze beleidsregel rekening gehouden met de vereisten uit de Telecomcode.² Hierdoor moeten wijzigingen van vergunningen vooraf worden geconsulteerd, voordat ze verleend kunnen worden. Deze beleidsregel is van toepassing op het gebruik van frequentieruimte onder 104,9 MHz.

Voortbouwend op de concept FM-gedragslijn 2021 wordt onder de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 aan FM-vergunninghouders de mogelijkheid geboden om het bereik te verbeteren of te vergroten binnen het object van de vergunning. Dit kan door verzoeken te doen tot het wijzigen van opstelpunten, het aanpassen van vermogens, het verplaatsen van het opstelpunt of het wijzigen van overige karakteristieken van vergunde frequenties. Daarnaast bestaat de mogelijkheid verzoeken te doen tot toevoeging van netgebonden frequenties aan vergunde FM-netwerken. Ten slotte bestaat ook de mogelijkheid, als in een uitzonderlijk geval onderbouwd kan worden, conform de zerobase-norm en de toetsingscriteria van deze beleidsregel, dat een netgebonden frequentie niet voor hetzelfde verzorgingsgebied inzetbaar is, om een verzoek te doen tot toevoeging van een netonafhankelijke frequentie, maar hiermee zal de RDI terughoudend omgaan. Dit wordt nader toegelicht bij onderdeel 6. 'Doelmatig frequentiegebruik bij wisselen en toevoeging van frequenties'.

2. Behandeling wijzigingsverzoeken

Artikel 2, eerste en derde lid, bepalen dat wijzigingsverzoeken op volgorde van binnenkomst zullen worden behandeld, nadat de aanvrager een eventueel verzuim heeft hersteld.³ Op basis van de consultatiereacties heeft de RDI de procedure voor het bepalen van de volgorde van binnenkomst versoepeld voor elektronische aanvragen. Zie hiervoor nader paragraaf 8 'Consultatie'. De RDI zal het enkele ontbreken van een geavanceerde of gekwalificeerde elektronische handtekening in een per e-mailbericht ingediende aanvraag niet mee laten tellen voor het bepalen van de volgorde van binnenkomst. Op die manier kan de vergunninghouder of diens gemachtigde een volledige aanvraag (behoudens de juiste ondertekening) via de elektronische weg indienen om de aanvraag direct mee te laten tellen voor de volgorde van binnenkomst. Hierbij dient wel opgelet te worden dat de aanvraag pas in behandeling wordt genomen na tijdig herstel van het verzuim van de juiste ondertekening van de aanvraag. Als de aanvraag op andere punten dan de elektronische handtekening in verzuim is, dan telt de aanvraag niet mee in het bepalen van de volgorde van binnenkomst. In het geval van verzuim op andere punten dan de geavanceerde of gekwalificeerde elektronische handtekening, wordt de datum waarop het verzoek aan de daartoe gestelde vereisten voldoet, als uitgangspunt genomen bij het bepalen van de volgorde van de behandeling van de wijzigingsverzoeken.

Uitgangspunt is dat bij conflicterende verzoeken het eerste verzoek voor het latere verzoek gaat. Het latere verzoek wordt voor behandeling aangehouden totdat een besluit is genomen op het eerdere verzoek. Indien een wijzigingsverzoek betrekking heeft op meerdere opstelpunten dan zal via

¹ Deze concept gedragslijn is geconsulteerd, maar vanwege de veiling van kleine FM-vergunningen, de verlenging van NLCO- en LCO-vergunningen, de voorwaardelijke veiling van de vergunningen voor niet-landelijke commerciële radio-omroep in 2022 en de verdeling van de vergunningen voor de landelijke commerciële radio-omroepen in 2023 is deze niet ingevoerd.

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) (PbEU 2018, L 321).

³ Op grond van artikel 4:5, eerste lid Algemene wet bestuursrecht.

verzuimherstel de gelegenheid geboden worden om dit verzoek op te splitsen in meerdere verzoeken.⁴

Artikel 2, tweede lid, sluit aan bij de vereisten die gelden voor een aanvraag in de zin van afdeling 4.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Overeenkomstig artikel 4:4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt voor een wijzigingsverzoek een formulier verplicht gesteld. Dit formulier wordt beschikbaar gesteld op de website van de RDI. Het wijzigingsverzoek dat kan worden ingediend door een vergunninghouder of diens gemachtigde, kan per post worden verzonden of per e-mailbericht. Bij verzending per post dient het formulier te zijn voorzien van een fysieke handtekening die met pen is gezet ('natte handtekening'). Het wijzigingsverzoek kan ook per e-mailbericht worden verzonden. Hiervoor geldt een geavanceerde of gekwalificeerde elektronische handtekening in de zin van de eIDAS-verordening.⁵ Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Een vereiste voor het via e-mail versturen van het verzoek waarvoor een handtekening nodig is, is dat deze is voorzien van een geavanceerde of gekwalificeerde elektronische handtekening. Hiervoor dient de aanvrager over de middelen te beschikken om het document met een geavanceerde of gekwalificeerde elektronische handtekening te kunnen ondertekenen. Dit kan bijvoorbeeld door het Pdf-formaat (PAdES standaard) te gebruiken voor het elektronisch ondertekenen.

'Geavanceerd' is een kwalificatie die aangeeft welke mate van veiligheid, betrouwbaarheid en het vertrouwen dat men aan een handtekening mag hechten. In de eIDAS-verordening staan de basisvereisten voor een geavanceerde elektronische handtekening beschreven. De verordening stelt onder meer dat een geavanceerde handtekening met een unieke code aan de ondertekenaar is verbonden en dat deze code het mogelijk maakt om de ondertekenaar te identificeren. Deze unieke code, die een hoog vertrouwensniveau moet hebben, mag alleen onder controle van de ondertekenaar gebruikt worden. De identificatiegegevens hiervan moeten, ook na wijzigingen, achteraf getraceerd kunnen worden.

Een gekwalificeerde elektronische handtekening wordt aangemaakt met een daartoe gekwalificeerd middel en wordt gebaseerd op een gekwalificeerd certificaat.⁶ Aanvragers kunnen het middel en het certificaat verkrijgen bij een in de EU-gekwaliificeerde aanbieder naar keuze. Een actueel overzicht van aanbieders is te vinden op: <https://eidas.ec.europa.eu/efda/tl-browser/#/screen/home>. De identiteit van de ondertekenaar wordt gewaarborgd door het gebruik van een gekwalificeerde elektronische handtekening op basis van een persoonlijk certificaat. De authenticiteit van de handtekening wordt door de RDI gecontroleerd.

Uit artikel 2:16 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat de elektronische handtekening geldig is in het digitale verkeer, mits deze voldoende betrouwbaar wordt geacht, gelet op de aard en inhoud van het bericht. Artikel 3:15a van het Burgerlijk Wetboek voegt hieraan toe dat de geavanceerde elektronische handtekening en de gekwalificeerde elektronische handtekening dezelfde rechtsgevolgen als een natte handtekening kunnen hebben, wanneer de ondertekening voldoende betrouwbaar is, gelet op het doel en op alle overige omstandigheden. Een elektronische handtekening met een hoog betrouwbaarheidsniveau is passend bij de onderhavige procedure. Om deze reden is gekozen voor de geavanceerde of de gekwalificeerde elektronische handtekening, bedoeld in artikel 3, twaalfde lid, van Verordening (EU) nr. 910/2014 (eIDAS-verordening).

Met een technische onderbouwing in het tweede lid van artikel 2 wordt bedoeld dat een technische analyse is uitgevoerd op basis van de zerobase-norm, op grond waarvan een volledig en betrouwbaar beeld ontstaat van de haalbaarheid van de voorgestelde wijziging. Ook dient de planning van de voorgenomen wijziging en het moment van ingebruikname vermeld te worden. Als sprake is van aantasting van de paarse gebieden, zoals bedoeld in artikel 1, onder a en i, van deze beleidsregel, van een andere commerciële vergunninghouder, dan dient de instemming voor deze aantasting van die vergunninghouder te zijn verkregen. De schriftelijke instemming, die onvoorwaardelijk dient te zijn en is voorzien van een ondertekening door de instemmende vergunninghouder, wordt gevoegd bij het wijzigingsverzoek.

Als het wijzigingsverzoek ziet op de verkrijging van een netonafhankelijke frequentie dan dient een onderbouwing te worden gegeven waarom het niet mogelijk is om een netgebonden frequentie voor

⁴ Dit is in lijn met de handelwijze gedurende de pilot FM gedragslijn tussen 2013 en 2015, waarbij ieder voorstel een wijziging van een opstelpunt omvatte.

⁵ Zie artikel 26 van de Verordening (EU) Nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG.

⁶ Volgens artikel 3, twaalfde lid, van Verordening (EU) nr. 910/2014 (eIDAS verordening).



hetzelfde of vergelijkbaar verzorgingsgebied⁷ in te zetten (zie artikel 9, derde lid). Per netgebonden frequentie die er bestaat, is dan een technische onderbouwing op basis van de zerobase-norm nodig.

Artikel 2, vierde lid, bepaalt met inachtneming van het eerste lid wat het tijdstip van ontvangst van een wijzigingsverzoek dan wel verzuimherstel is. In de praktijk zal een e-mailbericht vrijwel gelijk worden verzonden als ontvangen. Voor fysieke (aangetekende) post wordt het poststuk geacht te zijn ontvangen op de dag dat het stuk als inkomend stuk is geregistreerd door de postkamer van de RDI, daarbij wordt een tijdstip van 17:00 uur op die dag gehanteerd. Bij meerdere poststukken op een dag bepaalt het intern geregistreerde nummer de volgorde. Het lagere nummer is daarmee eerder ontvangen dan een hoger nummer. De levering door de postbezorger en het registreren van de fysieke post door de RDI betekent dat er een vertraging tussen de verzending en de ontvangst van het wijzigingsverzoek zit.

Eventuele noodzakelijke aanpassingen (niet zijnde verzuimherstel) aan het wijzigingsverzoek om aan deze beleidsregel te voldoen of aanvullende informatie, kunnen door de vergunninghouder of diens gemachtigde per e-mail of per post aan de RDI worden doorgegeven onder hetzelfde wijzigingsverzoek. Met een gemachtigde wordt een gemachtigde in de zin van artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht bedoeld. Het opvragen van aanvullende informatie heeft een opschortende werking voor de beslistermijn.

Artikel 2, vijfde en zesde lid, regelen hoe conflicterende wijzigingsverzoeken worden behandeld in het geval dat een eerder ingediend wijzigingsverzoek een netonafhankelijke frequentie betreft. Een frequentie kan voor de ene vergunninghouder netonafhankelijk zijn en voor een andere vergunninghouder netgebonden. In het geval meerdere vergunninghouders een voldoende onderbouwd verzoek indienen voor dezelfde of conflicterende frequentie (binnen de behandelperiode van de netonafhankelijke frequentie), dan gaat de behandeling van het wijzigingsverzoek van de vergunninghouder voor wie deze frequentie netgebonden is, vóór het wijzigingsverzoek van de vergunninghouder voor wie deze frequentie netonafhankelijk is, ook al is het wijzigingsverzoek voor een netonafhankelijke frequentie eerder ingediend. Dit betekent dat het verzoek om de netonafhankelijke frequentie wordt afgewezen. Het toevoegen van een netgebonden frequentie zorgt voor doelmatiger frequentiegebruik dan het toevoegen van een netonafhankelijke frequentie.

Uit artikel 18, tweede lid, van de Telecomcode volgt dat wijzigingen van vergunningen voor frequentiegebruik en de reden daarvan openbaar moeten worden gemaakt. In artikel 2, zevende lid en tiende lid, is daarom bepaald dat de verkorte weergave van het wijzigingsverzoek, de gewijzigde vergunning en het uiteindelijke besluit openbaar worden gemaakt op de website van de RDI. Hiermee wordt transparantie aan de markt geboden over hoe wordt omgegaan met wijzigingsverzoeken. Voor zover het wijzigingsverzoek of het besluit bedrijfsvertrouwelijke informatie dan wel persoonsgegevens bevat, zoals bedoeld in hoofdstuk 5 van de Wet open overheid, wordt dit weggelakt. Artikel 2, negende lid, bepaalt dat voorgenomen wijzigingen worden geconsulteerd en dat de termijn daarvoor in beginsel vier weken bedraagt. Deze verplichting en termijn is afkomstig uit de Telecomcode waarbij in uitzonderlijke gevallen een kortere termijn kan worden gehanteerd. Daarnaast wordt, voordat de RDI een besluit tot (gedeeltelijke) afwijzing op een wijzigingsverzoek neemt, de voorgenomen afwijzing voorgelegd aan de indiener van het wijzigingsverzoek, zodat diegene een zienswijze kan indienen conform artikel 4:7 van de Algemene wet bestuursrecht.

Om het besluit op het wijzigingsverzoek te kunnen nemen wordt door de RDI beoordeeld of het verzoek voldoet aan de toetsingscriteria van deze beleidsregel. Indien het wijzigingsverzoek wordt toegewezen, wordt de vergunning, inclusief bijbehorende bijlagen, daarop gewijzigd. Bij publicatie van een besluit zal ook een geconsolideerde vergunning inclusief (gewijzigde) bijlagen worden gepubliceerd.

Artikel 2, elfde lid, bepaalt dat de te betalen vergoeding wordt vastgesteld voor het wijzigen van een vergunning. Deze kosten worden in rekening gebracht conform de Regeling vergoedingen van de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur. Deze regeling wordt elk jaar opnieuw vastgesteld.

⁷ Bij een onderbouwing waarom niet hetzelfde verzorgingsgebied door een netgebonden frequentie ingezet kan worden, dient met het volgende rekening te worden gehouden. Het verzorgingsgebied wordt geografisch weergegeven op een kaart. Deze weergave bestaat uit pixels. Het is in de praktijk vrij moeilijk om rekenkundig op exact dezelfde pixels uit te komen. Dat het verzorgingsgebied op een aantal pixels na niet op hetzelfde verzorgingsgebied rekenkundig wordt uitgekomen, is daarom geen voldoende onderbouwing waarom een netgebonden frequentie niet kan volstaan voor een verzorgingsgebied en dat daarom een netonafhankelijke frequentie nodig is. Om deze reden wordt in de toelichting gesproken over hetzelfde of vergelijkbaar verzorgingsgebied.

3. Algemene uitgangspunten wijziging FM-vergunningen

Voorafgaand aan de verdeling van vergunningen aan commerciële omroepen in 2003 is in samenwerking met de omroepsector de 'zerobase-norm' vastgesteld. Vervolgens heeft er, aan de hand van deze norm, een onderzoek plaatsgevonden naar waar in het frequentiespectrum ruimte is voor de commerciële FM radio-omroep. Voor de gevonden frequentieruimte zijn daarna internationale rechten verworven en zijn diverse landelijke en niet-landelijke kavels voor commerciële radio-omroep samengesteld en uitgegeven. De zerobase-norm ligt ten grondslag aan de LCO-vergunningen die in 2023 zijn verdeeld en de NLCO-vergunningen die in 2025 zijn verdeeld en is opgenomen in de bijlage bij de FM-vergunningen.

De vergunningen worden gepland aan de hand van de zerobase-norm, conform de kaarten en database van de RDI. Daarmee krijgt iedere vergunning een verzorgingsgebied. Dit bestaat uit een 'groen gebied'; het verzorgingsgebied dat voldoet aan de zerobase-planningsnorm. Dit is ook het gebruiksrecht van de vergunning.⁸ Daarnaast is er ook nog een 'paars gebied'. Het 'paarse gebied' heeft ten opzichte van de zerobase-norm een degradatie van maximaal 9 dB. In de praktijk zal het radioprogramma van een vergunninghouder ook in enige mate te ontvangen zijn in de 'paarse gebieden'.

Op verzoek kan een FM-vergunning worden gewijzigd.⁹ Jurisprudentie van de rechtbank Rotterdam en het College van Beroep voor het bedrijfsleven bevestigt dat de RDI een niet-geringe mate van beoordelings- en beleidsruimte bij wijzigingsverzoeken toekomt.¹⁰ Met deze beleidsregel is aansluiting gezocht bij de rechtspraak en in dat kader zijn voor de beoordeling van wijzigingsverzoeken toetsingscriteria opgesteld en vastgelegd in deze Beleidsregel FM-wijzigingen 2025. De toetsingscriteria voor deze beleidsregel worden genoemd in artikel 3, die vervolgens nader zijn uitgewerkt in de opvolgende bepalingen. In artikel 3 wordt vermeld dat het wijzigen van een vergunning alleen is toegestaan, als aan alle volgende vereisten is voldaan:

- a) Het verzoek is ingediend overeenkomstig artikel 2, tweede lid;
- b) De wijziging veroorzaakt geen storing voor anderen zoals nader bepaald in artikel 4;
- c) De internationale rechten kunnen worden verworven zoals bepaald in artikel 5;
- d) Het object van de vergunning wijzigt niet in betekenende mate zoals nader bepaald in artikel 6, 7 en 8; en
- e) Na wijziging is sprake van doelmatig frequentiegebruik zoals nader bepaald in artikel 9.

Hierna volgt een toelichting per toetsingscriterium met een artikelsgewijze toelichting van de relevante bepalingen.

4. Geen storing voor anderen na wijziging

Een vergunninghouder dient zijn gebruiksrecht uit te kunnen oefenen. Daarom is het veroorzaken van extra storing, als gevolg van een wijzigingsverzoek niet geoorloofd. Om nationale vergunninghouders te beschermen is hieraan uitvoering gegeven in artikel 4. Op grond van internationale afspraken mag een wijziging geen storing veroorzaken voor zenders in omliggende landen. Buitenlandse vergunninghouders worden via deze internationale afspraken beschermd. Om uitvoering te geven aan het naleven van deze internationale afspraken is artikel 5 opgenomen in deze beleidsregel.

Toelichting artikel 4. Geen storing voor andere nationale vergunninghouders na wijziging

Niet alleen de groene gebieden van vergunninghouders worden onder artikel 4, sub a, beschermd maar ook de paarse gebieden worden beschermd onder artikel 4, sub b. Hoewel de paarse gebieden geen onderdeel zijn van het gebruiksrecht van de vergunning, wordt ook aan deze gebieden bescherming toegekend voor radio-omroepen. In de praktijk blijken omroepen in de paarse gebieden ook enige mate van ontvangst te hebben en is er bij omroepen de wens om ook voor deze paarse gebieden bescherming te verkrijgen. Net zoals de concept FM-gedragslijn 2021 volgt deze beleidsregel ook deze wens. Om die reden heeft de RDI de keuze gemaakt om ook voor de paarse gebieden bescherming te bieden. Aantasting van een paars gebied van een andere omroepvergunning is, in uitzondering daarop, wel mogelijk als deze vergunninghouder daarmee instemt. Bij een wijzigingsverzoek moet deze instemming worden aangetoond. Deze instemming dient schriftelijk te zijn en bevoegd te zijn ondertekend door de instemmende vergunninghouder.

⁸ Zie in die zin Rb Rotterdam 13 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5350 en CBb 26 april 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BA3858.

⁹ Zie artikel 3:19, eerste lid onder a in samenhang met het derde lid, van de Telecommunicatiewet.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld CBb 2 september 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BN6822, r.o. 5.1 en CBb 13 augustus 2019, ECLI:NL:CBB:2019:353 r.o. 7.3.1.

In artikel 4, onder c is opgenomen dat ook de groene en paarse gebieden van frequenties met een reservering bij de RDI niet aangetast mogen worden. Hierbij kan het onder meer gaan om gereserveerde frequenties voor militaire omroep, publieke omroep of evenementen.

Toelichting artikel 5. Internationale coördinatie voor het verwerven van frequentierechten

Artikel 5, eerste lid, bepaalt dat een wijziging aan een vergunning wordt voorgelegd aan omliggende landen, als dit volgens Genève '84 noodzakelijk is. Dit wordt ook wel internationale coördinatie genoemd. Deze bepaling sluit aan bij de internationale afspraken over het gebruik van het frequentiespectrum.¹¹ Wijzigingen aan een vergunning in Nederland kunnen namelijk van invloed zijn op het gebruik van het frequentiespectrum in omliggende landen. Tijdens het proces van internationale coördinatie krijgen omliggende landen in de regel 100 dagen de tijd om te reageren op de voorgenomen wijziging. Internationale coördinatie is volgens artikel 4.2.4 van Genève '84 niet verplicht in het geval:¹²

- Er voldoende afstand is van het gewijzigde opstelpunt tot aan de landsgrenzen van een ander land.¹³ Dit zal vrijwel nooit het geval zijn.
- Verplaatsing van een opstelpunt niet meer dan 15 kilometer is en het zendvermogen gelijk of groter is dan 1 kW, of verplaatsing van een opstelpunt niet meer dan 5 kilometer is en het zendvermogen kleiner is dan 1kW, en de kans op storing op zenders in omliggende landen niet toeneemt.

Artikel 5, tweede lid, bepaalt dat als de omliggende landen instemmen met het wijzigingsverzoek onder voorbehoud van reducties, deze reducties worden opgenomen in de voorschriften van de vergunning.

Artikel 5, derde lid, bepaalt dat, bij een noodzakelijke wijziging, een wijziging op Non Interference Base (NIB) kan worden verleend met half vermogen, zodat de uitkomst van het proces van internationale coördinatie op voorhand niet afgewacht hoeft te worden. Onder noodzakelijk¹⁴ wordt verstaan omstandigheden die zich voordoen buiten de invloedssfeer van de vergunninghouder, zoals bijvoorbeeld de situatie waarin de huur van een opstelpunt binnen een korte termijn is opgezegd of in een specifieke noodsituatie. Een wijziging kan op NIB uitgegeven worden op grond van artikel 4.7 van Genève '84 en artikel 4.4 van de Radio Regulations 2024. Dit betekent dat de NIB status alleen van toepassing is ten opzichte van zenders in het buitenland, niet ten opzichte van zenders in Nederland.¹⁵

Indien een noodzakelijke wijziging internationaal wordt gecoördineerd, wordt er een inschatting gemaakt of dit succesvol zal zijn. Bij deze inschatting wordt door frequentieplanners berekend in hoeverre buitenlandse opstelpunten storing kunnen ondervinden door de voorgenomen wijziging. Dat bepaalt in hoeverre het waarschijnlijk is dat omliggende landen een reactie geven op de wijziging. Als de inschatting is dat omliggende landen geen storing zullen ondervinden, kan de noodzakelijke wijziging op NIB (met betrekking tot artikel 4.7 Genève '84) in relatie tot buitenlandse zenders worden verleend, en met half vermogen, totdat de internationale coördinatie succesvol is afgerond.¹⁶ Indien uit de internationale coördinatie blijkt dat omliggende landen niet met de wijziging instemmen, zal ambtshalve de wijziging worden teruggedraaid of zullen reducties worden opgelegd.

5. Geen wijziging van het object van de vergunning in betekenende mate

Uit de jurisprudentie volgt dat het object van de vergunning bij een FM-vergunning niet bestaat uit de concrete frequenties waarover wordt uitgezonden, maar uit het gebruiksrecht voor een verzorgingsgebied.¹⁷ Daaruit volgt ook dat een wijziging er niet toe mag leiden dat het object van de vergunning in betekenende mate wijzigt zodat sprake is van een nieuwe vergunning.¹⁸ De situatie na wijziging wordt

¹¹ Zie artikelen 4.1 jo. 4.2.1 jo. 4.2.4 van Genève '84.

¹² Zie artikel 4.2.4 van Genève '84.

¹³ Zie nader Annex 4 van de Genève '84 voor de bedoelde afstand tot de landgrenzen van een buurland.

¹⁴ In de consultatieversie van de beleidsregel was de term 'urgente wijziging' gehanteerd. In de besluitvormingspraktijk van de RDI is voor dergelijke wijzigingen altijd het begrip 'noodzakelijke wijziging' gehanteerd. Om daarbij aan te sluiten wordt de term 'noodzakelijke wijziging' gehanteerd.

¹⁵ Zie ook Rb. Rotterdam 24 november 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:10080, r.o. 10.4.

¹⁶ Zie artikel 4.7 van Genève '84 en artikel 4.4 van de Radio Regulations 2024.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld CBb 30 januari 2014, ECLI:NL:CBB:2014:31, Rb Rotterdam 13 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5350 en CBb 26 april 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BA3858.

¹⁸ Indien het object van de vergunning in betekenende mate wijzigt, dan is sprake van een nieuwe vergunning. Een nieuwe vergunning kan alleen conform het Nationale frequentieplan 2014 (hierna: NFP) uitgegeven worden via veiling of vergelijkende toets. Indien dan de wijziging wordt toegestaan – hetgeen neerkomt op het verlenen van een nieuwe vergunning – dan is dat in strijd met het NFP en moet een dergelijk verzoek afgewezen worden conform artikel 3.18, eerste lid onder a en b, van de Telecommunicatiewet. Zie bijvoorbeeld CBb 26 april 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BA3858, r.o. 5.4 en 5.5.

vergeleken met de initiële uitgifte van de vergunning. Het gaat hier immers om schaarse vergunningen waarbij het formele gelijkheidsbeginsel als uitgangspunt moet worden genomen. Dit houdt in dat wanneer een wijziging de facto tot een 'nieuwe' vergunning zou leiden, potentiële gegadigden onder gelijke kansen mee moeten kunnen dingen naar de vergunning. De beslissing om mee te dingen zal veelal afhangen van het demografisch bereik en het verzorgingsgebied behorend bij de vergunning. Om die reden wordt uitgegaan van de initiële uitgifte van de vergunning.

Voor de initiële uitgifte wordt als peildatum uitgegaan van het besluit waarin de vergunningen vooraf aan een verdeling bekend zijn gemaakt.¹⁹ Dit besluit wordt ook wel aangeduid als het Bekendmakingsbesluit. Het demografisch bereik wordt uitgedrukt in het percentage van het aantal inwoners van Nederland dat de uitzendingen via een (samenstel van) etherfrequentie(s) kan ontvangen in de groene gebieden, berekend via de technische zerobase-norm. Dit wordt beschouwd als het potentieel aantal luisteraars dat kan worden bereikt volgens het groene gebied. Dit vertaalt zich naar de economische waarde van de vergunning. Een andere potentiële gegadigde had misschien mee willen dingen naar de vergunning, als deze een andere economische waarde zou hebben vertegenwoordigd. Ten aanzien van het verzorgingsgebied geldt hetzelfde, in die zin dat indien na de verdeling een wijziging van de vergunning tot een geheel nieuw verzorgingsgebied leidt, een andere potentiële gegadigde misschien mee had willen dingen naar deze vergunning. Deze potentiële gegadigde had bijvoorbeeld ook willen opereren in het betreffende gebied.

Deze beleidsregel geeft nadere invulling aan de vraag in hoeverre het demografisch bereik en het verzorgingsgebied na wijziging van de vergunning mogen verschillen ten opzichte van het demografisch bereik en het verzorgingsgebied bij de initiële uitgifte van de vergunning zonder dat het object van de vergunning wijzigt. Daarbij wordt een onderscheid gehanteerd tussen landelijke commerciële radio-omroep in artikel 6 en niet-landelijke commerciële radio-omroep in artikel 7.

Toelichting artikel 6. Object van de vergunning landelijke commerciële radio-omroep

Artikel 6, eerste lid, onder a, bepaalt dat het demografisch bereik na wijziging van de vergunning maximaal 3% mag wijzigen ten opzichte van de peildatum en ten opzichte van het gehele demografisch bereik in Nederland. Het hier gehanteerde percentage van 3% is ontleend aan de concept FM-gedragslijn 2021 en is getoetst in jurisprudentie.²⁰ De berekening van het gehele demografisch bereik van Nederland, in de zin van artikel 6, eerste lid, onder a en onder b, sub ii wordt gebaseerd op de zerobase-norm en de daarvoor benodigde kaarten en instellingen van de planningstool van de RDI. Op het moment van vaststelling van deze beleidsregel wordt uitgegaan van 17.070.735 inwoners in Nederland, zijnde het totaal aantal potentiële luisteraars.²¹

Ter verduidelijking wordt het verschil in demografisch bereik als volgt berekend. Stel dat het demografisch bereik van de vergunning in het Bekendmakingsbesluit 60% is, dan wordt van dit getal uitgegaan voor de peildatum. Na wijziging is het demografisch bereik van de vergunning bijvoorbeeld 62%. Er is dan een toename van 2% demografisch bereik dat conform deze beleidsregel geen wijziging in betekende mate oplevert.

Artikel 6, eerste lid, onder b, bepaalt in hoeverre een opstelpunt van een LCO-vergunning mag worden verplaatst, naast de maximale toename in demografisch bereik van 3%. Hierin is bepaald dat na verplaatsing van een opstelpunt sprake moet zijn van overlap op de groene gebieden en/of de paarse gebieden van de verplaatste zender met de groene gebieden en/of de paarse gebieden van de FM-vergunning op de peildatum. Met dit verplaatsingscriterium volgt de RDI de concept FM-gedragslijn 2021.²² Aan deze gedragslijn hadden marktpartijen verwachtingen mogen ontleunen en, zoals in de toelichting bij de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 is aangegeven, wordt er daarom zoveel mogelijk aangesloten bij de concept FM-gedragslijn 2021.

Toelichting artikel 7. Object van de vergunning niet-landelijke commerciële radio-omroep

Artikel 7, eerste lid, onder a, bepaalt dat voor niet-landelijke commerciële radio-omroep het demogra-

¹⁹ Zie bijvoorbeeld CBb 26 april 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BA3858, r.o. 5.4 en CBb 8 oktober 2015, ECLI:NL:CBB:2015:320, r.o. 5.

²⁰ Zie CBb 18 september 2019 ECLI:NL:CBB:2009:BJ9298.

²¹ In 2019 is de demografische kaart, waarop het potentiële aantal luisteraars van de gehele Nederlandse bevolking is gebaseerd, voor het laatst aangepast. De kaarten en de database waarvan gebruik wordt gemaakt bij berekeningen in de planningstool 'CHIRplus_BC' worden op verzoek door de RDI verstrekt.

²² Zie artikel 2, tweede lid onder c en derde lid, van de concept FM-gedragslijn 2021.

fisch bereik maximaal 30% mag wijzigen ten opzichte van de peildatum. Het percentage van 30%²³ is ontleend aan de concept FM-gedragslijn 2021 en is getoetst in jurisprudentie²⁴.

Ter verduidelijking wordt het demografische bereik als volgt berekend. Stel dat het demografisch bereik van een NLCO-vergunning in het Bekendmakingsbesluit 10% is, dan wordt van dit getal uitgegaan voor de peildatum. Na wijziging van de vergunning is het demografisch bereik bijvoorbeeld 12%. In dit geval is er een toename van 2% demografisch bereik, hetgeen niet meer is dan een toename van 30% ten opzichte van de vergunning bij peildatum. Deze toename van 2% demografisch bereik is conform deze beleidsregel geen wijziging in betekenende mate. Stel dat het demografisch bereik na wijziging 4% bedraagt ten opzichte van 2% in het Bekendmakingsbesluit, dan is sprake van een toename van 50% ten opzichte van de peildatum. Deze toename is meer dan de toegestane 30% waardoor conform deze beleidsregel er sprake is van een wijziging in betekenende mate.

Artikel 7, eerste lid, onder b, bepaalt, in aanvulling daarop, in hoeverre het verzorgingsgebied mag wijzigen door verplaatsing van een opstelpunt bij een NLCO-vergunning. Hierin is bepaald dat na verplaatsing van een opstelpunt sprake moet zijn van overlap op de groene gebieden en/of de paarse gebieden van de verplaatste zender met de groene gebieden en/of de paarse gebieden van de FM-vergunning op de peildatum. Met dit verplaatsingscriterium volgt de RDI de concept FM-gedragslijn 2021. Aan deze gedragslijn hadden marktpartijen verwachtingen mogen ontlelen en, zoals in de toelichting bij de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 is aangegeven, wordt er daarom zoveel mogelijk aangesloten bij de concept FM-gedragslijn 2021. Hierin was namelijk ook opgenomen dat voor verplaatsingen het criterium geldt van overlap na verplaatsing op de oorspronkelijke groene en/of paarse gebieden.²⁵

Artikel 7, tweede lid, bepaalt voor de volledigheid dat een wijziging niet in strijd mag zijn met artikel 5, eerste lid van de Tijdelijke regeling gebruiksbepierking commerciële radio-omroep. Daaruit volgt dat een vergunninghouder voor niet-landelijke commerciële radio-omroep over maximaal 30% demografisch bereik mag beschikken, waarbij het demografisch bereik van iedere vergunning afzonderlijk meetelt. Daarbij spelen ook vergunningen van verbonden rechtspersonen mee. Een wijzigingsverzoek mag niet tot gevolg hebben dat de vergunninghouder een demografisch bereik van meer dan 30% van de Nederlandse bevolking realiseert.

Toelichting artikel 8. Object van de vergunning publieke omroep

Regionale en lokale publieke omroepen worden als zodanig aangewezen door het Commissariaat voor de Media.²⁶ Deze aanwijzing bepaalt ook het gebied waarbinnen de publieke omroep een verzorgingsgebied dient te verkrijgen. Wijzigingen van een vergunning voor publieke omroep aan het verzorgingsgebied dienen te blijven binnen het aangewezen gebied voor het uitoefenen van de taak van publieke omroep. Hierbij wordt uitgegaan van het groene gebied. Voorafgaand aan de verdeling van een vergunning is er immers geen Bekendmakingsbesluit waarin de vergunning voor publieke omroep bekend wordt gemaakt. De vergunning wordt namelijk verleend op grond van de reikwijdte van de concessie of aanwijzing van het Commissariaat voor de Media.

6. Doelmatig frequentiegebruik bij wisselen en toevoeging van frequenties

De RDI heeft tot haar taken het frequentiespectrum te ordenen. Deze ordening is van belang omdat gebruikers van het frequentiespectrum elkaar anders al snel in de weg zitten, doordat zij storingen tijdens het gebruik zouden ervaren. Bij het ordenen van het frequentiespectrum dient rekening te worden gehouden met doelmatig frequentiegebruik.²⁷ Ook bij wijzigingsverzoeken dient hiermee rekening te worden gehouden.²⁸ Bij deze beoordeling komt de RDI een zekere mate van beoordelingsruimte toe.²⁹ Uit de jurisprudentie kan worden opgemaakt dat doelmatig frequentiegebruik een zwaarwichtige rol speelt bij een wijzigingsverzoek.³⁰

²³ Anders dan bij de LCO vergunningen wordt dit percentage gerelateerd aan het demografisch bereik t.o.v. de peildatum van de vergunning en niet aan de totale Nederlandse bevolking. De reden hiervoor is dat de NLCO vergunning, anders dan de LCO vergunningen, onderling sterk in omvang verschillen, waardoor alleen een relatieve maat zinvol is. Het percentage is hoger, echter in absolute zin, is de omvang van wijzigingen veelal veel minder.

²⁴ Zie RB. Rotterdam 24 november 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:10080 en CBB 13 augustus 2019, ECLI:NL:CBB:2019:353.

²⁵ Zie artikel 2, tweede lid onder c en derde lid, van de concept FM-gedragslijn 2021.

²⁶ Als bedoeld in artikel 3.7, eerste lid, van de Telecommunicatiewet en hoofdstuk 2, titel 2.3 van de Mediawet 2008.

²⁷ Zie artikel 3.18, eerste lid onder b, van de Telecommunicatiewet en artikel 17, eerste lid onder a, van het Frequentiebesluit 2013.

²⁸ Zie artikel 3.19, tweede lid onder c, van de Telecommunicatiewet.

²⁹ Zie bijvoorbeeld CBB 19 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:517, r.o. 20.

³⁰ Zie bijvoorbeeld overweging 5.1 van CBB 2 september 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BN6822.

Toelichting artikel 9. Wisselen en toevoegen van frequenties

Uitgangspunt bij de planning en verdeling van frequentieruimte voor FM-vergunningen is het doelmatig frequentiegebruik. Dit is ook het uitgangspunt geweest bij het vaststellen van de zerobase-norm en het samenstellen van de FM-vergunningen op basis daarvan. Het is volgens de zerobase-norm doelmatiger om een verzorgingsgebied te exploiteren via één (of zeer nabije) frequentie dan via meerdere frequenties. Dit komt doordat bij het gesynchroniseerd uitzenden van een radioprogramma op meerdere frequenties (verzorgingsgebieden met (bijna) dezelfde frequentie) de onderlinge storing aanmerkelijk minder is, dan wanneer dat niet het geval is. Immers alleen als frequenties onderdeel uitmaken van dezelfde vergunning kunnen deze gesynchroniseerd hetzelfde radioprogramma uitzenden. Op die manier wordt zoveel mogelijk ruimte overgelaten in het FM-radiospectrum. De meeste FM-vergunningen hebben dan ook meerdere frequenties die behoren tot eenzelfde (near) single frequency network (hierna: (N)SFN).

De verdeling van frequentieruimte is ook onderhevig aan internationale afspraken. Een specifieke frequentie kan niet zomaar worden vrijgeven, maar moet ook akkoord zijn bevonden na internationale coördinatie.³¹ Wanneer meer frequenties voor een kavel dan nodig zouden worden uitgegeven voor een bepaald verzorgingsgebied, dan zou daarmee nationaal en internationaal meer ruimte in het frequentiespectrum worden ingenomen dan nodig, wat zou leiden tot een gemiddeld kleiner verzorgingsgebied per vergunninghouder. Het hele principe van het ordenen van het frequentiespectrum en een doelmatig frequentiegebruik is juist het voorkomen hiervan.

Volgens de zerobase-norm zullen frequenties, die binnen een afstand van 0,4 MHz van elkaar af staan, elkaar storen, als deze in een nabijgelegen gebied van elkaar zouden worden gebruikt. Volgens eerdere afspraken met de markt en deze beleidsregel, beschermt de RDI bij storing niet alleen het verzorgingsgebied (groene gebied), maar ook het daar omheen liggende paarse gebied. De reden hiervan is dat in de praktijk een zekere mate van ontvangst ook in dat gebied mogelijk is. In geval van interferentie (storing) zal een dergelijke frequentie daarom niet door een ander kunnen worden verkregen, tenzij bijvoorbeeld het zendvermogen sterk gereduceerd wordt om storing te voorkomen, waardoor de verzorging van die frequentie (sterk) afneemt. Met andere woorden: een dergelijk opstelpunt kan efficiënter ingezet worden als deze behoort tot dezelfde vergunning als het opstelpunt waarop storing ontstaat.³² Een frequentie die zo ingezet wordt, wordt een netgebonden frequentie genoemd.

Volgens de zerobase-norm kan binnen een afstand van 0,4 MHz storing optreden tussen verschillende frequenties. Dit betekent dat een frequentie niet alleen spectrumruimte inneemt op de frequentie zelf, maar ook in een frequentierange van 0,8 MHz (0,4 MHz lager en 0,4 MHz hoger) daaromheen. Als binnen deze range reeds frequenties in gebruik zijn binnen dezelfde FM-vergunning, waarmee deze frequentie netgebonden is, dan heeft dit als resultaat dat het totale storingsgebied van deze netgebonden zenders tezamen kleiner is dan de optelling van de afzonderlijke delen daarvan. Dit is niet het geval bij een netonafhankelijke frequentie. Vanuit doelmatigheid is daarom het onderscheid tussen netgebonden en netonafhankelijke frequenties van belang. Ter illustratie een hypothetische situatie. Een vergunning bestaat uit twee bij elkaar in de buurt gelegen opstelpunten met beide de frequentie 92,0 MHz. Dit betekent dat in de omgeving van deze opstelpunten andere zenders met een frequentie tussen de 91,6 MHz – 92,4 MHz storing kunnen veroorzaken op deze zenders. Indien deze vergunning bijvoorbeeld gewijzigd zou worden, zodat de zenders de frequenties 92,0 MHz en 92,6 MHz zouden hebben, dan kunnen opstelpunten met een frequentie tussen 91,6 MHz – 93,0 MHz storing veroorzaken op deze zenders. Effectief wordt hierdoor meer frequentieruimte in beslag genomen door die twee opstelpunten.

Netgebonden frequentie

Een netgebonden frequentie is een frequentie die, conform de zerobase-norm, het groene en/of paarse gebied van een vergunde frequentie aantast die onderdeel uitmaakt van dezelfde vergunning van de aanvrager van een wijzigingsverzoek. In de praktijk komt dat neer op een frequentie die op maximaal 0,4 MHz afstand van een andere frequentie in de vergunning van de aanvrager ligt. Bij een dergelijke netgebonden frequentie is sprake van storing aan het eigen netwerk van de verzoeker. Om die reden kan een andere vergunninghouder, in de nabijheid van de verzoeker, deze frequentie niet aanvragen, omdat er dan ongeoorloofde storing optreedt aan het netwerk van de verzoeker. Deze storing van een

³¹ Zie artikel 4.1 jo. 4.2.1 jo. 4.2.4 van de Genève '84.

³² Natuurlijk verandert de omvang van de storing niet ineens als een frequentie behoort tot dezelfde vergunning. Echter in dat geval kan de vergunninghouder wel zelf een afweging maken tussen de extra verzorging van de nieuwe frequentie en het verlies aan verzorging van de frequentie dat storing ondervindt. Als deze afweging positief is kan het storende opstelpunt met een hoger zendvermogen en daarmee groter bereik worden ingezet, wat het totaal spectrum gebruik efficiënter maakt.

netgebonden frequentie kan grotendeels worden gemitigeerd door synchronisatie toe te passen. Synchronisatie is het verminderen van de storing van een netgebonden frequentie op het eigen netwerk door netgebonden frequenties op een onderlinge afstand binnen 0,2 MHz tegelijkertijd hetzelfde programma uit te laten zenden. Indien het verzorgingsgebied van de vergunning tot stand komt onder toepassing van synchronisatie van netgebonden frequenties dan is synchronisatie als vergunningsvoorschrift opgenomen.

Het wijzigen van een netonafhankelijke frequentie naar een netgebonden frequentie wordt niet in strijd met doelmatig frequentiegebruik geacht, omdat alleen de verzoeker in beginsel deze frequentie in gebruik kan nemen en niet een andere vergunninghouder. Daarnaast ligt een netgebonden frequentie dicht bij een andere frequentie uit de vergunning waardoor, zoals eerder toegelicht, de extra ingenomen ruimte in het frequentiespectrum beperkt blijft en de vrijgekomen frequentie meer ruimte biedt voor anderen. Over het algemeen zal een dergelijke wijziging daarom spectrumefficiënt zijn.

Netonafhankelijke frequentie

Een netonafhankelijke frequentie is een frequentie die, conform de zerobase-norm, het groene en/of paarse gebied van dezelfde vergunning niet aantast. Met andere woorden, een netonafhankelijke frequentie kan in principe door meerdere vergunninghouders in gebruik worden genomen zonder dat er storing ontstaat op een andere vergunninghouder en op het eigen netwerk. Dit betekent dat er mogelijk meer frequentieruimte wordt ingenomen dan nodig en daardoor beslag wordt gelegd op schaarse frequentieruimte die ook door een andere omroep zou kunnen worden gebruikt. Toewijzing van een netonafhankelijke frequentie betekent dus dat er meer ruimte in het frequentiespectrum wordt ingenomen dan nodig is, als er ook een netgebonden frequentie ingezet kan worden.

Bij een wijziging van vergunningen dient zoveel mogelijk ruimte in het frequentiespectrum te worden gelaten. Frequentieruimte is immers schaars. Indien te gemakkelijk het wisselen naar of toevoegen van netonafhankelijke frequenties zou worden toegestaan, dan zou het frequentiespectrum gemakkelijk 'vol' raken en andere vergunninghouders meer beperken dan nodig in hun wensen voor wijziging van hun vergunning.³³ Gelet op de centrale doelstelling van doelmatig frequentiegebruik dient juist efficiënt met het spectrum omgegaan te worden.

Artikel 9, eerste lid, bepaalt dat een wijziging van een netgebonden frequentie naar een netonafhankelijke frequentie wordt afgewezen. Zoals hiervoor toegelicht, is het namelijk spectrumefficiënter om met zoveel mogelijk dezelfde of dicht bij elkaar gelegen frequenties (binnen een afstand van maximaal 0,4 MHz) een verzorgingsgebied te vormen dan met meerdere ver van elkaar gelegen frequenties. Artikel 9, tweede lid, bepaalt daarnaast dat toevoeging van een netonafhankelijke frequentie wordt afgewezen.

In artikel 9, derde lid, is de mogelijkheid geschapen om van het eerste en tweede lid af te wijken door een onderbouwing van een uitzonderlijk geval te geven waarom een netonafhankelijke frequentie aan de vergunning toegevoegd moet worden en dat een netgebonden frequentie niet voor hetzelfde verzorgingsgebied inzetbaar is. Het gaat hier met name om een onderbouwing waarom niet kan worden volstaan met de toevoeging van een netgebonden frequentie en dat daarom toevoeging van een netonafhankelijke frequentie nodig is. De achterliggende reden is dat, zoals hierboven toegelicht, netgebonden frequenties doelmatiger zijn en daarom moet goed onderbouwd worden waarom een netgebonden frequentie in deze situatie niet mogelijk is. Met een op de zerobase-norm gebaseerde berekening per netgebonden frequentie moet aangetoond worden waarom die netgebonden frequentie niet voor hetzelfde of vergelijkbaar verzorgingsgebied inzetbaar is. Als hieruit blijkt dat een netgebonden frequentie niet inzetbaar is, dan beoordeelt de RDI of op basis van de aangeleverde onderbouwing het verzoek kan worden toegekend. De RDI zal gelet op het bovenstaande terughoudend omgaan met het toekennen van netonafhankelijke frequenties.

Artikel 9, vierde lid, geeft een beperking aan het toevoegen van frequenties. De ratio van deze bepaling is om de aard van het verzorgingsgebied op peildatum zo veel mogelijk te behouden om recht te doen aan het object van de vergunning. In zijn algemeenheid blijft gelden dat – naast het demografisch bereik – ook het geografisch bereik, berekend via het groene gebied niet in betekende mate mag worden gewijzigd.³⁴ In het vijfde lid is een extra beperking opgenomen, welke ook al ten tijde van eerdere gedragslijnen met vergelijkbare criteria werd toegepast, ten aanzien van netgebonden nieuwe frequenties door de indicatie 'netgebonden' in de vergunning op te nemen voor deze zender. Een netgebonden frequentie kan bijvoorbeeld in theorie toegevoegd worden waar bij een

³³ Zoals het voorbeeld laat zien is het spectrum gebruik van de ene vergunninghouder potentieel van invloed op de mogelijkheden die een andere vergunninghouder heeft om zijn vergunning te wijzigen.

³⁴ Rb. Rotterdam, 13 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5350.



opvolgend wijzigingsverzoek het opstelpunt bij deze frequentie zodanig wordt verplaatst dat de frequentie niet afhankelijk is geworden. Om dit te voorkomen wordt overlap op de groene en/of paarse gebieden ten opzichte van de peildatum vereist en krijgt een netgebonden frequentie de indicatie 'netgebonden' in de vergunning, wat betekent dat ook bij toekomstige wijzigingen deze frequentie netgebonden moet blijven.

7. Toelichting overige bepalingen

Artikel 10. Melding ingebruikname wijziging

Een vergunninghouder wiens wijzigingsverzoek is toegewezen, bijvoorbeeld doordat het opstelpunt is verplaatst, hij een nieuw opstelpunt toegewezen heeft gekregen of een frequentiewissel op een bestaand opstelpunt is toegekend, moet binnen zes maanden deze wijziging ook daadwerkelijk in gebruik nemen. Hiervoor dient hij melding te doen bij de RDI van deze feitelijke wijziging of ingebruikname van het nieuwe opstelpunt. Bij het wijzigen van de vergunning worden deze ingebruiknameverplichting en de meldingsplicht opgenomen als vergunningsvoorschriften. De RDI zal de naleving van deze verplichting ook monitoren en handhavend optreden waar nodig. De vergunning kan ambtshalve worden gewijzigd naar de status van de vergunning voor het wijzigingsverzoek, als de vergunninghouder de wijziging niet daadwerkelijk in gebruik genomen heeft of geen melding heeft gedaan.³⁵ Als de vergunning weer 'terug gewijzigd' wordt, dan zal de RDI dit ook vermelden op haar website.

Artikel 11. Tijdelijke stop voor wijzigingsverzoeken

Artikel 11 bepaalt dat de RDI een stop kan aankondigen voor wijzigingsverzoeken voor bepaalde vergunningen. De reden hiervoor is dat bijvoorbeeld bij een aanstaande verdeling of verlenging de waarde van de kavels bepaald moet worden. Daarnaast kan bij bijvoorbeeld een nieuwe verdeling van (een deel van de) NLCO-vergunningen het nodig zijn dat het demografisch bereik wordt vastgesteld voorafgaand aan deze verdeling, zodat het duidelijk is welke combinaties zijn toegestaan zonder dat de grens van 30% procent demografisch bereik uit artikel 5, eerste lid van de Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële radio-omroep wordt overschreden. Daarvoor is het van belang dat de kavels tijdelijk niet wijzigen. Bij een afgekondigde stop voor bepaalde vergunninghouders is het dus niet mogelijk voor deze vergunninghouders om tijdens deze stop hun vergunning(en) te wijzigen in het kader van deze beleidsregel. Als er sprake is van een tijdelijke stop en de marktomstandigheden daarvoor aanleiding geven, is het mogelijk dat voor de categorie vergunninghouders voor wie deze stop niet van toepassing is, een ander toetsingskader geldt dan deze beleidsregel. Een tijdelijke stop en de bijbehorende voorwaarden zullen op passende wijze aan de markt bekend worden gemaakt.

Artikel 12. Citeertitel en inwerkingtreding

De NLCO-vergunningen zijn opnieuw verdeeld en het gebruiksrecht van deze vergunningen zal aanvangen op 1 september 2025. Er is daarom gekozen om de inwerkingtreding van deze beleidsregel te koppelen aan het moment dat het gebruiksrecht van de nieuwe NLCO-vergunningen aanvangt. Deze datum is ook gekozen om zoveel mogelijk marktpartijen tegemoet te komen. Zie hiervoor nader paragraaf 8 'Consultatie'.

8. Consultatie

De Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 is geconsulteerd vanaf 30 januari 2025 tot en met 26 februari 2025. Hieronder worden de consultatiereacties besproken. Deze zijn per artikel waarop de reacties betrekking hebben gebundeld. De consultatiereacties worden weergegeven met daaronder in cursief een reactie daarop.

Artikel 2. Behandeling wijzigingsverzoeken

Een respondent merkt op dat er nu nog geen aanvraagformulier is en verzoekt daarbij om daarin ruimte te laten voor het toevoegen van bijlagen en nadere toelichting.

Het aanvraagformulier zal een aantal weken voor de inwerkingtreding van de Beleidsregel

³⁵ Het is niet wenselijk en doelmatig dat wijzigingen van vergunningen alleen aangevraagd worden om het recht te verkrijgen, waardoor mogelijk andere vergunninghouders beperkt worden in hun mogelijkheden om hun vergunning te wijzigen. Het is daarom van belang dat de wijziging van de vergunning ook binnen redelijke termijn daadwerkelijk in de praktijk gerealiseerd wordt.

FM-wijzigingen 2025 op de website van de RDI worden geplaatst. Er zal daarbij ook de mogelijkheid zijn om bijlagen en nadere toelichting toe te voegen.

Een aantal respondenten geeft aan dat een elektronische handtekening een onnodige administratieve last is, omdat verzoeken doorgaans van de operator van de vergunninghouder komen die daartoe een machtiging zal hebben gegeven. De medewerkers van de RDI en de operators kennen elkaar goed en daarom is de afzender van het wijzigingsverzoek per e-mail makkelijk te identificeren. Daarnaast geeft een respondent aan dat voor het bepalen van de volgorde van binnenkomst, de datum van eerste indiening van de aanvraag leidend zou moeten zijn en niet wanneer de aanvraag aan alle vereisten voldoet om in behandeling te kunnen worden genomen. Daarbij wordt het vereiste van de juiste (elektronische) handtekening als onnodige administratieve last gezien wat in de weg staat bij het bepalen van de volgorde van binnenkomst. Een aantal respondenten geeft aan dat bij meerdere verzoeken die op dezelfde dag binnenkomen, de verzoeken per e-mailbericht een oneerlijk voordeel hebben, omdat deze sneller door de RDI zullen zijn ontvangen.

Zoals is toegelicht bij artikel 2 dient een aanvraag volledig te zijn om in behandeling te kunnen worden genomen. Verder is toegelicht bij artikel 2 dat aan de vereiste ondertekening kan worden voldaan door ofwel een fysieke handtekening te zetten op een fysieke aanvraag dan wel een geavanceerde of gekwalificeerde handtekening te plaatsen bij een aanvraag via de elektronische weg. In eerste instantie is het moment dat de aanvraag volledig is, aangegrepen om deze mee te laten tellen in het bepalen van de volgorde van binnenkomst. Dit om te voorkomen dat later binnengekomen, volledige aanvragen voor bijvoorbeeld dezelfde frequentie onnodig lang worden aangehouden als blijkt dat de eerder onvolledige aanvraag niet juist en/of tijdig is aangevuld. Op basis van de consultatiereactie is de RDI bereid om voor het ontbreken van een geavanceerde of gekwalificeerde elektronische handtekening de procedure te versoepelen door het enkele ontbreken van een geavanceerde of gekwalificeerde elektronische handtekening bij een elektronische aanvraag niet mee te laten tellen voor het bepalen van de volgorde van binnenkomst. Op die manier kan de vergunninghouder of diens gemachtigde een volledige aanvraag (behoudens de juiste ondertekening) via de elektronische weg indienen om de aanvraag direct mee te laten tellen voor de volgorde van binnenkomst. Hiermee wordt het door de respondenten ervaren oneerlijke voordeel voor verzoeken per e-mailbericht meer gelijk getrokken. Op de aanvraag kan echter pas een besluit worden genomen als de aanvraag ook met een 'fysieke, met pen gezette handtekening' op papier door de RDI is ontvangen, zodat ook aan het vereiste van een ondertekening is voldaan. Ook is het mogelijk dat de elektronische aanvraag alsnog wordt aangevuld met een geavanceerde of gekwalificeerde elektronische handtekening. Logischerwijs dient aan het vereiste van de ondertekening te worden voldaan binnen de termijn die wordt gegeven voor verzuimherstel. Ter verduidelijking wordt opgemerkt dat als de elektronisch ingediende aanvraag op (een) ander(e) punt(en) dan de juiste ondertekening onvolledig is, deze aanvraag nog niet meetelt in het bepalen van de volgorde van binnenkomst. Deze aanvraag telt in dat geval pas mee in het bepalen van de volgorde van binnenkomst, als ook het/de andere onvolledige punt(en) is/zijn hersteld.

Een tweetal respondenten geeft aan dat de concept FM-gedragslijn 2021 uitgang van een informele voorfase en dat deze een nuttige functie kan vervullen. Daarbij begrijpen de respondenten niet waarom deze informele voorfase in de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 is verdwenen.

De informele voorfase is niet opgenomen in de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 vanwege de inwerkingtreding van de Europese Telecomcode (richtlijn 2018/1972). Hierdoor moet iedere voorgenoemde wijziging van een omroepvergunning geconsulteerd worden. De concept FM-gedragslijn 2021 ging uit van voorstellen die werden geconsulteerd, waarna een wijzigingsverzoek ingediend kon worden, zonder verdere consultatie van de omroepvergunning. Met de verplichtingen uit de Telecomcode zou dit betekenen dat er twee opeenvolgende consultaties nodig zouden zijn, bij het voorstel en bij het wijzigingsverzoek. Dit verlengt de totale doorlooptijd onnodig met minimaal vier weken. In de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 wordt daarom niet meer met voorstellen gewerkt, maar meteen met wijzigingsverzoeken.

Een respondent doet het verzoek om aan alle betrokken partijen een e-mail te sturen als er een update is gemaakt op de website van de RDI.

De RDI licht toe dat dit voorstel niet efficiënt en effectief zal zijn om belanghebbenden te informeren en biedt daarom via de website van de RDI transparantie over wijzigingsverzoeken. Dit voorstel zou erop neerkomen dat de RDI de vergunninghouders en operators zou belasten met veel (onnodige) e-mailberichten. Dit wordt niet wenselijk geacht. De verwachting is namelijk dat veel wijzigingsverzoeken gedaan zullen worden bij inwerkingtreding van de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025. Het is voor belanghebbenden efficiënter om direct het gehele overzicht op de website van de RDI te vinden en met enige regelmaat de website op wijzigingen te controleren.

Een respondent verzoekt om een formulier te verstrekken waarmee de vergunninghouder de

zendoperator machtigt om een wijzigingsverzoek bij de RDI in te dienen.

Op de website van de RDI is een algemeen machtigingsformulier beschikbaar gesteld.³⁶ Met dit formulier kan ook een zendoperator worden gemachtigd om voor de vergunninghouder een wijzigingsverzoek in te dienen. Gebruik van dit formulier is vrijwillig. Van belang is dat bijvoorbeeld de zendoperator kan aantonen (via een door de vergunninghouder ondertekend document) bevoegd te zijn om namens de vergunninghouder een wijzigingsverzoek in te dienen.

Artikel 3. Toetsingscriteria voor wijziging vergunning

Een tweetal respondenten is van mening dat bijvoorbeeld als gevolg van opzegging van huur, noodzakelijke, kleine verplaatsingen binnen een afstand van 5 km en zonder oogmerk van netverbetering, slechts marginaal getoetst moeten worden op storing en niet op demografisch bereik en overlap op het geografische bereik.

Het is noodzakelijk om elke wijziging volledig te toetsen op de in artikel 3 genoemde vereisten. Ook bij kleine verplaatsingen zal getoetst moeten worden of het paarse en/of groene gebied van andere vergunninghouders aangetast wordt, of dat dit past binnen internationale rechten (niet alleen de verplaatsingsafstand is daarbij relevant, maar bijvoorbeeld ook het zendvermogen en antenne diagram). Het is daarnaast conform de jurisprudentie niet toegestaan dat met een wijziging het object van de vergunning in betekenende mate wijzigt, omdat in dat geval sprake zou zijn van een nieuwe schaarse vergunning die door middel van een veiling of vergelijkende toets uitgegeven had moeten worden. Hiervoor wordt bij elke (opvolgende) wijziging de nieuwe situatie beoordeeld aan de hand van de situatie bij initiële uitgifte. Als in de door de respondent genoemde gevallen zou worden volstaan met enkel een marginale toets op storing, dan zou dat afbreuk doen aan het wettelijke systeem dat (nieuwe) schaarse vergunningen via veiling of vergelijkende toets worden verdeeld. Meerdere kleine verplaatsingen kunnen immers gezamenlijk een substantiële wijziging opleveren ten opzichte van de initieel uitgegeven vergunning waarbij het object van de vergunning in betekenende mate zou wijzigen.

Artikel 4. Geen storing voor andere nationale vergunninghouders na wijziging

Een tweetal respondenten is van mening dat het ook mogelijk zou moeten zijn het groene gebied van een andere vergunninghouder aan te tasten, mits deze daar toestemming voor geeft.

Het groene gebied is onderdeel van het object van de vergunning. Het paarse gebied is geen onderdeel van het object van de vergunning, maar in de praktijk is er in deze gebieden wel ontvangst met een mindere audio kwaliteit. Uit de toelichting bij artikel 4 volgt dat – in aansluiting op de geconsulteerde FM gedragslijn 2021 – bescherming wordt geboden aan ook de paarse gebieden door aantasting alleen met toestemming toe te staan. Aantasting van de groene gebieden wordt niet toegestaan, omdat dit een aantasting van de vergunning zelf betreft.

Een aantal respondenten stelt vragen over gereserveerde frequenties. Een respondent geeft aan dat er in de praktijk grotere frequenties ingezet worden voor evenementen en vraagt zich af of reservering van alleen kleinere frequenties voldoende is, zodat de grotere frequenties voor landelijke en niet-landelijke omroep gebruikt kunnen worden. Een andere respondent merkt op dat gereserveerde frequenties zelden of nooit gebruikt worden en nodeloos op de plank blijven liggen. Deze frequenties moeten daarom beschikbaar gesteld worden voor netverbeteringen. En een respondent verzoekt om een lijst met de gereserveerde frequenties openbaar te maken.

De minister heeft op basis van vaste jurisprudentie een niet geringe mate van beoordelings- en beleidsvrijheid als het gaat om de invulling van doelmatig frequentiegebruik en de minister kan op goede gronden bepalen hoe hij frequenties verdeelt.³⁷ De minister verleent op grond van artikel 3.12, eerste lid onder b, van de Telecommunicatiewet vergunningen voor evenementen. Jaarlijks worden er ruim 200 vergunningen verleend voor evenementenomroep. Om deze vergunningen uit te geven voor omroepevenementen is het doelmatig dat hiervoor frequentieruimte in de FM-band wordt gereserveerd. In de keuze voor welke frequenties hiervoor worden gereserveerd, baseert de RDI zich voornamelijk op elementen op basis waarvan een frequentie minder geschikt is om uit te geven aan LCO of NLCO-vergunninghouders. Over het algemeen is voor evenementenomroep een beperkt geografisch verzorgingsgebied nodig. Bepaalde gereserveerde frequenties kunnen niet zonder meer

³⁶ <https://www.rdi.nl/documenten/formulieren/2017/december/21/formulier-voor-machtiging-derden>

³⁷ CBb 28 augustus 2018, ECLI:NL:CBB:2018:455; CBb 30 oktober 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BG3831; Rb. Rotterdam 4 februari 2008, ECLI:NL:RBROT:2008:BC4509; CBb 2 september 2010, ECU: NL:CBB:2010: BN6822.

worden uitgegeven, omdat bij gebruik deze storing voor andere vergunninghouders op zullen leveren. Zo zal bijvoorbeeld om storing te voorkomen, gebruik gemaakt moeten worden van zeer complexe antenne-diagrammen om een redelijk geografisch bereik te krijgen. In de praktijk wegen de kosten hiervoor waarschijnlijk niet op tegen de realisatie van het antennediagram. Hierdoor is de frequentie alleen inzetbaar voor een vrij beperkt geografisch bereik. Een andere afweging is dat bepaalde frequenties niet rendabel worden geacht voor NLCO en LCO-vergunninghouders. Hierbij verwijst de RDI naar het onderzoek dat de RDI heeft gedaan naar de herindeling van de NLCO-kavels in 2024.³⁸ Uit de onderzoek is gebleken dat bepaalde zenders door de NLCO als niet rendabel of geschikt zijn bevonden.

Een lijst met gereserveerde frequenties, vervat in een xml-file, is openbaar. Doorgaans wordt elk kwartaal een actuele kopie van de database gemaakt en deze wordt vervolgens gedeeld met de bestaande operators. Indien gewenst kan de xml-file ook aan anderen beschikbaar gesteld worden.

Een paar respondenten zijn van mening dat uit artikel 4, onder b sub ii, volgt dat het paarse gebied van een publieke radio-omroep niet wordt aangetast, tenzij dit paarse gebied geen betrekking heeft op het gebied waarvoor deze publieke radio-omroep is aangewezen. Een correspondent vraagt of deze bepaling ook geldt voor publieke radio-omroepen met een frequentie onder 104,9 MHz. Daarnaast vraagt correspondent of deze bepaling ook geldt voor publieke radio-omroepen met een frequentie vanaf 104,9 MHz. Tot slot vragen een paar respondenten hoe deze bepaling zich verhoudt tot de rol van regionale publieke radio-omroepen als calamiteitenzender.

De regionale publieke radio-omroepen zijn aangewezen als calamiteitenzender. Om die taak met deze zenders te kunnen vervullen, verzorgen deze zenders in een aantal gevallen een calamiteitenfunctie buiten het gebied waarvoor de regionale publieke radio-omroep is aangewezen, terwijl er op die plaats geen andere zender voor regionale publieke radio-omroep is met een paars of groen verzorgingsgebied. Daarom dienen de zenders van deze publieke radio-omroepen bij nader inzien ook bescherming te genieten in de paarse gebieden die strikt genomen net buiten het gebied vallen waarvoor ze op grond van de wet zijn aangewezen. Dit in het belang om de taak van calamiteitenzender goed uit te kunnen voeren. Gezamenlijk dekken de regionale radio-omroepen als calamiteitenzenders vrijwel heel Nederland. Het niet beschermen van het gehele paarse gebied zou hieraan afbreuk doen. Artikel 4 zal hierop aangepast worden. Daarbij wordt opgemerkt dat de verbijzondering voor publieke radio-omroepen in artikel 4, onder b, in de consultatieversie ook wordt geschrapt ten opzichte van de landelijke publieke radio-omroep en de lokale publieke radio-omroep. De reden hiervoor is dat de landelijke publieke omroep een concessie heeft die ziet op heel Nederland. Daarnaast is in de consultatieversie abusievelijk opgenomen dat bij de lokale publieke omroep getoetst zal worden of het paarse gebied buiten de aangewezen grenzen valt. Een dergelijke toets heeft de RDI voor de lokale publieke omroep in het verleden nooit toegepast. De reden hiervoor is dat primair lokale publieke omroepen frequentieruimte verleend krijgen in de lokale publieke omroepband in de frequentieband 104,9 MHz tot en met 108 MHz. Dit is de zogenaamde waterscheiding. In uitzonderingssituaties wordt een frequentie verleend onder de 104,9 MHz. Het gaat hierbij om enkele vergunningen waarvan het verzorgingsgebied een lokaal karakter heeft en daarom een beperkt verzorgingsgebied heeft. Daarom volgt uit de staande praktijk van de RDI dat de verzorgingsgebieden, inclusief paarse gebieden, van lokale publieke omroepen in zijn geheel worden beschermd. Deze bescherming geldt dus voor frequenties onder de 104,9 MHz en voor frequenties vanaf 104,9 MHz.

Artikelen 6 en 7. Object van de vergunning

Meerdere respondenten geven aan dat de populatiekaart zoals die gold tijdens de peildatum gebruikt moet blijven worden om planologische veranderingen en daarmee gewijzigde bevolkingsaantallen geen oneigenlijke rol te laten spelen bij de beoordeling.

Het is inderdaad van belang om niet met verschillende onderliggende kaarten te rekenen (dit geldt niet alleen voor de populatiekaart, maar ook voor andere kaarten die gebruikt worden bij de berekeningen) en op deze wijze een oordeel te vellen over het al dan niet wijzigen van het object van de vergunning. De RDI hanteert daarom bij een dergelijke toets dezelfde kaarten. Indien de kaarten aan actualisatie toe zijn, wordt dit tijdig met de markt gecommuniceerd. Bij het bijwerken van de kaarten, worden de vergunningen uitgaande van de nieuwe gegevens teruggerekend naar de peildatum. In het verleden zijn de kaarten uit 2003 bijgewerkt in 2019. Toen is vooraf tijdig aangekondigd dat de kaarten zouden worden bijgewerkt.

Daarnaast geven meerdere respondenten aan dat de database kosteloos beschikbaar gesteld wordt aan operators, zodat zij in staat zijn netverbeteringsaanvragen door te rekenen op vergelijkbare wijze

³⁸ Rijksinspectie Digitale Infrastructuur, *Onderzoek herindeling NLCO kavels*, 9 oktober 2024.

als de RDI. Daarnaast geven zij aan dat de database op zodanige wijze beschikbaar gesteld moet worden dat deze met verschillende gangbare planningstools kan worden gebruikt.

De RDI stelt al een geruim aantal jaren zowel de database met zenders als alle gebruikte kaarten kosteloos ter beschikking aan operators en op verzoek aan andere belanghebbenden en zal dit ook blijven doen. De RDI gebruikt voor haar omroepplanningen de tool ChirplusBC van LS telecom. De RDI is niet verantwoordelijk voor het aanleveren van haar data op een zodanige wijze dat deze ook direct in een willekeurig andere planningstool gebruikt kunnen worden. Dit is ook niet mogelijk, omdat de RDI geen informatie heeft over de dan benodigde file-formats en niet beschikt over conversie-software. Een eventuele conversie die hiervoor nodig zou zijn, is daarom een verantwoordelijkheid van de operator of belanghebbende zelf.

Een respondent verzoekt om een bevestiging van de lezing dat indien wordt voldaan aan artikel 6 van de beleidsregel, dat dan geen sprake is van een wijziging van het object van de vergunning.

Dat is inderdaad het geval.

Een respondent merkt op dat in artikel 6 van de beleidsregel een grens voor het demografisch bereik kan worden gesteld op 5% in plaats van 3%.

Uit de vaststaande besluitvormingspraktijk is bij wijzigingen van FM-vergunningen voor landelijke commerciële radio-omroep getoetst of het demografisch bereik niet meer dan 3% wijzigt. In de concept FM-gedragslijn 2021 is deze grens van 3% ook opgenomen. Het doel van deze beleidsregel is om aan te sluiten bij de concept FM-gedragslijn en de vaststaande besluitvormingspraktijk. Om die reden wordt gekozen om de grens van 3% te blijven hanteren. Bovendien is door de respondent ook geen onderbouwing gegeven om de grens van het demografisch bereik op 5% vast te stellen in plaats van 3%. Daarom ziet de RDI niet in waarom dit zou moeten worden aangepast.

Een respondent vraagt, om misverstanden te voorkomen, op te nemen dat er geen maximum grens is bij wijzigingen voor het geografische bereik, net zoals dat onder de concept FM-gedragslijn 2021 zou gaan gelden.

De RDI licht toe dat het geografische bereik slechts een weergave is van hoe het verzorgingsgebied verandert na een wijziging. Van belang bij een wijziging is hoe de verandering van het geografische gebied zich vertaalt in een verandering van het demografisch bereik en of sprake is van een nieuw verzorgingsgebied. Deze criteria komen tot uiting in de artikelen 6 en 7 van deze beleidsregel.

Een respondent geeft aan dat moet worden voorkomen dat de niet-landelijke commerciële radio-omroepen zich via wijzigingsverzoeken op de landelijke markt zouden kunnen begeven.

De Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 is zo ingericht, dat de toetsingscriteria van het object van de vergunning is afgestemd op een vergunning voor landelijke commerciële radio-omroep of een vergunning voor niet-landelijke commerciële radio-omroep. Los hiervan is er regelgeving om de domeinscheiding tussen landelijke en niet-landelijke commerciële radio-omroep te waarborgen. Om dit te benadrukken wordt in artikel 7, tweede lid, erop gewezen dat een wijziging ook in overeenstemming moet zijn met de Tijdelijke regeling gebruiksbeperking commerciële radio-omroep.

Een paar respondenten geven aan – in reactie op artikel 6, eerste lid, onder b, en artikel 7, eerste lid, onder b t/m e – dat uit de jurisprudentie onder verwijzing naar de SLAM!FM-uitspraak volgt dat voor het bepalen van het object van de vergunning beoordeeld moet worden of na wijziging sprake is van een nieuw verzorgingsgebied. Volgens deze respondenten is sprake van een nieuw verzorgingsgebied bij verplaatsing van een opstelpunt waarbij geen sprake is van overlap op de oorspronkelijke groene gebieden.

De RDI volgt de respondenten in zoverre dat uit de jurisprudentie, waaronder de SLAM!FM-uitspraak, volgt dat voor de beoordeling of met een wijziging het object van de vergunning niet in betekenende mate wijzigt, bekeken moet worden in hoeverre het demografisch bereik wijzigt en in hoeverre sprake is van een nieuw verzorgingsgebied. In de SLAM!FM-uitspraak heeft de rechter geoordeeld dat in die casus sprake was van een wijziging van het object van de vergunning in betekenende mate.³⁹ Redengevend daarvoor was dat sprake was van een toevoeging van een nieuw opstelpunt dat geen deel uitmaakte van de vergunning bij de initiële uitgifte, met de toevoeging ongeveer 400.000 potentiële luisteraars zou worden bereikt, en tot slot dekking zou worden gerealiseerd in een regio in de stad Utrecht terwijl deze regio niet werd bestreken door een van de frequenties van de vergunning

³⁹ CBb 24 april 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BA3858, r.o. 5.2 – 5.4.

bij de initiële uitgifte. Aan voornoemde elementen heeft de rechter het object van de vergunning getoetst. Uit de uitspraak volgt niet dat bij een verplaatsing overlap op het oorspronkelijke groene gebied behouden moet blijven. Uit de jurisprudentie volgt dat de RDI een ruime mate aan beleids- en beoordelingsvrijheid heeft om nadere toetsingscriteria op te stellen om het object van de vergunning te beoordelen.⁴⁰ De RDI is daarom niet gehouden om als verplaatsingscriterium enkel overlap op de oorspronkelijke groene gebieden te hanteren. Hieronder worden nadere reacties op het verplaatsingscriterium in de geconsulteerde versie van deze beleidsregel besproken.

Een respondent geeft aan in reactie op artikel 6, eerste lid, onder b, sub ii – dat met de verplaatsing van een klein opstelpunt een nieuw verzorgingsgebied wordt bereikt. Een opstelpunt is dermate klein volgens deze bepaling als het niet meer dan 3% demografisch bereik vertegenwoordigt, maar volgens deze respondent betekent dit dat hiermee een nieuw verzorgingsgebied bereikt kan worden van 512.122 potentiële luisteraars. Door dergelijke wijzigingen toe te staan kan een vergunninghouder ineens geconfronteerd worden met concurrentie.

In de consultatieversie van deze beleidsregel had de RDI als verplaatsingscriterium opgenomen dat na verplaatsing overlap moet zijn op de oorspronkelijke groene gebieden. Aanvullend was opgenomen dat voor NLCO-vergunninghouders geldt dat bij ontbreken van overlap op de oorspronkelijke groene gebieden sprake moet zijn van verplaatsing van een klein opstelpunt. Daar is sprake van als het opstelpunt niet meer dan 3% demografisch bereik vertegenwoordigt. Hierbij was aansluiting gezocht bij het gehanteerde criterium dat het demografisch bereik niet meer dan 3% mag wijzigen. Door nu een overlapcriterium te hanteren wordt hiermee dichter aangesloten bij het oorspronkelijke verzorgingsgebied van de vergunning. De RDI kan de consultatiereactie volgen dat het eerder voorgestelde criterium van een klein opstelpunt tot onvoorzienbare concurrentie zou kunnen zorgen. Dit omdat een dergelijk klein opstelpunt in wezen overal in Nederland naartoe mag worden verplaatst. Met het gewijzigde overlapcriterium is het voor marktpartijen meer voorzienbaar in hoeverre het verzorgingsgebied bijbehorend bij een opstelpunt mag worden verplaatst. Hiermee wordt bij nader inzien aangesloten bij het overlapcriterium voor verplaatsingen zoals dat zou hebben gegolden onder de concept FM-gedragslijn 2021.⁴¹

Een aantal respondenten geven – in reactie op artikel 7, eerste lid, onder b t/m e – aan dat zij het niet eens zijn met de gestelde DAB-allotmentgrens waarin verplaatsingen van opstelpunten zijn toegestaan. Een paar respondenten zijn van mening dat het criterium van het demografisch bereik voldoende beperkend is en geen criterium voor verplaatsing van het verzorgingsgebied nodig is. Een paar respondenten geven aan dat een vergunninghouder met opstelpunten buiten de DAB-allotmentgrens meer mogelijkheden heeft voor verplaatsing ten opzichte van een vergunninghouder die dat niet heeft. Volgens deze respondenten is dat oneerlijk. Daarnaast geven de respondenten aan dat indien de DAB-allotmentgrens kenmerkend was geweest voor een NLCO-vergunning dat er geen kavels samengesteld zouden zijn met opstelpunten buiten de DAB-allotmentgrens. Een respondent geeft aan dat het criterium van de DAB-allotmentgrens bij een verplaatsing afwijkt van het criterium van overlap, voor toevoeging van een frequentie in artikel 9, vierde lid. Een paar respondenten geven aan dat het criterium van de DAB-allotmentgrens bij verplaatsingen en het criterium van verplaatsing van een klein opstelpunt afwijken van de concept FM-gedragslijn 2021. Deze respondenten geven aan dat marktpartijen verwachtingen over het verplaatsingsbeleid konden ontleenen aan deze gedragslijn.

In de consultatieversie van deze beleidsregel heeft de RDI als verplaatsingscriterium opgenomen dat verplaatsingen binnen de DAB-allotmentgrenzen moeten plaatsvinden. De achterliggende reden hiervoor is het advies van 5 oktober 2020 van het Adviescollege verdeling frequentieruimte commerciële radio waarin zij heeft geadviseerd om bij de nieuwe verdeling de FM-vergunningen zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de DAB-laag 4 allotments. Bij de verdeling van de NLCO-vergunningen in 2025 zijn de FM-vergunningen gekoppeld aan een DAB-vergunning. Gelet hierop heeft de RDI de DAB-allotmentgrenzen als criterium gehanteerd. Op basis van de consultatiereacties ziet de RDI bij nader inzien aanleiding om het criterium van de DAB-allotmentgrenzen te laten vervallen en een ander

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld CBb 2 september 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BN6822, r.o. 5.1 en CBb 13 augustus 2019, ECLI:NL:CBB:2019:353 r.o. 7.3.1.

⁴¹ Het overlapcriterium op de groene en/of paarse gebieden volgt uit artikel 2, leden 2 en 3, van de concept FM-gedragslijn 2021:

‘2. Netverbetering is mogelijk als

(...)

c. Bij het toevoegen van een netgebonden frequentie aan een vergunning dient sprake te zijn van geografische overlap met de groene en/of paarse gebieden op de peildatum.

3. Als een zender eerder over een grote afstand is verplaatst, een frequentie is gewisseld voor een andere frequentie of een extra frequentie is verleend gedurende de looptijd van de vergunning, kan er voor de vergunninghouder een onbedoelde ongunstige situatie ontstaan waardoor een gewenste netverbetering niet mogelijk zou zijn. In dat geval kan afgeweken worden van de peildatum van 1 januari 2020 en kan het demografisch en geografisch bereik van de oorspronkelijk verleende vergunning betrokken worden in de beoordeling of er sprake is van een in betekenisvolle mate wijziging van het demografisch bereik of geografisch bereik. Bij het geografisch bereik wordt enkel gekeken of sprake is van overlap.’

verplaatsingscriterium te hanteren. In de toelichting bij deze beleidsregel is aangegeven dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de concept FM-gedragslijn 2021. In de concept FM-gedragslijn 2021 gold voor verplaatsingen van een opstelpunt dat sprake moest zijn van overlap op de groene en/of paarse gebieden ten opzichte van de peildatum.⁴² Artikel 7, eerste lid, onder b t/m e, is om die reden na de consultatie zodanig gewijzigd dat voor verplaatsing van een opstelpunt een overlapcriterium gaat gelden. Het gaat om overlap na verplaatsing van een opstelpunt op de groene en/of paarse gebieden bijbehorend bij de vergunning op de peildatum. Ter verduidelijking is voor overlap niet noodzakelijk dat er na verplaatsing overlap is op de oorspronkelijke groene en/of paarse gebieden van het te verplaatsen opstelpunt. Voldoende is dat sprake is van overlap op de oorspronkelijke groene en/of paarse gebieden behorend bij het geheel van alle opstelpunten van de vergunning op peildatum. Dit criterium doet meer recht aan de vraag of sprake is van een nieuw verzorgingsgebied om te bepalen of het object van de vergunning in betekenende mate is gewijzigd. De door de respondenten ervaren ongelijkheid bij het hanteren van de DAB-allotmentgrenzen wordt hiermee ook weggenomen. Een vergunninghouder met een opstelpunt net buiten de DAB-allotmentgrens heeft nu niet meer verplaatsingsmogelijkheden dan de vergunninghouder met enkel opstelpunten binnen de DAB-allotmentgrens. Met het overlapcriterium mag een opstelpunt eventueel buiten de DAB-allotmentgrens worden verplaatst onder de voorwaarde dat sprake moet zijn van overlap. Tot slot wordt met het overlapcriterium op de groene en/of paarse gebieden aangesloten bij artikel 9, vierde lid, waar dit criterium al gold voor toevoeging van een opstelpunt. Het criterium van de DAB-allotmentgrenzen komt ook voor toevoeging van een opstelpunt te vervallen.

Een paar respondenten vragen om een verduidelijking van het aantal kilometer dat een opstelpunt mag verplaatsen, omdat de uitwerking hiervan meer voorzienbaar is en dit bijvoorbeeld aansluit bij de grenzen voor internationale coördinatie zoals dat volgt uit Genève '84.

Zoals hiervoor is toegelicht wordt een overlapcriterium gehanteerd bij verplaatsing van opstelpunten. Dit criterium kan op voorhand niet worden uitgedrukt in een aantal kilometers waarmee verplaatsing van een opstelpunt is toegestaan. Het aantal kilometers hangt af of sprake is van overlap. Dit zal per wijzigingsverzoek verschillen.

Artikel 9. Wisselen en toevoegen van frequenties

Een aantal respondenten geeft aan – in reactie op artikel 9, eerste lid – dat het gebruik van een (N)SFN niet verplicht mag worden gesteld. Andere vergunninghouders zouden namelijk geen last ervaren als deze verplichting zou worden geschrapt. Daarbij wordt ook opgemerkt dat andere vergunninghouders geen storing zouden ervaren als de verplichting tot synchronisatie wordt losgelaten. Ook zouden bij de verdeling van NLCO-vergunningen in 2025 naar willekeur in de conceptvergunningen van de kavels de (N)SFN kenmerken zijn verwijderd.

In de toelichting bij artikel 9 is aangegeven wat het belang is van het uitgeven van vergunningen op basis van (N)SFN. Het belang en doel hiervan is doelmatig frequentiegebruik. FM-frequenties zijn immers schaarse rechten. De RDI ziet op basis van de consultatiereacties niet in waarom het verlaten van dit uitgangspunt zal leiden tot een betere ordening van het frequentiespectrum, oftewel doelmatiger frequentiegebruik. Zoals vermeld in de Kamerbrief van 1 april 2020 (Kamerstuk 24 095 nr. 511) leidt het loslaten van de (N)SFN-verplichting tot meer storing, gelet op de zerobase-norm, en zal dit invloed hebben op concurrentieverhoudingen. Synchronisatie door middel van een (N)SFN voorkomt of beperkt in vergaande mate schadelijke interferentie binnen het beoogde verzorgingsgebied. Daarnaast merkt de RDI op dat de indicatie 'netgebonden' frequentie uit de te verdelen NLCO-vergunningen is gehaald, alleen daar waar de frequentie geen onderdeel was van een (N)SFN. Het uitgangspunt van een (N)SFN is dus niet losgelaten bij de verdeling van de NLCO-vergunningen in 2025. Ter nadere verduidelijking wordt opgemerkt dat er een verschil is tussen netgebonden frequenties en (N)SFN verplichting. Een zender is netgebonden ten opzichte van een of meerdere andere zenders, als deze tot dezelfde vergunning behoort en het paarse en/of groene gebied van die zender of zenders aantast. Dit kan zich voordoen als de netgebonden zender zich binnen 400 kHz afstand bevindt van een andere zender. Om netgebonden te zijn met een andere zender hoeft deze niet gesynchroniseerd te zijn met

⁴² Het overlapcriterium op de groene en/of paarse gebieden volgt uit artikel 2, leden 2 en 3, van de concept FM-gedragslijn 2021: '2. Netverbetering is mogelijk als (...)

c. Bij het toevoegen van een netgebonden frequentie aan een vergunning dient sprake te zijn van geografische overlap met de groene en/of paarse gebieden op de peildatum.

3. Als een zender eerder over een grote afstand is verplaatst, een frequentie is gewisseld voor een andere frequentie of een extra frequentie is verleend gedurende de looptijd van de vergunning, kan er voor de vergunninghouder een onbedoelde ongunstige situatie ontstaan waardoor een gewenste netverbetering niet mogelijk zou zijn. In dat geval kan afgeweken worden van de peildatum van 1 januari 2020 en kan het demografisch en geografisch bereik van de oorspronkelijk verleende vergunning betrokken worden in de beoordeling of er sprake is van een in betekenende mate wijziging van het demografisch bereik of geografisch bereik. Bij het geografisch bereik wordt enkel gekeken of sprake is van overlap.'

die zender, dus geen (N)SFN-relatie te hebben. Bij een netgebonden zender kan het toepassen van synchronisatie leiden tot vermindering van de aantasting van het groene en/of paarse gebied van een andere zender en van de netgebonden zender. Dit kan zich alleen voordoen als de netgebonden zender zich binnen een afstand van 200 kHz bevindt van de andere zender. Het toepassen van synchronisatie of (N)FSN kan grote invloed hebben op de verzorging van een kavel. Bij bijvoorbeeld kavel A01 scheelt dit meer dan 12% in het totale demografisch bereik ten opzichte van de Nederlandse bevolking.

Een respondent geeft aan – in reactie op artikel 9, derde lid – dat de RDI terughoudend om dient te gaan met het toewijzen van een netonafhankelijke frequentie. Daarbij vraagt de respondent om een nadere toelichting, omdat de besluitvorming consequent moet blijven.

Of de RDI een netonafhankelijke frequentie toe zal kennen, is afhankelijk van de onderbouwing die ingevolge artikel 9, derde lid, moet worden gegeven. De RDI zal haar besluitvorming op grond van deze beleidsregel openbaar maken. Zodoende kunnen partijen nagaan dat de RDI consequent zal zijn in haar besluitvorming.

Een aantal respondenten reageert op artikel 9, vierde lid. Een respondent geeft aan dat het hierin bepaalde criterium van overlap overbodig is bij een netgebonden frequentie, omdat een dergelijke frequentie stoort op het eigen verzorgingsgebied. Een andere respondent geeft aan dat van dit criterium afgezien moet worden, omdat hierdoor anders frequenties onbenut zouden blijven.

In artikel 9, vierde lid, zal een criterium van overlap op de groene en paarse gebieden ten opzichte van de peildatum gelden net zoals in artikel 2, tweede lid onder c en derde lid, van de concept FM-gedragslijn 2021. De consultatiereacties geven geen aanleiding om hiervan af te wijken. Zoals in de toelichting bij artikel 9 is beschreven, is het criterium van overlap opgesteld om daarmee aan te sluiten bij het object van de vergunning. Naar aanleiding van de consultatiereacties is het criterium bij verplaatsingen wel aangepast in die zin dat daarvoor ook een criterium van overlap geldt op de groene en/of paarse gebieden ten opzichte van de peildatum. Als voor een verplaatsing van een opstelpunt dit criterium geldt, dan moet ditzelfde criterium gelden voor het toevoegen van een frequentie. Immers is voor de beoordeling van het object van de vergunning van belang waar het verzorgingsgebied zich bevindt.

Artikel 10. Ingebruiknameverplichting en melding ingebruikname

Een tweetal respondenten geeft aan dat de termijn van drie maanden voor ingebruikname van een wijziging in sommige gevallen te kort kan zijn. Zij geven aan dat in die periode bijvoorbeeld een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd, technische aanpassingen doorgevoerd moeten worden, en onderhandeld kan worden over huurverplichtingen. Zij stellen voor de termijn te verruimen naar zes maanden.

In de toelichting bij artikel 10 is tot uitdrukking gebracht dat de ratio van een ingebruiknameplicht van de wijziging erin is gelegen dat het niet wenselijk en doelmatig is dat wijzigingen worden aangevraagd, vervolgens niet in gebruik worden genomen, zodat andere vergunninghouders in hun mogelijkheden worden beperkt. Om vergunninghouders aan te sporen om de wijziging daadwerkelijk in gebruik te nemen, is gekozen voor een redelijke termijn van drie maanden. Op basis van de consultatiereacties kan de minister zich erin vinden dat zes maanden ook hiervoor als een redelijke termijn kan gelden. In eerste instantie is aangesloten bij de termijn van drie maanden uit artikel 2, tweede lid, van de LCO- en NLCO-vergunningen. De RDI acht het bewezen – gelet op de uitgifte van de LCO-vergunningen – dat bij verkrijging van een vergunning, daarmee een netwerk aan opstelpunten wordt overgenomen en een termijn van drie maanden haalbaar is, in die zin dat er geen of een beperkt aantal zaken geregeld hoeven te worden om het netwerk in gebruik te nemen. Bovendien worden over het algemeen de vergunningen al eerder verleend waardoor vergunninghouders in de praktijk meer dan drie maanden de tijd hebben om zaken te regelen. De RDI acht het aannemelijk dat dit anders is bij wijziging van de vergunning. De RDI kan de respondenten volgen in de stelling dat de termijn van drie maanden te kort kan zijn als bijvoorbeeld een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. De termijn van drie maanden is op basis van de consultatiereacties aangepast naar zes maanden.

Artikel 11. Tijdelijke stop voor wijzigingsverzoeken

Een respondent geeft aan dat een tijdelijke stop alleen kan vanaf publicatie van een Bekendmakingsbesluit.

De RDI merkt op dat zij een tijdelijke stop op wijzigingsverzoeken tijdig zal afkondigen door dit op passende wijze aan de marktpartijen te communiceren. De noodzaak hiervan hangt af van de vraag of de marktomstandigheden hier aanleiding voor geven. Door een tijdelijke stop enkel te koppelen aan

een Bekendmakingsbesluit, is er voor de RDI onvoldoende ruimte om indien nodig te acteren op onvoorzienne marktomstandigheden. Ook voorafgaand aan het publiceren van een Bekendmakingsbesluit (of Verlengbaarheidsbesluit) kan het in verband met de voorbereiding van dit besluit, zoals tijdens een consultatie, al noodzakelijk zijn om een tijdelijke stop af te kondigen.

Artikel 12. Citeertitel en inwerkingtreding

Volgens een aantal respondenten kan de inwerkingtreding van de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 eerder dan 1 september 2025 plaatsvinden. Zij voeren aan dat dit kan direct na consultatie van de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 of op het moment dat de vergunningen voor de NLCO zijn verleend. Daarentegen voert een aantal andere respondenten aan dat de inwerkingtreding later dan 1 september 2025 moet plaatsvinden. Zij voeren aan dat 1 december 2025, dan wel 15 januari 2026 moet worden gekozen als inwerkingtredingsdatum, omdat de nieuwe NLCO-vergunninghouders eerst voldoende tijd moeten krijgen om een netwerk in gebruik te nemen, voordat zij zich kunnen beraadslagen over mogelijke wijzigingen onder de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025.

In de toelichting bij artikel 12 is gekozen voor 1 september 2025 als datum van inwerkingtreding. Hiermee wordt aangesloten bij de datum waarop het gebruiksrecht van de NLCO-vergunningen in werking treedt conform artikel 9 van de vergunningen. De ingebruiknameverplichting van de nieuwe NLCO-vergunningen treedt in werking op 1 december 2025. De RDI ziet onvoldoende aanleiding op basis van de consultatiereacties om de datum van inwerkingtreding van de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 naar voren te halen, omdat de nieuwe NLCO-vergunninghouders eerst een redelijke termijn moeten krijgen om een netwerk in gebruik te kunnen nemen, voordat zij zich kunnen voorbereiden op mogelijke wijzigingen. Een eerdere inwerkingtredingsdatum dan 1 september 2025 zou LCO- en NLCO-vergunninghouders een ongelijke positie geven voor de mogelijkheid om voor het eerst een wijzigingsverzoek in te kunnen dienen. Anderzijds ziet de minister ook onvoldoende aanleiding om de datum van inwerkingtreding op een datum na 1 september 2025 te zetten. De nieuwe NLCO-vergunningen zullen naar verwachting eind juni 2025 worden verleend, zodat de nieuwe vergunninghouders een redelijke termijn krijgen om voorbereidingen te treffen om een netwerk in gebruik te nemen. De RDI weegt hierbij mee dat als een ruimere termijn wordt gegeven aan de nieuwe NLCO-vergunninghouders, dat hiermee LCO-vergunninghouders langer moeten wachten voordat zij een verzoek kunnen doen op basis van de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025. De RDI weegt hierbij ook mee dat zo wordt voorkomen dat de nieuwe NLCO-vergunninghouders wijzigingen in het kader van de ingebruiknameverplichting alleen onder het tijdelijke beoordelingskader kunnen indienen. Onder dat kader is het niet toegestaan dat een wijziging een toename van het demografisch bereik tot gevolg heeft. Onder de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 is het daarentegen wel toegestaan dat het demografisch bereik, onder voorwaarden, na wijziging toeneemt. Dit zou betekenen dat de NLCO-vergunninghouder de doorgevoerde wijzigingen onder het tijdelijke beoordelingskader voor ingebruikname vervolgens onder de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 weer zou laten wijzigen om zo binnen de voorwaarden op demografisch bereik erop vooruit te gaan. Dit zou onevenredig bezwarend zijn voor de NLCO-vergunninghouders, omdat het werk en de kosten voor een wijzigingsverzoek onder het tijdelijke beoordelingskader in wezen door een opvolgend wijzigingsverzoek onder de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 onnodig zouden zijn geweest. Door de inwerkingtreding van de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 te behouden op 1 september 2025 kunnen de nieuwe NLCO-vergunninghouders een eigen afweging maken onder welk toetsingskader zij een wijzigingsverzoek indienen in het kader van de ingebruiknameverplichting. Om zoveel mogelijk marktpartijen tegemoet te komen blijft 1 september 2025 de datum van inwerkingtreding van de FM-beleidsregel 2025.

Ter verduidelijking wordt opgemerkt dat voor 1 september 2025 wijzigingsverzoeken kunnen worden ingediend, maar dat hiervoor een ander tijdelijk beoordelingskader geldt. De kern van dit beoordelingskader is dat alleen marginale wijzigingen worden toegestaan. Bij een inwerkingtredingsdatum na 1 september 2025 zou dit betekenen dat nieuwe NLCO-vergunninghouders die wijzigingen willen aanvragen om een tijdige ingebruikname van hun vergunning te kunnen bewerkstelligen eerst onder dit tijdelijke beoordelingskader een wijziging dienen aan te vragen om vervolgens na inwerkingtreding van deze beleidsregel alsnog voor dezelfde frequenties en/of opstelpunten een wijziging onder de beleidsregel aan te vragen. Dit wordt door de RDI als onevenredig ervaren.

In de aanloop naar de veiling van de NLCO-vergunningen is een tijdelijke stop afgekondigd voor NLCO-partijen. Deze tijdelijke stop zal na de vergunningverlening van de nieuwe NLCO-vergunningen worden beëindigd. Op het moment dat de nieuwe NLCO-vergunningen zijn verleend zijn de marktomstandigheden veranderd, waardoor zowel LCO- en NLCO-partijen een verzoek onder dit tijdelijke beoordelingskader, dat dus geldt tot 1 september 2025, kunnen indienen. Een marginale wijziging houdt in dat na wijziging van de vergunning er geen toename mag zijn van het demografisch bereik van de vergunning. Dit is wezenlijk anders onder de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025. Voor verplaatsingen van een opstelpunt geldt dat na wijziging overlap moet zijn op de oorspronkelijke paarse gebieden van de vergunning. Daarnaast geldt onder het tijdelijke beoordelingskader een toets op

storing bij anderen en een strenge toets op doelmatigheid. Voornamelijk in het geval een nieuwe NLCO-vergunninghouder van operator verandert om de vergunning in gebruik te nemen, kan het gelet op de ingebruiknameverplichting per 1 december 2025 een afweging zijn om een verzoek onder dit oude beoordelingskader, dus voor 1 september 2025, in te dienen. Onder het oude beoordelingskader mag een aanvraag namelijk meerdere wijzigingen bevatten en kan eerder in behandeling worden genomen, voordat de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 in werking treedt.

Overig

Een respondent geeft aan dat de FM-beleidsregel 2025 al vastgesteld had moeten worden voordat met de veiling van de NLCO-vergunningen van start zou worden gegaan. De Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 is volgens deze respondent van invloed op de biedstrategie tijdens de veiling en daarom had de veiling opgeschort moeten worden.

Op dit moment loopt het vaststellen van de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 parallel aan de aanvraag – en veilingprocedure van de NLCO-vergunningen. Daarentegen wijst de RDI erop dat marktpartijen verwachtingen hadden kunnen ontleenen aan de concept FM-gedragslijn 2021 en dat de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 daarop voortbouwt.

Op 13 november 2018 heeft de Tweede Kamer een motie⁴³ aangenomen, waarin de regering is opgeroepen om tot een dialoog te komen tussen de relevante marktpartijen in de radiosector en Agentschap Telecom (voorganger van de RDI).⁴⁴ In deze motie is tevens gevraagd om voorstellen te doen voor concrete verbeteringen ten aanzien van ongewenste en onnodige beperkingen. Deze gesprekken – de zogenaamde Dialoogsessies – hebben geleid tot het eindverslag van de Dialoogsessies van 18 februari 2020. In dit eindverslag staat dat met de sector overeen is gekomen dat er een nieuwe FM-Gedragslijn wordt opengesteld voor onbepaalde tijd.⁴⁵ Dit zou de concept FM-Gedragslijn 2021 worden. Deze is echter vanwege verlengingen en nieuwe verdelingen van de commerciële FM-vergunningen niet inwerking getreden maar daarbij is richting de markt aangegeven dat de concept FM-gedragslijn of een soortgelijk kader nadien alsnog in werking zal gaan treden op een bepaald moment.⁴⁶

Het opschorten van de veiling vanwege het bovenstaande wordt niet wenselijk geacht. Bovendien waren de LCO-vergunningen bij de veiling in 2023 ook verdeeld zonder dat daaraan voorafgaand deze beleidsregel zou zijn vastgesteld en gepubliceerd.

Volgens een respondent zijn bepaalde marktpartijen bij de voorbereiding van de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 betrokken geweest gelet op de geconsulteerde versie.

Zoals bij de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025 is toegelicht wordt voortgebouwd op de concept FM-gedragslijn 2021. Marktpartijen zijn bij de consultatie van de beleidsregel FM-wijzigingen 2025 betrokken om hierop, indien gewenst, te reageren. Marktpartijen zijn niet op andere wijze betrokken geweest bij deze beleidsregel dan via deze marktconsultatie. Deze beleidsregel komt daarnaast voort uit de Dialoogsessies in 2020 die met marktpartijen hebben plaatsgevonden die aanleiding zijn geweest voor de concept FM-gedragslijn 2021. Op basis van de ontvangen consultatiereacties zijn vervolgens na afweging van de diverse reacties aanpassingen doorgevoerd in het vaststellen van de definitieve tekst van de Beleidsregel FM-wijzigingen 2025.

⁴³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2018–2019, 24 095, nr. 454.

⁴⁴ Agentschap Telecom heet per 1 januari 2023 Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI).

⁴⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2019–2020, 24 095, nr. 511.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, vergaderjaar 24 095, nr. 545 en de beantwoording op de consultatie reacties bij de toelichting op het Besluit bekendmaking veiling vergunningen niet-landelijke commerciële radio-omroep 2024, *Stcrt.* 2024, 36945.