
88

Besluit van 18 februari 2011, houdende wijziging van het Frequentiebesluit in verband met het digitaliseringsbeleid voor commerciële radio

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Economische Zaken van 12 april 2010, nr. WJZ/10059860;

Gelet op artikel 3.3, negende lid, van de Telecommunicatiewet;
De Raad van State gehoord (advies van 27 mei 2010, nr. W10.10.0124/III);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 16 februari 2011, nr. WJZ/11022278;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Frequentiebesluit wordt gewijzigd als volgt:

A

Onder vervanging van de punt aan het slot van artikel 6, tweede lid, onderdeel e, door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

f. door de aanvrager te leveren bijdrage aan de overgang van analoge naar digitale techniek.

B

Artikel 9 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid wordt na de zinsnede «tenzij het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang verlenging naar het oordeel van Onze Minister vordert» ingevoegd: of verlenging naar het oordeel van Onze Minister van belang is voor de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek.

2. Aan het vierde lid wordt toegevoegd: Deze regels kunnen per te verlenen vergunning verschillen.

C

Artikel 11, derde lid, komt te luiden:

3. Voor zover de aard, de omvang of het maatschappelijk belang van de vergunning daartoe naar het oordeel van Onze Minister aanleiding geeft, kunnen naast de eisen genoemd in het eerste lid bij ministeriële regeling tevens de eisen worden gesteld bedoeld in artikel 6, tweede en derde lid, en kunnen voorts regels worden gesteld in het belang van een evenwichtige verdeling dan wel een doelmatig gebruik van frequentieruimte.

D

Aan artikel 13 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Bij ministeriële regeling kunnen inzake de verlenging van vergunningen nadere regels worden gesteld. Deze regels kunnen per te verlenen vergunning verschillen.

E

Aan artikel 21 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Artikel 9 zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van het Besluit van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 18 februari 2011, nr. WJZ....., houdende wijziging van het Frequentiebesluit in verband met het digitaliseringsbeleid voor commerciële radio, blijft van toepassing op aanvragen om verlenging die zijn ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van dat besluit.

ARTIKEL II

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

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Lech, 18 februari 2011

Beatrix

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen

Uitgegeven de *vierentwintigste* februari 2011

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Doel en aanleiding

Dit besluit strekt er toe het Frequentiebesluit aan te passen in verband met het beleid ten aanzien van de digitalisering van commerciële radio. Dit beleid is kenbaar gemaakt in de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 23 juni 2009 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2008–2009, 24 095, nr. 241). Nadien is dit beleid bevestigd en aangescherpt door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in zijn brief van 13 januari 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2010–2011, 24 095, nr. 267). De bestaande vergunningen voor commerciële radio hebben een looptijd tot 1 september 2011. In verband met het hiervoor bedoelde digitaliseringsbeleid is het wenselijk deze vergunningen te verlengen, onder het stellen van voorwaarden ten aanzien van digitalisering. Met de wijziging van het Frequentiebesluit wordt hiervoor een expliciete wettelijke basis geschapen.

2. Digitaliseringsbeleid

Het digitaliseringsbeleid inzake commerciële radio is er op gericht het aanbod van etherradio te verrijken en zo de luisteraar onderweg een breed scala van meer innovatieve diensten, zoals een elektronische programmagids, te kunnen bieden. Tevens strekt dit beleid er toe de beschikbare frequentieruimte intensiever en dus doelmatiger te kunnen gebruiken. Invoering van digitale etherradio leidt tot een doelmatiger gebruik van frequentieruimte, waardoor meer radioprogramma's tegelijkertijd kunnen worden uitgezonden. Alleen al voor landelijke commerciële radio verdubbelt bij digitalisering de capaciteit. Daarbij biedt digitale radio ook voordelen voor de dekking van vergunningen. Zo kunnen landelijke commerciële FM-programma's nu niet overal in Nederland beluisterd worden. Digitale radio biedt vergunninghouders de mogelijkheid een volledige landelijke dekking te realiseren. De vergroting van de capaciteit is ook relevant voor de doelstellingen waarop het beleid voor etherradio van oudsher gericht is, pluriformiteit en pluraliteit. Bij een overgang naar digitale radio wordt op die punten een grote stap voorwaarts gezet.

Digitalisering is niet alleen in Nederland aan de orde. In andere Europese landen worden ook stappen gezet om digitalisering te bevorderen. In Denemarken bijvoorbeeld worden landelijke commerciële omroepen verplicht hun analoge programma ook digitaal uit te zenden. In Frankrijk wordt digitale radio gestimuleerd door partijen die een vergunning voor digitale radio verkrijgen zonder meer een verlenging voor hun vergunning voor analoge radio te geven. In het Verenigd Koninkrijk is verlenging van vergunningen voor analoge radio mogelijk indien de desbetreffende radioprogramma's gelijktijdig ook digitaal worden uitgezonden¹. In het kader van de Europese Unie wordt ook het belang van digitalisering van ethergebruik onderkend, zo blijkt bijv. uit het recente rapport *The future of radio broadcasting in Europe, Identified needs, opportunities and possible ways forward* (Working Group RSPG10-349, 2010-10-29) van de Radio Spectrum Policy Group, een adviesorgaan van de Europese Commissie.

Op dit moment komt de transitie van analoge naar digitale radio in Nederland nog niet van de grond, omdat de uitrol van een nieuw netwerk de nodige investeringen vergt, terwijl de vraag naar digitale radio nog moet ontstaan. De kosten gaan dus voor de baten uit. Gelet op het beleidsmatige belang van digitalisering is het wenselijk de (investeringen

¹ Zie het rapport *Commercial radio frequency licensing van 2009* van Analysys Mason en Hogan & Hartson.

in) digitalisering een impuls te geven, en wel door te bevorderen dat er een goed aanbod van digitale radio komt. Een goed aanbod is bij uitstek een aanbod dat luisteraars er toe brengt de stap te zetten naar digitale radio. De grootschalige overstap van luisteraars is noodzakelijk voor commercieel verantwoorde exploitatie en ook om te kunnen besluiten tot de omschakeling en daarmee de afschakeling van analoge radio. Commerciële radio wordt immers gefinancierd uit reclame-opbrengsten. In een overgangperiode dienen radiozenders zowel analoog als digitaal uit te zenden. Het is van belang dat deze periode zo kort mogelijk is, nu in deze periode het beslag op frequentieruimte relatief groot is.

Het creëren van een aantrekkelijk aanbod voor digitale radio dient logischerwijs te gebeuren door partijen met een vergunning voor analoge radio. Er is niet veel animo voor aparte vergunningen voor digitale radio-omroep; zo bleek er bij een verdeling van twee vergunningen voor digitale omroep in het voorjaar van 2009 geen schaarste te zijn, terwijl die vergunningen een ruimere bestemming hadden dan digitale radio-omroep. Dat heeft te maken met het feit dat luisteraars niet snel hun vertrouwde zenders inruilen voor een onbekende zender¹. Het is dus moeilijk digitale radio commercieel gezond te exploiteren als men niet gebruik kan maken van de bekendheid van het publiek met bestaande analoge uitzendingen. Om die reden is in het Nationaal Frequentieplan 2005 een koppeling aangebracht tussen frequentieruimte bestemd voor analoge radio-omroep en frequentieruimte bestemd voor digitale radio-omroep. De vergunninghouder dient over zowel een vergunning voor analoge radio-omroep als een vergunning voor digitale radio-omroep te beschikken en dient de analoge uitzending tegelijkertijd ook digitaal uit te zenden, de z.g. simulcastverplichting. Op deze wijze kan de luisteraar de overstap maken naar digitale radio zonder afstand te hoeven nemen van vertrouwde programma's. De prikkel om die stap daadwerkelijk te zetten, is gelegen in het aanbod van innovatieve en extra diensten en het grotere bereik dat bij digitale radio kan worden gerealiseerd.

3. Verlengingsbeleid

De vergunningen voor (analoge) commerciële radio betreffen een aantal landelijke kavels en een aantal regionale kavels. Het betreft negen vergunningen voor landelijke FM-radio (waarvan twee vergunningen zijn ingetrokken en apart verdeeld worden), 38 vergunningen voor niet-landelijke commerciële radio-omroep in de FM-band (waarvan er één opnieuw wordt verleend) en 12 commerciële vergunningen voor AM-radio (waarvan er één opnieuw wordt verleend). Deze vergunningen zijn voor het overgrote deel in 2003 verleend en hebben een looptijd tot 1 september 2011. Het bestaande wettelijke kader impliceert dat deze vergunningen in beginsel opnieuw worden verdeeld, via een veiling of een vergelijkende toets. Gegeven het digitaliseringsbeleid zou dit moeten leiden tot een gecombineerde uitgifte van frequentieruimte voor analoge radio-omroep en voor digitale radio-omroep. Een dergelijke verdeling zou niet de gewenste impuls van digitalisering opleveren. Om een aantal redenen zou de digitalisering bij een verdeling eerst na verloop van jaren op gang komen.

Bij de komst van nieuwe vergunninghouders zal de markt zich moeten stabiliseren. De verschillende vergunninghouders zullen proberen een maximaal marktaandeel te verwerven; er is gedurende enige jaren sprake van een «ingroeifase» waarin de inkomsten nog beperkt zijn. In deze fase is er een reële kans dat één of meer partijen sneuvelen. Na de frequentieverdeling van 2003 is een aantal vergunningen naar andere marktpartijen overgegaan omdat de oorspronkelijke vergunninghouder zich anders wenste te positioneren in de markt. Als radiovergunningen worden ingetrokken of van eigenaar verwisselen, leidt dit tot een vertraging van de investeringen in digitale radio en tot minder interesse bij de luisteraar.

¹ Zie Advies nr. 4648/5.0261, randnummer 33, van de Nederlandse Mededingingsautoriteit inzake vergunningverlening TDAB, d.d. 6 juni 2005, gepubliceerd op de website van de NMa.

In samenhang met de hiervoor bedoelde dynamiek aan de aanbodzijde is de opstelling van de luisteraar van belang. Een nieuwe verdeling zou waarschijnlijk leiden tot een aantal nieuwe vergunninghouders en daarmee nieuwe programmering. Zoals hiervoor al aan de orde was, is de kans dat luisteraars overstappen op digitale radio aanmerkelijk groter als zij daarbij de zekerheid hebben in elk geval (ook) hun vertrouwde programma's te kunnen ontvangen. Het duurt enige tijd na een verdeling totdat de voorkeur van luisteraars is uitgekristalliseerd en dus totdat sprake kan zijn van «vertrouwde programma's». Dat betekent dat de overstap van luisteraars naar digitale radio aanmerkelijke vertraging ondervindt als bekende zenders worden opgevolgd door onbekende zenders.

Verder geldt voor de onderhavige vergunningen dat een nieuwe verdeling niet tijdig voor de afloop van de vergunningen kan plaatsvinden de, gelet op de benodigde voorbereidingstijd. Dit maakt dat een verdeling pas ongeveer een jaar na afloop van de huidige vergunningen zijn beslag kan krijgen. Dit zou nopen tot een kortdurende verlenging wat navenant doorwerkt in het (vroegste) tijdstip van omschakeling.

Het voorgaande betekent dat bij een verdeling van de vergunningen voor analoge commerciële radio de beoogde overgang naar digitale radio een relatief lange periode in beslag zou nemen. Dat staat haaks op de intentie van het digitaliseringsbeleid zo snel mogelijk te komen tot een (uitsluitend) digitaal en dus doelmatiger gebruik van de frequentieruimte. Bij verlenging van de vergunningen kan veel meer recht worden gedaan aan die intentie, zoals hieronder wordt toegelicht.

Bij een verlenging blijft het programma-aanbod grosso modo hetzelfde. Luisteraars kunnen de bestaande radioprogramma blijven beluisteren. Na de verdeling in 2003 is de markt enorm in beweging geweest. Stations hebben hun programmering aangepast om beter in te spelen op de wensen van de luisterconsumenten. Bij behoud van dat vertrouwde aanbod zullen luisteraars gemakkelijker, althans sneller, overstappen op digitale radio.

Bij verlenging is er bovendien sprake van een bestaand marktevenwicht. De kans dat vergunningen moeten worden ingetrokken is aanmerkelijk kleiner dan bij een nieuwe verdeling van vergunningen. Ook dat bevordert dat de impuls in digitalisering effectief is.

Tenslotte kan een verlenging van de onderhavige vergunningen tijdig voor de afloop van deze vergunningen plaatsvinden. Dat maakt dat ook aan het begin tijdwinst wordt geboekt ten opzichte van de optie van een nieuwe verdeling.

Het voorgaande impliceert dat bij een verlenging veel sneller de omschakeling naar digitale radio kan plaatsvinden. Uiteraard is dit afhankelijk van de ontwikkelingen in de markt, de invulling die partijen geven aan digitale radio en de wijze waarop het publiek hierop reageert. Maar tegelijkertijd kan men constateren dat een verlenging de kansen op een snelle omschakeling aanmerkelijk vergroot en daarmee de voorkeur heeft boven de optie van een nieuwe verdeling. Bij verlenging kan de overgangperiode met extra beslag op de frequentieruimte relatief kort worden gehouden en kan de huidige schaarste eerder worden opgeheven, althans aanmerkelijk worden verminderd.

Verlenging van de vergunningen voor commerciële radio heeft tot gevolg dat derden niet in het kader van een nieuwe verdeling in aanmerking kunnen komen voor één of meer van deze vergunningen. Wel kunnen zij gedurende de komende vergunningsperiode een samenstel van een vergunning voor analoge radio-omroep en een vergunning voor digitale radio-omroep verkrijgen via overdracht. Met snelle digitalisering wordt de concurrentie op termijn sterk bevorderd en dit belang weegt redelijkerwijs zwaarder dan het belang van huidige derdepartijen nu te kunnen meedingen naar een vergunning voor commerciële radio-omroep. Hierbij is ook relevant dat het aantal derden dat geïnteresseerd is in deze

vergunningen relatief klein lijkt te zijn. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het ontwerp van dit besluit is in de tweede helft van 2010 een consultatie gehouden over de voorgenomen verlengings- en digitaliseringsbesluiten. Daarbij zijn voor de landelijke vergunningen drie reacties ontvangen van potentiële toetreders (op een totaal van elf reacties) en voor de niet-landelijke vergunningen vier reacties (op een totaal van 25 reacties). Enkele van deze potentiële toetreders hebben over het verlengings- en digitaliseringsbeleid als zodanig geen opmerkingen gemaakt.

4. Aanpassing wettelijk kader

Het wettelijk kader ten aanzien van de verlening en verlenging van vergunningen is vooral neergelegd in het Frequentiebesluit. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van dat besluit is verlenging van vergunningen die zijn verdeeld door middel van een veiling of een vergelijkende toets niet mogelijk tenzij het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang dat naar het oordeel van de minister vordert. Deze uitzondering is onvoldoende op de digitaliseringsproblematiek toegesneden en is bovendien bedoeld voor incidentele gevallen. Daarom leent de bestaande bepaling zich niet goed voor toepassing in het onderhavige geval.

In verband hiermee wordt in voornoemde bepaling een tweede uitzonderingsgrond opgenomen, te weten omschakeling van analoge naar digitale techniek. De andere wijzigingen die dit besluit bevat, houden voor het merendeel hiermee verband en zijn van technische aard.

5. Verhouding met Europees recht

Ingevolge het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, waaronder de Kaderrichtlijn en de Machtigingsrichtlijn¹, dienen de lidstaten de nodige maatregelen te (laten) treffen voor het bevorderen van concurrentie door onder meer de voordelen voor gebruikers te maximaliseren, investeringen en innovaties aan te moedigen en de radiofrequenties efficiënt te beheren. Bij de afgifte van frequentievergunningen dienen objectieve, transparante, niet-discriminerende en proportionele criteria te worden toegepast (artikelen 8 en 9, eerste lid, Kaderrichtlijn). In artikel 7, eerste lid, van de Machtigingsrichtlijn zijn voorwaarden bepaald voor het beperken van het aantal frequentievergunningen en voor het verlengen van bestaande frequentievergunningen. Ingevolge onderdeel a dient een lidstaat bij een besluit tot verlenging rekening te houden met de noodzaak de voordelen voor de gebruikers te maximaliseren en de ontwikkeling van de mededinging te bevorderen en ingevolge onderdeel c dient een besluit tot het verlengen van frequentievergunningen met opgave van redenen bekend te worden gemaakt. De overige bepalingen van dit artikel hebben betrekking op het beperken van het aantal gebruiksrechten bij het verlenen van frequentievergunningen.

Het beleid om de vergunningen voor commerciële radio-omroep te verlengen mits de vergunninghouder ook in digitale radio investeert, is bij uitstek gericht op de gebruiker en de mededinging. Hiervoor is reeds naar voren gebracht dat de invoering van digitale radio-omroep de luisteraar ten goed komt omdat digitale radio in vergelijking met analoge radio een grotere dekking heeft en omdat hierbij meer programma's en bijbehorende diensten kunnen worden aangeboden. Ook de ontvangstkwaliteit zal beter zijn, zeker ten opzichte van die van de middengolfradio. Een doelmatiger gebruik van de frequentieruimte betekent minder schaarste hetgeen de mededinging bevordert. Het is van belang voor de gebruiker en voor de mededinging dat digitalisering met inbegrip van afschakeling van analoge radio zo spoedig mogelijk plaatsvindt. Verlenging van de bestaande vergunningen voor commerciële radio-omroep biedt het beste

¹ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (PbEG L 108), respectievelijk richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (PbEG L 108). Deze richtlijnen zijn gewijzigd door richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (Pb EU L 337, blz. 37–69) die in werking is getreden op 18 december 2009. Ter implementatie van deze wijziging in Nederlands recht is een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt (TK 2010–2011, 32 549).

perspectief op die snelle digitalisering. Het digitaliserings- en verlengingsbeleid sluit aan bij de voornoemde Europeesrechtelijke verplichting investeringen en innovaties aan te moedigen en het beleid van de Europese Commissie terzake.

Terwijl verlenging op termijn de mededinging ten goede komt, heeft het voor de huidige situatie tot gevolg dat potentiële nieuwkomers nu niet kunnen meedingen naar de te verlengen frequentievergunningen voor commerciële radio-omroep. De gevolgen voor de mededinging zijn om een aantal redenen beperkt van aard. De periode van verlenging is relatief kort, namelijk zes jaar, en bovendien geldt de voorwaarde dat de vergunninghouders moeten bijdragen aan de digitalisering van de etherradio door gezamenlijk frequentieruimte voor digitale radio-omroep te gaan exploiteren. Verder hebben potentiële nieuwkomers ondanks het verlengingsbeleid nog andere mogelijkheden om een frequentievergunning te verkrijgen. Zo kunnen zij deelnemen aan de verdelingsprocedures die gehouden zullen worden voor de braakliggende landelijke en regionale kavels. Verder kunnen zij ook via overdracht van gecombineerde vergunningen voor analoge en digitale radio-omroep een gebruiksrecht verkrijgen. Toetreding tot de markt via overdracht is een reële mogelijkheid. Dat blijkt uit het feit dat de afgelopen jaren veel frequentievergunningen (soms samen met de gehele rechtspersoon van de vergunninghouder) in andere handen zijn overgegaan. Overigens hebben potentiële nieuwkomers nog de mogelijkheid met een bestaande vergunninghouder overeen te komen dat hij bepaalde programma's voor hen uitzendt. Tegen deze achtergrond kan worden geconcludeerd dat wordt voldaan aan de voorwaarde van artikel 7 Machtigingsrichtlijn rekening te houden met het belang van gebruikers en met de mededinging.

Het vereiste van artikel 9, eerste lid, van de Kaderrichtlijn om bij de afgifte van frequentievergunningen bepaalde criteria toe te passen, heeft in de Machtigingsrichtlijn uitwerking gekregen in artikel 5, tweede lid, en artikel 7, derde lid. Deze bepalingen hebben betrekking op de verdeling van frequentievergunningen en niet op de verlenging daarvan. Dat neemt niet weg dat het ook bij de verlenging van frequentievergunningen van belang is om het beleid te toetsen aan de bedoelde criteria. Vooropgesteld zij dat de onderhavige vergunningen voor commerciële radio in 2003 zijn verleend op grond van objectieve, transparante, niet-discriminerende en proportionele criteria. Bij de verlenging van de vergunningen voor commerciële radio wordt het bestaande beleid inzake randvoorwaarden voor de verkrijging van een vergunning en aan die vergunning verbonden beperkingen en voorschriften grosso modo voortgezet, afgezien van de digitaliseringsverplichting. Voorzien wordt dat de bij de verlenging toe te passen randvoorwaarden zullen worden neergelegd in een ministeriële regeling op grond van artikel 9, vierde lid, van het Frequentiebesluit.

De keuze om deze vergunningen te verlengen is gebaseerd op gronden die kunnen worden aangemerkt als objectief, transparant, niet-discriminerend en proportioneel. Dat bij verlenging onderscheid wordt gemaakt tussen de huidige vergunninghouders en derden, vloeit voort uit de omstandigheid dat de zittende vergunninghouders in een betere positie zijn snelle digitalisering te bewerkstelligen dan nieuwkomers. Beide categorieën zijn niet vergelijkbaar en het uitsluiten van potentiële nieuwkomers is daarom niet discriminatoir. Overigens worden de mogelijkheden van derden om frequentierechten te verwerven niet meer beperkt dan noodzakelijk voor het bereiken van het doel van digitalisering door toepassing van enerzijds het vereiste om daadwerkelijk investeringen in digitale radio te doen, anderzijds een relatief korte vergunningstermijn. De verlenging van de frequentievergunningen vindt voorts op een transparante manier plaats. Het beleid terzake is vastgelegd in brieven aan de Tweede Kamer en de betrokken partijen zijn in de gelegenheid gesteld inbreng te leveren over (de voorgenomen uitvoering van) het beleid. Tegen deze achtergrond kan worden geconstateerd dat ook het verlen-

gingsbeleid als zodanig steunt op objectieve, transparante, niet-discriminerende en evenredige criteria.

Bijgevolg zijn er geen Europeesrechtelijke bezwaren tegen dit besluit, in het bijzonder het onderdeel dat een wettelijke basis biedt voor het verlengen van frequentievergunningen met het oog op digitalisering.

6. Administratieve lasten

Met dit besluit veranderen geen informatieverplichtingen zodat de administratieve lasten niet toe- of afnemen.

II. Artikelen

Artikel I

Onderdeel A

Dit onderdeel bevat een aanvulling van artikel 6, tweede lid, van het Frequentiebesluit, waarin is aangeduid waarop de bij ministeriële regeling aan aanvragers te stellen eisen betrekking kunnen hebben. Het digitaliseringsbeleid gaat uit van gelijktijdig gebruik van frequentiebanden voor analoge en voor digitale toepassing. Het is daarom wenselijk dat zo nodig eisen kunnen worden gesteld ten aanzien van de geschiktheid van de aanvrager om de nodige stappen te kunnen zetten bij de overgang van analoge naar digitale techniek. Omdat deze overgang een reeks van maatregelen vergt die niet door een vergunninghouder alleen gerealiseerd kunnen worden, wordt in dit onderdeel gesproken over het door de aanvrager leveren van een bijdrage aan de overgang. Hierbij valt onder meer te denken aan het vereiste dat de aanvrager bij de verlengingsaanvraag bepaalde overeenkomsten heeft gesloten die nodig zijn om uitzendingen via digitale radio te kunnen (laten) verzorgen.

Onderdeel B

Met de wijziging van artikel 9, eerste lid, is een expliciete basis geschapen voor het verlengen van schaarse vergunningen in verband met de overgang van analoge naar digitale techniek.

Verlenging met het oog op deze overgang is in het bijzonder voorzien ten aanzien van de frequentievergunningen voor commerciële radio die in 2003 zijn verstrekt in het kader van de zogenaamde Zero Base uitgifte, met een looptijd tot 1 september 2011. Dit neemt niet weg dat de uitzondering in verband met de technische overgang in het algemeen van toepassing is op de overgang van analoge naar digitale techniek, ongeacht of de bestemming commerciële radio-omroep is. De uitzondering is beperkt tot de overgang van analoge naar digitale techniek omdat hierbij meer dan bij andere technische ontwikkelingen sprake is van een ingrijpend proces waarbij de nieuwe techniek in een andere frequentieband wordt toegepast, simultaan digitale en analoge uitzendingen worden verzorgd en voor de ontvangst van de digitale radio-uitzendingen andere radioapparaten moeten worden gebruikt.

Met de aanvulling van het vierde lid van artikel 9 is verduidelijkt dat de te stellen nadere regels per vergunning kunnen verschillen. Verschillen tussen vergunningen kunnen er toe nopen ook de desbetreffende regels per vergunning te differentiëren. Met deze wijziging is aangesloten bij andere bepalingen van het Frequentiebesluit, zoals de artikelen 4, 6 en 8.

Onderdeel C

Met dit onderdeel is ten eerste de verwijzing in artikel 11, derde lid, naar artikel 6, tweede lid, aangevuld met een verwijzing naar artikel 6, derde lid. De verwijzing strekt ertoe dat bij de verlening van vergunningen op volgorde van binnenkomst zo nodig aan de aanvrager overeenkomstige eisen kunnen worden gesteld als bij de verlening van vergunningen door middel van een veiling of vergelijkende toets. In 2001 is aan artikel 6 een derde lid toegevoegd, dat een grondslag biedt voor het stellen van eisen ter waarborging van democratische, sociale, taalkundige en culturele belangen. Ook bij een verdeling op volgorde van binnenkomst kan het wenselijk zijn dergelijke eisen te stellen. In verband hiermee wordt artikel 11 nu alsnog aangepast.

Voorts is met dit onderdeel een grondslag gecreëerd voor het stellen van regels met het oog op een evenwichtige verdeling dan wel een doelmatig gebruik van frequentieruimte. Doelmatig frequentiegebruik kan de grond vormen voor het verbinden van beperkingen en voorschriften aan een vergunningaanvraag en voor het weigeren van een vergunningaanvraag (op grond van respectievelijk artikel 16, eerste lid, Frequentiebesluit en artikel 3.6, eerste lid, Telecommunicatiewet). Gebleken is dat er soms reden is aan het begin van de verdelingsprocedure eisen in het belang van een evenwichtige verdeling dan wel een doelmatig gebruik van frequentieruimte te stellen. Dit is in het bijzonder het geval bij de uitgifte van vergunningen voor frequentieruimte met de bestemming van digitale (radio)omroep die niet plaatsvindt via een veiling of vergelijkende toets – zodat het stellen van regels op grond van artikel 8 van het Frequentiebesluit niet mogelijk is. Het betreft frequentieruimte binnen een bepaalde frequentieband, een zogenaamde multiplex, waarvoor één vergunning kan worden verleend maar ook een aantal vergunningen die ieder een deel van de totale capaciteit betreffen – in plaats van een bepaalde, technisch afgebakende frequentiebandbreedte. De houder van een vergunning voor digitale (radio)omroep die medegebruiker is van de multiplex heeft geen exclusief gebruiksrecht van een gehele frequentieband, maar slechts een recht op medegebruik van de totale capaciteit binnen de multiplex. Voor de exploitatie van zijn vergunning moet hij samenwerken met de andere vergunninghouders binnen de multiplex. Deze situatie maakt het noodzakelijk dat de overheid bij de uitgifte bepaalt welk deel van de totale capaciteit van de multiplex een vergunning betreft.

Het stellen van regels met het oog op een doelmatige en evenwichtige verdeling van frequentiecapaciteit is in het bijzonder aan de orde bij het digitaliserings- en verlengingsbeleid voor commerciële radio. Zoals hiervoor al aan de orde was, is dat beleid er op gericht de vergunningen voor digitale radio-omroep gekoppeld met de vergunningen voor analoge radio-omroep uit te geven, zoals vastgelegd in het Nationaal Frequentieplan 2005. Bij de uitvoering van deze koppeling staat voorop dat de via analoge radio uitgezonden programma's tegelijkertijd ook digitaal te beluisteren zijn. Verder is van belang dat de overigens beschikbare frequentiecapaciteit zo goed mogelijk wordt aangewend om de transitie naar digitale radio te bevorderen. Bij het realiseren van de hiervoor bedoelde koppeling dient de overheid mogelijk regels te stellen opdat de uitgifte van de digitale frequentiecapaciteit leidt tot een evenwichtige verdeling en een doelmatig frequentiegebruik, gegeven de digitaliseringsdoelstelling en de feitelijke omstandigheden waarin bepaalde partijen binnen een multiplex dienen samen te werken.

Onderdeel D

Dit onderdeel bevat een soortgelijke bepaling als artikel 9, vierde lid, zoals aangevuld ingevolge onderdeel B van dit besluit. Evenals bij de verlenging van schaarse vergunningen kan er bij de verlenging van

andere vergunningen reden zijn nadere regels te stellen, bijv. eisen aan de aanvraag en aan de aanvrager.

Onderdeel E

Met dit besluit, in het bijzonder onderdeel B van artikel I, wordt de basis gelegd voor het verlengen van de vergunningen voor commerciële radio. Hiervoor is verder van belang dat het Nationaal Frequentieplan 2005 is gewijzigd en dat nadere regels worden gesteld ten aanzien van in het bijzonder de aanvraagprocedure, de aanvraagtermijn en het door de vergunninghouders te betalen eenmalig bedrag.

Mede in verband met de bestaande onzekerheid over het digitaliseringsbeleid hebben radiopartijen in de loop van het jaar 2010 verlengingsaanvragen ingediend. Bij de beoordeling van deze aanvragen kan echter onduidelijkheid ontstaan over het geldende beleid en wettelijke kader. Daarom is er voor gekozen te voorzien in een nieuwe aanvraagtermijn die na de inwerkingtreding van dit besluit zal liggen. Hiertoe zal de bestaande, op artikel 9, eerste lid, gebaseerde regeling worden gewijzigd. In verband hiermee wordt de overgangsbepaling van het Frequentiebesluit, artikel 21, aangevuld. In het nieuwe vierde lid wordt vastgelegd dat dit besluit, althans de wijzigingen van artikel 9, niet van toepassing zijn op aanvragen die gedaan zijn voor de inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel II

Dit besluit strekt tot wijziging van het Frequentiebesluit in verband met de uitvoering van het digitaliseringsbeleid dat is gericht op de verlenging van vergunningen onder oplegging van een verplichting ten aanzien van de uitrol en uitzending van digitale radio. Deze aanpassing van het Frequentiebesluit biedt hiervoor de basis. Het is van groot belang voor de marktpartijen dat de verlenging van vergunningen zo spoedig mogelijk plaatsvindt, gelet op het feit dat de betreffende vergunningen aflopen op 1 september 2011. Gelet op de digitaliseringsdoelstelling is het ook in het belang van de luisteraars dat de wijziging van het Frequentiebesluit spoedig in werking treedt. Met het oog hierop is afgeweken van het beleid ten aanzien van de vaste verandermomenten; uitzonderingsgrond «Hoge c.q. buitensporige) private of publieke voor- en nadelen van vertragingen of vervroeging van invoering» is hier van toepassing.

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen