

# Beleidsregel FM-wijzigingen 2025

## 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 zero-basenorm, 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;  
artikel
- 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. Indien twee of meer aanvragen op hetzelfde tijdstip voldoen aan de wettelijke voorschriften 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](mailto: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 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 hiervan 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](mailto: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 bedoeld in artikel 3, onder b, 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
  - i. deze vergunninghouder daarmee schriftelijk en onvoorwaardelijk instemt; of
  - ii. het een publieke radio-omroep betreft waarbij het paarse gebied buiten het wettelijke verzorgingsgebied zoals bedoeld in artikel 3.7 van de Telecommunicatiewet en hoofdstuk 2, titel 2.3 van de Mediawet 2008, waarvoor deze omroep is aangewezen, wordt aangetast; 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 het 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 urgent 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

1. Het object van de vergunning voor landelijke commerciële radio-omroep wijzigt niet in betekenende mate, zoals bedoeld in artikel 3, onder d, 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;
    - i. Er sprake is van overlap op het totaal van de groene gebieden van de betreffende vergunninghouder die het wijzigingsverzoek heeft ingediend, zoals die gelden op de peildatum en na verplaatsing van dat opstelpunt; of
    - ii. Indien niet wordt voldaan aan de voorwaarde onder i, dan mag dit opstelpunt, tezamen met eerdere wijzigingen van gelijke aard, niet meer dan 3% demografisch bereik vertegenwoordigen ten opzichte van het gehele demografisch bereik van Nederland, uitgaande van het verzorgingsgebied 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, zoals bedoeld onder artikel 3 onder d, 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;
    - i. Er sprake is van overlap op het totaal van de vergunde groene gebieden zoals die gelden op de peildatum en na verplaatsing van dat opstelpunt; of
    - ii. Indien niet wordt voldaan aan de voorwaarde onder i, dan mag dit opstelpunt, tezamen met eerdere wijzigingen van gelijke aard, niet meer dan 30% demografisch bereik vertegenwoordigen ten opzichte van de peildatum, uitgaande van het verzorgingsgebied op de peildatum.
  - c. Indien het wijzigingsverzoek ziet op verplaatsing van een opstelpunt, is alleen het verplaatsen van een opstelpunt binnen het DAB+ allotment van de bijbehorende DAB-vergunning uit hetzelfde pakket toegestaan;
  - d. Indien het wijzigingsverzoek ziet op toevoeging van een nieuw opstelpunt, is alleen het toevoegen van een nieuw opstelpunt binnen het DAB+ allotment van de bijbehorende DAB-vergunning uit hetzelfde pakket toegestaan;
  - e. Van onderdeel c. kan worden afgeweken, indien de locatie van het opstelpunt zich op de peildatum reeds buiten dit DAB-allotment bevindt, dan is een wijziging alleen toegestaan binnen het DAB-allotment waar het opstelpunt zich op de peildatum bevindt of binnen het DAB-allotment van de bijbehorende DAB-vergunning uit hetzelfde pakket.
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, zoals bedoeld onder artikel 3 onder d, 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 dient de vergunninghouder binnen drie 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 vergunningsvoorschriften 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.

[ondertekening]

## 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). Naar verwachting worden voor niet-landelijke commerciële radio-omroep (hierna: NLCO-vergunningen) in 2025 27 pakketten van elk één FM-vergunning en één DAB-vergunning uitgegeven.

Met de aanstaande verdeling van de NLCO-vergunningen zal de looptijd van deze vergunningen gelijklopen met de looptijd van de LCO-vergunningen. Naar aanleiding daarvan is een 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.<sup>1</sup> Daarnaast wordt in deze beleidsregel rekening gehouden met de vereisten uit de Telecomcode.<sup>2</sup> 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. Tenslotte 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.<sup>3</sup> In het geval van verzuim, 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. Indien een wijzigingsverzoek betrekking heeft op meerdere opstelpunten dan zal via verzuimherstel de gelegenheid geboden worden om dit verzoek op te splitsen in meerdere verzoeken.<sup>4</sup>

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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Op grond van artikel 4:5, eerste lid Algemene wet bestuursrecht.

<sup>4</sup> 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.

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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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: Externe link: <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 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 parse gebieden, zoals bedoeld in artikel 1, onder a en i, van de 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 hetzelfde verzorgingsgebied 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

<sup>5</sup> 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.

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

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 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 20, tweede lid, van de Telecomcode volgt dat wijzigingen 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 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 op basis van uurtarief in rekening gebracht conform de Regeling vergoedingen van de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur. Deze regeling wordt elk jaar opnieuw vastgesteld.

### 3. Algemene uitgangspunten wijziging FM-vergunningen

Voorafgaand aan de verdeling van vergunningen aan commerciële omroepen in 2003 is in samenspraak 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 worden 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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 geen storing veroorzaakt voor anderen zoals nader bepaald in artikel 4;
- c) De internationale rechten verworven kunnen worden zoals bepaald in artikel 5;
- d) Het object van de vergunning niet in betekenende mate wijzigt zoals nader bepaald in artikel 6, 7 en 8; en
- e) Na wijziging sprake is 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 commerciële radio-omroepen. In de praktijk blijken omroepen in de paarse gebieden ook enige mate van ontvangst te hebben en is er bij de commerciële omroepen de wens om ook voor deze paarse gebieden bescherming te verkrijgen. Net zoals de concept FM-gedragslijn 2021 volgt deze beleidsregel deze wens en 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 commerciële radio vergunning 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 te zijn ondertekend door de instemmende vergunninghouder. Vergunninghouders voor publieke radio-omroep genieten geen bescherming van de paarse gebieden buiten hun wettelijke verzorgingsgebied, omdat het niet nodig is dat de bescherming voor publieke omroepen verder gaat dan het gebied waarvoor zij een aanwijzing hebben

<sup>7</sup> Zie in die zin Rb Rotterdam 13 juli 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:5350 en CbB 26 april 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BA3858.

<sup>8</sup> Zie artikel 3:19, eerste lid onder a in samenhang met het derde lid, van de Telecommunicatiewet.

<sup>9</sup> 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.

verkregen, zoals bedoeld in artikel 3.7 van de Telecommunicatiewet en hoofdstuk 2, titel 2.3 van de Mediawet 2008.

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 het 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.<sup>10</sup> 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:<sup>11</sup>

- Er voldoende afstand is van het gewijzigde opstelpunt tot aan de landsgrenzen van een ander land;<sup>12</sup>
- 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 urgente 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 urgent 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 het Genève '84 en artikel 4.4 van de Radio Regulations 2024.

Indien een 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 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.<sup>13</sup> Indien uit de internationale coördinatie blijkt dat omliggende landen niet met de wijziging instemmen, zal ambtshalve de wijziging worden teruggedraaid of 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.<sup>14</sup> Daaruit volgt ook dat een wijziging er niet toe mag leiden dat het object van de

<sup>10</sup> Zie artikelen 4.1 jo. 4.2.1 jo. 4.2.4 van Genève '84.

<sup>11</sup> Zie artikel 4.2.4 van Genève '84.

<sup>12</sup> Zie nader Annex 4 van de Genève '84 voor de bedoelde afstand tot de landgrenzen van een buurland.

<sup>13</sup> Zie artikel 4.7 van Genève '84 en artikel 4.4 van de Radio Regulations 2024.

<sup>14</sup> 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.

vergunning in betekende mate wijzigt zodat sprake is van een nieuwe vergunning.<sup>15</sup> De situatie na wijziging wordt 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.<sup>16</sup> 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 potentieel aantal luisteraars dat kan worden bereikt volgens het groene gebied. Met andere woorden, het demografisch bereik bestaat uit het potentiële aantal luisteraars in de 'groene gebieden'. 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.

Bij de LCO- en NLCO-vergunningen zijn de FM-vergunningen samen uitgegeven met de DAB-vergunningen in een pakket. Hierdoor wordt de mogelijkheid om FM-vergunningen te wijzigen begrensd door het allotment van de bijbehorende DAB-vergunningen; immers, dit vormt bij de NLCO-vergunningen de basis voor de inrichting van de FM-vergunningen. Voor de LCO FM-vergunningen heeft dit geen gevolgen, aangezien de DAB-vergunning met zijn allotment een landelijke dekking heeft. Voor de NLCO FM-vergunningen heeft dit echter wel gevolgen, omdat de bijbehorende DAB-vergunningen een regionaal bereik hebben. Het uitsluitend mogen verplaatsen en toevoegen van opstelpunten binnen het DAB-allotment van de bijbehorende DAB-vergunning uit hetzelfde pakket is geregeld in artikel 7, eerste lid, onder c en d. Er is een aantal NLCO-vergunningen waarbij een of meerdere opstelpunten zich buiten het betreffende DAB-allotment bevinden. In dit geval is het mogelijk de vergunning aan te passen binnen het DAB-allotment waar een dergelijk opstelpunt zich op de peildatum bevindt of binnen het DAB-allotment van de DAB-vergunning uit het bijbehorende pakket. Het voorgaande is alleen mogelijk, als voldaan wordt aan de andere voorwaarden voor verplaatsing zoals beschreven in deze beleidsregel. Dit wordt hierna geïllustreerd met een voorbeeld. Stel dat de DAB-vergunning uit een pakket allotment 5A (Friesland) betreft en een bepaald FM-opstelpunt bevindt zich op de peildatum in allotment 7C-N (Drenthe en Groningen). Indien de vergunninghouder dit opstelpunt wil verplaatsen, mag dit binnen het allotment 7C-N (Drenthe en Groningen) of naar allotment 5A (Friesland). Het is niet toegestaan om dit opstelpunt te verplaatsen naar een ander allotment, bijvoorbeeld allotment 6A (Overijssel).

De achterliggende reden voor bovengenoemd uitgangspunt is dat het Adviescollege verdeling frequentieruimte commerciële radio (hierna: Adviescollege Radio) in het advies van 5 oktober 2020 heeft geadviseerd om bij een nieuwe verdeling de FM-vergunning zo goed mogelijk aan te laten

---

<sup>15</sup> Indien het object van de vergunning in betekende 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.

<sup>16</sup> 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.

sluiten bij de DAB-laag 4 allotments. Voorafgaand aan de verdeling van NLCO-vergunningen zijn daarom de FM-vergunningen aangepast om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de bijbehorende DAB-vergunningen uit hetzelfde pakket. Daarom wordt voor verplaatsing van het opstelpunt aangesloten bij de allotmentgrenzen. Het kan voorkomen dat een opstelpunt behorend bij een vergunning op peildatum zich buiten de allotmentgrenzen van die vergunning bevindt. In dat geval mag het opstelpunt zich in dat andere allotment en het allotment van de bijbehorende de FM-vergunning verplaatsen. Verplaatsing mag niet naar een geheel nieuw allotment. Dit is geregeld in de leden c, d en e.

#### *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<sup>17</sup>. 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 planningstool van de RDI. Op het moment van vaststelling van deze beleidsregel wordt uitgegaan van 17.070.735 potentiële luisteraars.<sup>18</sup>

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 betekenende 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%. Onder i. wordt bepaald dat een verplaatsing is toegestaan als er overlap is op het totaal van de vergunde groene gebieden voor en na de wijziging van dat opstelpunt. Het verzorgingsgebied verandert daardoor niet dermate dat het object van de vergunning in betekenende mate wijzigt. Onder ii. wordt bepaald dat, los van overlap op groene gebieden zoals die gelden op de peildatum en na de wijziging van hetzelfde opstelpunt, geen sprake is van het wijzigen van de vergunning in betekenende mate, als een relatief klein opstelpunt wordt verplaatst. Van een klein opstelpunt wordt gesproken wanneer dit opstelpunt niet meer dan 3% van het demografisch bereik vertegenwoordigt ten opzichte van het gehele demografisch bereik van Nederland. Aangezien een LCO-vergunning landelijke dekking beoogt, is er in beginsel geen beletsel voor het verplaatsen van een dergelijk klein opstelpunt binnen Nederland zonder de bovengenoemde overlap. Tot slot wordt er bij verplaatsing van een opstelpunt rekening gehouden met eerdere wijzigingen van gelijke aard, omdat wijzigingen niet zodanig opvolgend mogen zijn dat deze bepaling teniet wordt gedaan.

#### *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 demografisch bereik maximaal 30% mag wijzigen ten opzichte van de peildatum. Het percentage van 30%<sup>19</sup> is ontleend aan de concept FM-gedragslijn 2021 en is getoetst in jurisprudentie<sup>20</sup>.

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. Onder i wordt bepaald dat een verplaatsing is toegestaan, als voor het groene gebied dat ontstaat na verplaatsing van het opstelpunt sprake blijft van overlap op het totaal van de oorspronkelijke, vergunde groene gebieden. Het verzorgingsgebied verandert daardoor niet dermate dat het object van de vergunning in betekenende mate zou wijzigen. Met andere woorden, het verzorgingsgebied wijzigt niet zodanig dat

<sup>17</sup> Zie CbB 18 september 2019 ECLI:NL:CBB:2009:BJ9298.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Anders dan bij de LCO vergunningen wordt dit percentage gerelateerd aan het demografische 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.

<sup>20</sup> Zie RB. Rotterdam 24 november 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:10080 en CbB 13 augustus 2019, ECLI:NL:CBB:2019:353.

een potentiële andere kandidaat mee had willen dingen naar de vergunning. Onder ii is bepaald dat verplaatsing van een opstelpunt, wanneer geen overlap is op het totaal van de vergunde groene gebieden zoals hiervoor beschreven, alleen wordt toegestaan voor een klein opstelpunt. Daarvan is sprake als het opstelpunt niet meer dan 30% van het demografisch bereik ten opzichte van de peildatum vertegenwoordigt. Daarbij wordt rekening gehouden met eerdere wijzigingen van gelijke aard, omdat wijzigingen niet zodanig opvolgend mogen zijn dat deze bepaling teniet wordt gedaan.

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 gebruiksbeperking 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> Ook bij wijzigingsverzoeken dient hiermee rekening te worden gehouden.<sup>23</sup> Bij deze beoordeling komt de RDI een zekere mate van beoordelingsruimte toe.<sup>24</sup> Uit de jurisprudentie kan worden opgemaakt dat doelmatig frequentiegebruik een zwaarwichtige rol speelt bij een wijzigingsverzoek.<sup>25</sup>

#### *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 (N)SFN netwerk.

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.<sup>26</sup> 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

<sup>21</sup> Als bedoeld in artikel 3.7, eerste lid, van de Telecommunicatiewet en hoofdstuk 2, titel 2.3 van de Mediawet 2008.

<sup>22</sup> Zie artikel 3.18, eerste lid onder b, van de Telecommunicatiewet en artikel 17, eerste lid onder a, van het Frequentiebesluit 2013.

<sup>23</sup> Zie artikel 3.19, tweede lid onder c, van de Telecommunicatiewet.

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld CBB 19 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:517, r.o. 20.

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld overweging 5.1 van CBB 2 september 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BN6822.

<sup>26</sup> Zie artikel 4.1 jo. 4.2.1 jo. 4.2.4 van de Genève '84.

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, beschermen we 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.<sup>27</sup> Een frequentie die zo ingezet wordt, noemen we een netgebonden frequentie.

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 zero-basenorm, 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.

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

---

<sup>27</sup> 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.

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.<sup>28</sup> 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 toegeleid, 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. In artikel 9, derde lid, is de mogelijkheid geschapen om van het eerste en tweede lid af te wijken door te onderbouwen dat een netgebonden frequentie niet voor hetzelfde verzorgingsgebied inzetbaar is. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Artikel 9, tweede lid, bepaalt daarnaast dat toevoeging van een netonafhankelijke frequentie wordt afgewezen. In artikel 9, derde lid, wordt de mogelijkheid gegeven om een onderbouwing van een uitzonderlijk geval te geven waarom een netonafhankelijke frequentie aan de vergunning toegevoegd moet worden en dat met 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 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.<sup>29</sup> In het vijfde lid is een extra beperking opgenomen, welke ook al ten tijde van eerdere gedragslijnen met vergelijkbare criteria werd toegepast, t.a.v. 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 opvolgend wijzigingsverzoek het opstelpunt bij deze frequentie zodanig wordt verplaatst dat de frequentie netonafhankelijk 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 of die een nieuw opstelpunt toegewezen heeft gekregen of een frequentiewissel op een bestaand opstelpunt is toegekend, moet binnen drie maanden deze wijziging ook daadwerkelijk in

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> ECLI:NL:RBROT:2017:5350

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.<sup>30</sup> 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 worden binnenkort opnieuw verdeeld en het gebruiksrecht van deze vergunningen zal aanvatten 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.

## 8. Consultatie

Deze paragraaf wordt na afloop van de consultatie aangevuld op basis van ingebrachte zienswijzen.

---

<sup>30</sup> Het is niet wenselijk dat wijzigingen van vergunningen alleen aangevraagd worden om het recht te verkrijgen, waardoor mogelijk andere vergunninghouders beperkt worden in hun mogelijkheden 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.