



# Toezichtkader FM

## Inleiding

De vergunningen voor het gebruik van de FM-omroepband worden in 2017 verlengd voor 5 jaren. Het gebruik van digitale radio via het met deze vergunningen verbonden TDAB-gebruik heeft de afgelopen jaren een start gemaakt en zal naar verwachting tijdens de verlengingsperiode verder groeien. Daarmee nadert het gebruik van de FM-omroepband zijn einde zonder daar overigens een definitieve datum aan te kunnen verbinden. Deze eindigheid maakt dat het gebruik van de FM-omroepband en de eventuele effecten op anderen niet tot de topprioriteiten in het toezicht van het agentschap behoren maar wel degelijk stabiel op een acceptabel niveau moet blijven gezien de achterliggende maatschappelijke belangen. Vanuit dat gezichtspunt is het voorliggende toezichtkader FM op hoofdlijnen beschreven voor de periode tot en met september 2022 met een verlenging indien de FM-vergunningen opnieuw ongewijzigd verlengd of verdeeld worden.

## Doel

Het hoofddoel van het toezicht op de omroepsector is het bereiken en bestendigen van een acceptabele kwaliteit van het FM-radiolandschap.

Vier aspecten zijn daarbij relevant:

- Het voorkomen en opheffen van verstoringen van frequentiegebruiksrechten;
- Het zorgen voor een level playing field;
- Het voorkomen en opheffen van verstoringen in de nabuurfrequentiebanden, in het bijzonder de luchtvaartband;
- Het respecteren van de met het buitenland gemaakte bindende afspraken over de frequentiegebruiksrechten onder het vigerende ITU-verdrag.

## Uitgangspunten

- De geplande verlenging van de FM-vergunningen vindt daadwerkelijk plaats in 2017.
- De in de vergunning opgenomen voorwaarden zijn er op gericht om het maatschappelijke doel te dienen.
- Het toezicht is er op gericht zoveel mogelijk spontane naleving te stimuleren en niet-naleving aan te pakken.

## Overwegingen vanuit risicoperspectief en informatiesturing

- Vanuit het FM-systeem geredeneerd zitten de grootste risico's in relatie tot het maatschappelijke doel bij de volgende items:
  - Niet houden aan het vergunde zendvermogen (inclusief antennediagram, locatie en hoogte);
  - Niet houden aan de vergunde frequentiezwaaai;
  - Niet houden aan de vergunde programmatische voorschriften.
- Binnen de realisatie van het FM-systeem (de zendernetwerken die veelal door zenderoperators worden gebouwd en onderhouden) zien we een tweedeling vanuit de eerste twee risico's:
  - Hoge opstelpunten;
  - Middelhoge en lage opstelpunten.
- Bij de eerste categorie, de hoge opstelpunten, is het risico op bewuste overtreding van de toegestane configuratie en instellingen relatief gering. Redenen hiervoor zijn:
  - Hoge opstelpunten staan ook onder het toezichtregime van de omgevingswet. Installaties moeten onder andere voldoen aan regels die onder deze wet van toepassing zijn. Indien bijvoorbeeld het opgenomen vermogen een bepaalde limiet overschrijdt, zal een gemeente of regionale uitvoerings/omgevingsdienst in principe hiertegen actief optreden;
  - Hoge opstelpunten vallen onder het Besluit continuïteit hoge opstelpunten. Het besluit bevat regels om de continuïteit van de omroepetherdistributie beter te waarborgen. Dit maakt het mogelijk maatregelen te nemen ter beheersing van veiligheidsrisico's op relevante hoge opstelpunten. Daarmee is ook limitatief bekend welke opstelpunten als hoge opstelpunten worden gekwalificeerd;
  - Bewuste overschrijding van het zendvermogen kan direct leiden tot klachten in verband met de grote impact die een dergelijke overschrijding vanaf een hoog opstelpunt heeft. Dergelijke klachten zijn snel en eenduidig te herleiden naar de bron.
  - Tot slot zijn de delta's in het uitgezonden vermogen goed te monitoren tegen relatief geringe inspanning. Ten eerste door gebruik te maken van het Landelijk Meetnet Telecom (LMT) van het agentschap en ten tweede door

inzage te hebben in de stuurdata van de zenders op de hoge opstelpunten.

- Het risico van en op niet-naleving is groter bij de tweede categorie, de overige opstelpunten. Per subdoelgroep van ondertoezichtgestelden is een specifieke aanpak nodig in verband met de diversiteit.

## Toezichtkader op hoofdlijnen

- Vergunninghouders en zenderoperators stellen de stuurdata van de zendinstallaties op de hoge opstelpunten beschikbaar. De stuurdata is kwalitatief voldoende en geeft inzicht in de zenderinstellingen en de eventuele afwijkingen. Over de wijze van aanleveren worden operationele afspraken gemaakt.
- Hoge opstelpunten staan ook onder het regime van toezicht op de continuïteit van hoge opstelpunten en de omgevingsvergunning. Bij de hoge opstelpunten is daarom een minder stringent toezichtregime mogelijk. Concreet betekent het dat we een toezichttraject met behulp van de gevalideerde helimeting of andere meetmethoden alleen inzetten: a. na een toegewezen handhavingsverzoek of b. naar aanleiding van een geaccordeerd report of infringement of c. als er een duidelijke indicatieve waarneming van overtreding van vergunningsvoorwaarden is waargenomen via het LMT of d. als er een concrete aanwijzing komt vanuit een ander toezichtdomein/houder. In alle vier gevallen is er eerst sprake van een beoordeling of er inderdaad sprake is van een afwijking in het zendvermogen waarbij de geleverde stuurdata en de eigen meetdata een belangrijke rol spelen.
- Voor de overige opstelpunten passen we binnen het reguliere toezicht de zogenaamde blokbenadering toe. Die brengt in een bepaalde periode de stand van naleving op een of meerdere relevante aspecten van de vergunning in beeld. Door na vaststelling van een overtreding direct te sturen op correctie naar de gewenste toestand brengen we de sector naar meer (spontane) naleving. De correctie gebeurt via een Last onder dwangsom (LOD)-traject. De bestuurlijke boete in eerste instantie passen we niet meer toe, tenzij het een recidivegeval, een excessief verwijtbaar geval of het een kortlopende evenementenvergunning betreft.
- Door middel van de blokbenadering bemonsteren we de sector op een of meerdere aspecten van de vergunning via een voldoende omvangrijke controle. Het aspect komt informatiegestuurd uit de in het recente verleden gehouden inspecties en de risicoanalyse op basis van het maatschappelijke doel dat achter het toezichtdoel ligt. Daaruit volgen dan met

name aspecten als frequentiezwaaai en zendvermogen (inclusief bepalende subonderdelen).

- Voor het aspect frequentiezwaaai geldt de blokbenadering ook voor de hoge opstelpunten, omdat dit aspect van de vergunning niet door de eerder vermelde mitigerende maatregelen afgedekt wordt en dus niet onder het regime van minder stringent toezicht kan vallen.
- Spontane naleving door goedwillende partijen bekrachtigen we positief met een goedkeuringsbrief. Deze brief vormt onderdeel van het dossier van betrokken vergunninghouders. Naleving in het verleden kan positief uitpakken in de beoordeling van een mogelijke toekomstige overtreding. Andersom is een waarschuwing of een eerdere overtreding aanleiding om strenger te oordelen in een toekomstig geval.
- De keuze voor een LOD is gemaakt om de vergunninghouders een de-escalierend handelingsperspectief te bieden. Een LOD is maatwerk in redelijkheid en geeft een herstelkans en is daarom geschikt om beweging te creëren in de richting van een betere naleving. Bovendien dient het, zoals hiervoor aangegeven, de dossieropbouw voor (notoire) niet-nalevende partijen.
- Een LOD-traject bestaat uit het versturen van een voornemen aan de overtreder. Deze krijgt een redelijke periode om zijn zienswijze te geven. De zienswijze wordt betrokken in het al dan niet definitief opleggen van de LOD. Tegen een oplegging staat bezwaar en beroep open. Bij een hercontrole waarin dezelfde overtreding wordt geconstateerd volgt een verbeurte. Dit kan meerdere malen in een vooraf gegeven periode.
- De resultaten van een blok brengen we op twee manieren terug naar de sector. Ten eerste door de bevindingen individueel terug te koppelen naar de betreffende vergunninghouder en ten tweede door terug te koppelen naar de hele sector met een verwijzing naar het maatschappelijk doel.