

NOTA FREQUENTIEBELEID 2005

Ministerie van Economische Zaken

INHOUDSOPGAVE

<u>1. INLEIDING</u>	2
1.1 De rol van de overheid bij het frequentiebeleid	5
1.2 Doelstellingen van het toekomstig frequentiebeleid	7
<u>2. HET NIEUWE FREQUENTIEBELEID</u>	9
2.1 Internationale bestemming en ontwikkelingen	12
2.2 Nationale bestemming	13
2.3 Publieke taken	14
2.4 Vergunningendomein	15
2.5 Het vergunningvrije domein	23
2.6 Medegebruik en gedeeld gebruik	24
<u>3. UITVOERING EN TOEZICHT</u>	26
3.1 Uitvoering	27
3.2 Toezicht	28
3.3 Financiering uitvoering en toezicht	29
<u>4. OVERGANGSREGIME EN IMPLEMENTATIE</u>	31
<u>BIJLAGE</u>	32

1. INLEIDING

Met deze nota doet de Minister van Economische Zaken (verder: de minister) namens het kabinet zijn toezegging¹ gestand om in de zomer van 2005 met een nieuwe Nota Frequentiebeleid te komen. Deze nota vervangt de Nota Frequentiebeleid uit 1995². De in die nota opgenomen uitgangspunten, keuzen en voornemens hebben de afgelopen jaren het frequentiebeleid bepaald. Een combinatie van technologische ontwikkelingen, marktontwikkelingen en een veranderende kijk op spectrumgebruik waren voor het kabinet aanleiding om het frequentiebeleid te evalueren. Voor de begeleiding van die evaluatie³ werd door de minister in 2003 de Commissie Frequentiebeleid, onder onafhankelijk voorzitterschap van Gerrit Jan Wolffensperger, ingesteld. Daarnaast kreeg deze commissie de opdracht om mede op basis van die evaluatie de minister te adviseren over het toekomstig frequentiebeleid. De commissie heeft in juli 2004 haar advies overhandigd aan de minister⁴. Dit advies was de belangrijkste aanleiding voor het opstellen van deze nota.

De conclusies uit de evaluatie waren, op hoofdpunten samengevat, dat in redelijke mate aan de doelstelling van het nationale frequentiebeleid uit 1995⁵ is voldaan, dat de economische belangen zich met name hebben laten vertalen naar een eerlijke verdeling van frequenties binnen de categorieën van gebruik en dat het frequentiebeleid in beperkte mate heeft bijgedragen aan een marktconforme benadering van bestemmen, toewijzen en gebruik van frequenties. Verder is gebleken dat gebruikers, met uitzondering van de commerciële omroepsector, in het algemeen tevreden waren over het gevoerde frequentiebeleid. De gebruikers gaven aan dat er bij frequentieverdeling in toenemende mate sprake is van spanning tussen economische belangen enerzijds en maatschappelijke en culturele belangen anderzijds⁶. Ook werd in de evaluatie geconcludeerd dat de organisatie-, beheers- en monitoringstructuur onvoldoende adequaat was.

De Commissie Frequentiebeleid heeft mede op basis van deze evaluatie vastgesteld dat er op hoofdlijnen tevredenheid bestaat over hetgeen in het verleden is bereikt, maar dat het

¹ Kamerstukken II, 2003-2004, 24095, nr. 172

² Kamerstukken II, 1994-1995, 24095, nr. 2

³ Evaluatie Frequentiebeleid: Eindrapport, Twynstra Gudde, Amersfoort, mei 2004

⁴ “Flexibel en doelmatig”, Advies van de Commissie Frequentiebeleid, juli 2004. Dit advies is met de evaluatie van het frequentiebeleid aan de Tweede Kamer aangeboden: zie voetnoot 1.

⁵ Deze doelstelling luidde: “Het bevorderen van een zodanig gebruik van het frequentiespectrum dat een adequate bijdrage wordt geleverd aan maatschappelijke, economische en culturele belangen in Nederland onder waarborging van de veiligheid van de Staat, met inachtneming van internationale verplichtingen die Nederland heeft”.

⁶ Voorbeeld daarvan is de discussie over de vraag of de overheid commerciële omroep formats moet opleggen om aan “pluriformiteit” bij te dragen.

naar de toekomst kijkend wél nodig is om verheldering in de doelstellingen van het beleid te brengen en om rekening te houden met veranderende omstandigheden in techniek en markt. De commissie doet daartoe, wederom samengevat, de volgende aanbevelingen:

- het toekomstig frequentiebeleid moet voorzien in verdere liberalisering van het gebruik en sneller kunnen aansluiten bij veranderende marktomstandigheden en technologische ontwikkelingen; dit kan worden bereikt door flexibilisering, dat wil zeggen door:
 - o verhandelbaarheid van (delen van) vergunningen;
 - o verruiming van gebruiksmogelijkheden in de bestemming;
 - o meer medegebruik van frequentiebanden;
 - o vereenvoudiging van procedures en regelgeving;
 - o toepassen van het adagium “vergunningvrij waar mogelijk”.
- het frequentiebeleid moet bijdragen aan economische groei, marktconformiteit en innovatie, zonder daarbij andere, niet-economische belangen uit het oog te verliezen;
- de economische waarde van frequenties moet zichtbaar worden gemaakt bij het maken van keuzes voor de frequentieomvang voor vitale overheidstaken zoals defensie en publieke omroep;
- het huidige zogenoemd financieel instrument in de Telecommunicatiewet moet worden vervangen door een ander instrument dat kan worden gebruikt om afwegingen bij frequentieverdeling te baseren op de economische waarde van het spectrum;
- er moet meer ruimte komen voor experimenten en nieuwe technieken;
- taken en verantwoordelijkheden van bij het frequentiebeleid betrokken overheidsinstellingen moeten worden verhelderd; in dit kader moet de eindverantwoordelijkheid voor het integrale frequentiebeleid worden neergelegd bij de minister van Economische Zaken.

Hoewel het advies van deze commissie de primaire aanleiding was voor aanpassing van het frequentiebeleid, zijn er voor het kabinet nog meer redenen om tot aanpassing van het frequentiebeleid te komen. Zo wordt steeds duidelijker dat frequenties van vitaal belang en zelfs onmisbaar zijn voor het vernieuwde ICT-beleid waar het kabinet voor staat. Het vernieuwde ICT-beleid is beschreven in de Rijksbrede ICT-agenda⁷, in de Innovatiebrief "In actie voor Innovatie: aanpak van de Lissabon-ambitie"⁸, in de Voortgang Rijksbrede ICT agenda⁹ en in de trendanalyse “De Toekomst van de Elektronische Communicatie”¹⁰. Doel van het ICT-beleid is om de grote maatschappelijke en economische vraagstukken

⁷ Kamerstukken II, 2003-2004, 26643, nr. 47

⁸ Kamerstukken II, 2003-2004, 27406, nr. 4

⁹ Kamerstukken II, 2004-2005, 26643, nr. 63

¹⁰ Kamerstukken II, 2004-2005, 26643, nr. 65

waar Nederland voor staat ook met de hulp van ICT aan te pakken. Zo kan ICT de productiviteitsgroei van de economie verhogen en bijdragen aan een veiliger leefmilieu en aan beter onderwijs. Van belang is verder dat frequenties als onmisbaar bestanddeel voor draadloze communicatie indirect bijdragen aan vrijwel elke sector van de economie en daarmee aan de welvaart¹¹. Frequenties zijn dan ook essentieel voor de economische ontwikkeling in het algemeen en voor innovatie in het bijzonder.

Elektronische communicatie in het algemeen is een omgeving die voortdurend in beweging is en waar de technologische ontwikkelingen elkaar in hoog tempo opvolgen. In dit kader zijn digitalisering en daaruit voortvloeiende convergentie belangrijke ontwikkelingen. Door de toenemende digitalisering kunnen gegevens over allerlei, oorspronkelijk van elkaar gescheiden, infrastructuren worden verzonden en ontvangen waardoor het onderscheid tussen de verschillende infrastructuren, zoals kabel, radiofrequenties en omroepnetwerken, steeds minder relevant wordt. Door convergentie komen markten in de elektronische communicatiesector steeds meer samen, waarbij vooral het internet een belangrijke rol speelt. Door dergelijke ontwikkelingen zullen er nieuwe diensten ontstaan, zal er meer concurrentie komen en zullen consumenten kunnen profiteren van een breder aanbod, betere kwaliteit en lagere prijzen. Zo is het mogelijk televisieprogramma's niet alleen via een omroepzender door de ether of over de kabel te ontvangen, maar ook op een mobiele telefoon (UMTS), via internet, via de telefoonlijn of op een laptop op zogenoemde WiFi-hotspots, dat wil zeggen draadloze lokale netwerken op bijvoorbeeld stations en luchthavens.

Er is een duidelijke trend waarneembaar naar steeds meer mobiele en dus draadloze toepassingen, zoals afstandsbediening voor allerlei apparaten in huiselijke omgeving, draadloos internet en e-mail, mobiele televisie enz.. In beginsel wordt het mogelijk altijd en overal over de op dat moment gewenste informatie te kunnen beschikken: de "wireless society". Voor dergelijke draadloze toepassingen zijn frequenties onmisbaar.

Ook zal het door nieuwe technieken mogelijk worden om frequenties vaker te delen en om meer medegebruik toe te staan. Bepaalde toepassingen zullen niet langer aan een vaste frequentie zijn gebonden, maar over een breder gedeelte van het spectrum worden verzonden en ontvangen. Zo maken nieuwe radiotechnieken als Software Defined Radio en Cognitieve Radio het mogelijk dat zendapparaten zelf binnen het radiospectrum op zoek gaan naar frequenties die op dat moment vrij zijn. Daarnaast zijn er technieken zoals Ultra Wide Band waarbij het zendvermogen over een groter deel van het spectrum wordt "uitgesmeerd".

Door deze ontwikkelingen zal relatieve schaarste aan frequenties steeds meer afnemen, waardoor er meer ruimte komt voor vergunningvrije toepassingen. Daarbij is flexibiliteit onontbeerlijk.

¹¹ "De welvaartsbijdrage van het gebruik van radiospectrum", Paul de Bijl, TILEC, oktober 2004; volgens de auteur zou de aan radiospectrum gerelateerde welvaart in Nederland circa 9 miljard euro kunnen bedragen (ca. 2% van het BBP).

Hoe, maar meer nog op welke termijn de hier geschetste ontwikkelingen en trends precies zullen verlopen, laat zich lastiger voorspellen. Het toekomstig frequentiebeleid zal flexibel moeten inspelen op de gesignaleerde trends. De ervaring leert dat technologische ontwikkelingen op het gebied van elektronische communicatie dermate snel kunnen verlopen, dat het moeilijk is verder dan 5 tot 10 jaar vooruit te kijken. Daarmee is tevens de horizon van deze nota aangegeven. Het frequentiebeleid zal door het kabinet dan ook regelmatig geëvalueerd worden, de eerste keer vijf jaar na het verschijnen van deze nota.

Uiteraard zal Nederland dienen te handelen conform de relevante voorschriften van internationale organen, waar Nederland een actieve rol in speelt, zoals de Radio Regulations van de International Telecommunications Union (ITU), de Commission Européenne de Poste et Telecommunications (CEPT) en de Europese Unie, in welk verband vooral de Europese richtlijnen, zoals die onder meer gelden voor verdelingsprocedures voor uit te geven vergunningen en daaraan te verbinden voorschriften, van belang zijn. In deze organen en in diverse andere landen staan onderwerpen als flexibilisering en verhandelbaarheid van frequenties hoog op de agenda. Nederland heeft, zeker als klein land temidden van direct aangrenzende landen, rekening met andere landen te houden en heeft veel belang bij harmonisatie en standaardisatie, om storingen te beperken en om gebruik te kunnen maken van apparatuur die in meerdere landen op de markt kan worden gebracht. Dat wil zeggen dat Nederland binnen de eigen grenzen en de genoemde kaders mogelijkheden heeft om een eigen frequentiebeleid te voeren, zolang kort gezegd de storing bij gebruikers in die buurlanden op een acceptabel overeengekomen niveau blijft.

1.1 De rol van de overheid bij het frequentiebeleid

De overheid heeft op het terrein van frequentiebeleid een ordenende, verdelende en toezichhoudende rol. Dit omdat frequenties voor bepaalde toepassingen schaars zijn en omdat het gebruik van frequenties kan leiden tot storing bij andere gebruikers, zowel binnen als buiten de landsgrenzen en omdat het van belang is toepassingen met een publiek karakter te waarborgen.

Daarom speelt de overheid een actieve rol op het gebied van ordening (internationaal en nationaal bestemmen) van frequentieruimte en bij de toewijzing en verdeling van de veelal schaarse frequentieruimte over een groot aantal toepassingen. Daarbij hoort uiteraard een adequaat toezicht door diezelfde overheid op een doelmatig gebruik van toegewezen frequentieruimte (zie par. 3.2).

Verderop in de nota zal worden uiteengezet dat de overheid zich minder regulerend zal gaan opstellen, maar dat het van belang blijft om toepassingen met een publiek karakter te waarborgen.

Het begrip “schaarste” is een belangrijk begrip in het frequentiebeleid. Het kabinet ziet het als een van haar belangrijkste taken schaarste zoveel mogelijk terug te dringen.

Schaarste is relevant op meerdere “niveaus”, namelijk bij de bestemming van frequenties (zie paragraaf 2.1 en 2.2) en bij de verdeling van vergunningen (paragraaf 2.3 e.v.).

Bij het frequentiebeleid heeft de overheid tot taak te waarborgen dat het frequentiebeleid niet alleen bijdraagt aan economische belangen maar ook aan maatschappelijke en culturele belangen. Op dat gebied heeft de overheid dan ook een aantal publieke taken. In de eerste plaats gaat het om de zogenoemde vitale overheidstaken, zoals politie, openbare orde en (staats)veiligheid, hulpverleningsdiensten, lucht- en scheepvaartverkeersbegeleiding, defensie, maar ook om de publieke omroep en wetenschappelijk gebruik van het frequentiespectrum, zoals voor meteorologie en radioastronomie. Het kabinet is van mening dat de waarborgen voor deze publieke belangen in deze nota in sterkere mate dan voorheen zijn belegd (zie ook par. 2.3). Tot de publieke belangen behoort ook het voorkomen van misbruik van frequentieruimte. Eventuele aan het gebruik te stellen technische en inhoudelijke voorschriften moeten kunnen worden gehandhaafd door de overheid. Daarnaast moet de overheid strafbaar misbruik effectief kunnen aanpakken.

Behalve aan deze min of meer klassieke overheidstaken zal de overheid in het nieuwe frequentiebeleid meer aandacht besteden aan de positie van de consument. Daarbij heeft het kabinet niet alleen oog voor de economische positie van de consument, door het bevorderen van concurrentie waardoor het aanbod toeneemt, de prijzen zullen dalen en de kwaliteit van de dienstverlening verbetert. Daardoor kan de consument profiteren van een groter aanbod tegen lagere tarieven van mobiele en dus draadloze toepassingen, zoals radio- en TV-programma's en andere diensten van hoogwaardige kwaliteit op diverse infrastructuren, draadloos internet, anti-botsradar voor voertuigen enzovoort. Het kabinet zal ook intensiever en actiever dan voorheen aandacht geven aan het vraagstuk van gezondheid, veiligheid en milieu, dat onlosmakelijk aan het gebruik van frequenties is verbonden. Sinds vele jaren wordt wereldwijd wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de mogelijke gezondheidseffecten van draadloze telecommunicatie. Met de groei van draadloze communicatie en de plaatsing van meer antennes om dit mogelijk te maken, is ook de maatschappelijke onrust over de eventuele effecten hiervan op de gezondheid toegenomen. Tot op heden zijn geen wetenschappelijke bewijzen gevonden voor de stelling dat draadloze communicatie zou leiden tot gezondheidsklachten bij gebruikers of bij mensen die in de nabijheid van antennes wonen. Niettemin kiest het kabinet uit voorzorg voor meer onderzoek en voor proactieve communicatie¹². Naast deze zaken die direct aan het frequentiebeleid zijn gerelateerd, zijn er onderwerpen die meer met ICT, waarvoor frequenties een onmisbaar onderdeel vormen, in het algemeen te maken hebben, zoals het waarborgen van veiligheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid en transparantie. In dit kader passen onderwerpen als privacy, authenticatie, veilig internet en voorkoming van misbruik. Ook op die gebieden is de

¹² Kamerstukken II, 2004-2005, 27561, nr. 23

overheid al actief en zal zij de komende jaren nog meer aandacht geven aan de positie van de consument.

De huidige systematiek van bestemmen en verdelen van frequenties is te star gebleken en behoeft flexibilisering. Dat zal moeten worden uitgewerkt in de huidige regelgeving, de bestemmings- en verdelingsprocedures en zal uiteraard ook gevolgen hebben voor de uitvoering en handhaving van het frequentiebeleid.

1.2 Doelstellingen van het toekomstig frequentiebeleid

Uit de evaluatie van het frequentiebeleid en het advies van de Commissie Frequentiebeleid kwam naar voren dat de doelstelling van het frequentiebeleid uit 1995 kan worden verhelderd en dat een accentverschuiving in die doelstelling, gericht op economische groei en innovatie, gewenst is. Het kabinet volgt die aanbeveling onder handhaving van het uitgangspunt van doelmatig frequentiegebruik. Dat wil zeggen dat frequenties doelmatig moeten worden bestemd, verdeeld en gebruikt. Daarbij gaat het om zowel efficiëntie, dat wil zeggen niet meer frequentieruimte dan noodzakelijk voor een bepaalde toepassing, als om effectiviteit, dat wil zeggen voldoende frequentieruimte om de beoogde economische, maatschappelijke en culturele doelen te kunnen verwezenlijken.

Het frequentiebeleid van het kabinet is gericht op het zoveel mogelijk wegnemen van drempels, zoals overbodig geworden administratieve en collectieve lasten en technische beperkingen, om regels en procedures te vereenvoudigen om adequaat te kunnen inspelen op veranderende (markt)omstandigheden en nieuwe technologieën. Het gebruik van frequenties wordt hiermee verder geliberaliseerd. Dit zal leiden tot meer concurrentie tussen verschillende infrastructuren en markten.

Gelet op het belang van de ontwikkelingen op het gebied van elektronische communicatie voor economische groei is het kabinet van mening dat het frequentiebeleid in elk geval moet bijdragen aan duurzame economische groei¹³ en dat er meer ruimte moet komen voor innovatie en kennisontwikkeling om de internationale concurrentiepositie van Nederland te kunnen verbeteren.

Om dit alles op een gecoördineerde en optimale wijze te kunnen uitvoeren is het van belang dat de formele verantwoordelijkheid voor het gehele frequentiebeleid bij één minister, in casu de minister van Economische Zaken, wordt neergelegd. Deze minister is

¹³ Duurzaamheid is een belangrijk aspect van de missie van het ministerie van Economische Zaken. Het vereist een zorgvuldige afweging tussen economische, ecologische en sociale belangen.

immers binnen het kabinet verantwoordelijk voor het integrale elektronische communicatiebeleid.

In de volgende hoofdstukken wordt het nieuwe frequentiebeleid nader uitgewerkt. Daarbij wordt tevens aandacht besteed aan de procedures, de uitvoering en het toezicht en het overgangsregiem. In het nieuwe frequentiebeleid worden de aanbevelingen van de Commissie Frequentiebeleid grotendeels overgenomen. In afwijking van de commissie kiest het kabinet niet voor het zichtbaar maken van de economische waarde of voor beprijzing van frequenties voor publieke taken. Deze taken vindt het kabinet dermate essentieel, dat economische motieven niet doorslaggevend mogen zijn bij de afweging van frequentietoekenning. Voor de goede orde wordt nog vermeld dat de gebruikelijke “cyclus” van frequentiebeleid, samengevat bestaande uit bestemmen, verdelen, handhaven en eventueel herbestemmen, zoveel mogelijk in de nadere uitwerking is gehanteerd.

2. HET NIEUWE FREQUENTIEBELEID

Het kabinet is met de Commissie Frequentiebeleid van mening dat het frequentiebeleid meer dan voorheen gericht moet zijn op het stimuleren van economische activiteiten en het bevorderen van innovatie. Ook moet het toekomstig frequentiebeleid beter aansluiten bij veranderende marktomstandigheden en technologische ontwikkelingen. Daarvoor is het niet nodig om het tot nog toe gevoerde beleid rigoures te wijzigen, maar zijn wel accentverschuivingen nodig. De nadruk ligt daarbij op flexibilisering door vereenvoudiging van de bestaande bestemmings- en verdelingsprocedures en het verlagen of wegnemen van toetredingsdrempels om experimenten en innovatieve toepassingen mogelijk te maken. Maar ook door meer ruimte te bieden voor nieuwkomers op de markt, voor nieuwe technieken, alsmede voor gedeeld gebruik en voor medegebruik van frequentieruimte.

Thans is de hoofdregel in de Telecommunicatiewet dat voor het gebruik van frequentieruimte een vergunning is vereist. In afwijking daarvan is nu geen vergunning vereist voor in het frequentieplan aangewezen frequentieruimte die door een ieder mag worden gebruikt en voor frequentieruimte die tot gebruik strekt van veiligheids-, defensie- en rechtshandhavende taken.

Frequenties kunnen doelmatiger gebruikt worden door technologische ontwikkelingen, zoals Software Defined Radio en Ultra Wide Band, mits deze technieken kunnen beschikken over voldoende frequentieruimte. Ten eerste omdat het veelal lage vermogenstoepassingen betreft, die onderling minder storing veroorzaken. Ten tweede omdat de apparatuur intelligenter wordt; deze kan zelf niet in gebruik zijnde frequenties opzoeken en gebruiken. Dergelijke nieuwe technieken maken spectrum minder schaars. De huidige hoofdregel dat voor frequentiegebruik een vergunning nodig is, komt daarmee onder druk te staan.

Over de ware impact en het tijdpad van invoering van deze technologieën verschillen de standpunten, maar internationaal wordt erkend dat ze grote invloed hebben en zullen leiden tot veel meer vraag naar vergunningvrij spectrum. Dit laat onverlet dat een recht op gebruik van het spectrum nooit eeuwigdurend kan zijn. Daartoe is het nodig om ook bij vergunningvrij gebruik van het spectrum het beleid bij zich wijzigende omstandigheden aan te kunnen passen.

Het kabinet is verder van mening dat coördinatie van frequentiegebruik in belangrijke mate meer dan momenteel het geval is, bij de gebruikers zelf kan worden gelegd, hetgeen innovatie en flexibiliteit sterk ten goede kan komen. Dit kan zowel vergunningvrij als vergunninggebonden gebruik van frequentieruimte betreffen.

Innovatie en flexibiliteit wordt verder gestimuleerd door een techniek-onafhankelijke bestemming van frequenties en lage toetredingsdrempels bij het gebruik hiervan. Dit

houdt in dat frequenties vrij gebruikt kunnen worden waar dat mogelijk is, en dat als een vergunning wel vereist is, daar zo min mogelijk voorschriften aan verbonden worden.

De overheid zal zich al met al minder regulerend opstellen in het frequentiebeleid waar het frequenties betreft die voor economische activiteiten worden gebruikt.

In het frequentiebeleid blijft het echter van belang om toepassingen met een publiek karakter (publieke belangen) te waarborgen. De rol van de overheid is hierbij juist meer bepalend.

De rol van de overheid wordt, sterker dan in het verleden het geval was, gekoppeld aan de functie waar de frequenties voor worden gebruikt. In het nieuwe frequentiebeleid staan dan ook niet meer de verschillende gebruikerscategorieën centraal, maar de functie waarvoor de frequentie wordt aangewend.

Spectrumgebruik is te onderscheiden naar verschillende functies. Deze functies kunnen in drie “domeinen” van frequentiegebruik worden onderscheiden:

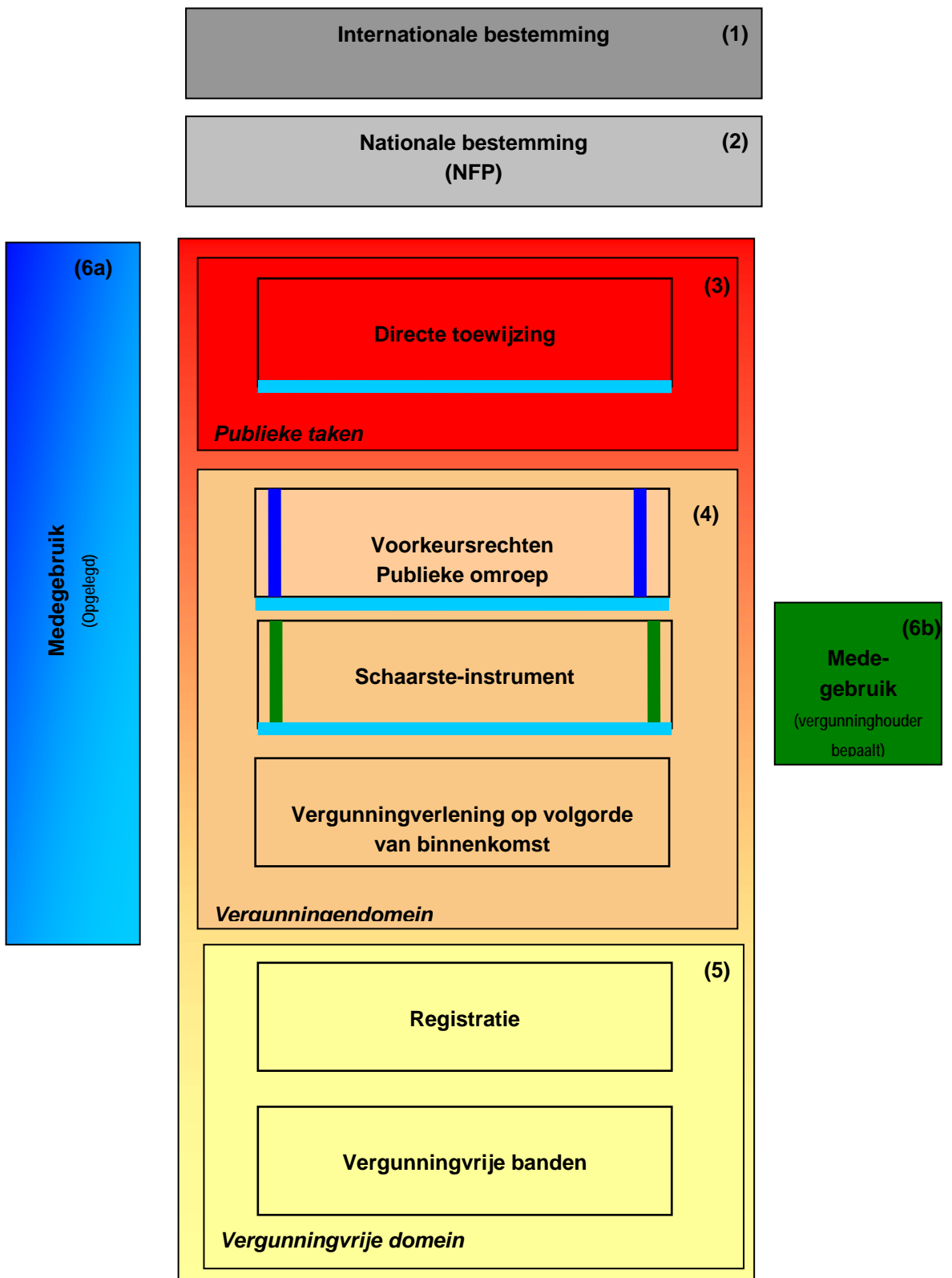
het domein van publieke taken: schema blok 3, zie paragraaf 2.3

vergunningendomein: schema blok 4, zie paragraaf 2.4

vergunningvrije domein: schema blok 5, zie paragraaf 2.5

Naast deze drie domeinen is er nog een afwijkende categorie te onderkennen in de vorm van medegebruik van frequenties. In het schema betreft dit de blokken 6a en 6b, zie paragraaf 2.6. Voor de beschrijving van deze domeinen wordt gebruik gemaakt van bijgevoegd schema. De in dit schema te onderscheiden, genummerde, blokken worden in de volgende paragrafen beschreven.

Alvorens op de verschillende domeinen wordt ingegaan, zal eerst het proces van het bestemmen van frequenties worden beschreven.



2.1 Internationale bestemming en ontwikkelingen

Het Nederlandse frequentiebeleid wordt in belangrijke mate ingekaderd door internationale afspraken. Dat is inherent aan de materie zelf: radiogolven afkomstig van verschillende bronnen kunnen elkaar storen bij ontvangst. Dit maakt het nodig om afspraken te maken over het gebruik van frequenties om gebruikers te vrijwaren van hinderlijke storing van anderen. Omdat radiogolven zich over de landsgrenzen kunnen voortplanten is internationale afstemming hierbij noodzakelijk. Daarnaast worden in internationaal verband afspraken gemaakt over geharmoniseerd gebruik van frequenties. Voor gebruikers, maar ook voor dienstenaanbieders en fabrikanten, kan het van groot belang zijn dat diensten en de daarbij gebruikte apparatuur zijn gestandaardiseerd. Voor sommige toepassingen is het zelfs noodzakelijk, zoals bij radiocommunicatie voor luchtvaart.

Van oudsher is de belangenafweging die nodig is bij de internationale bestemming in handen van de overheid. De overheid weegt nieuwe frequentiebehoeften af tegen de belangen van de zittende gebruikers en eventuele andere gegadigden. De overheid heeft tot taak hierbij transparant en onafhankelijk op te treden. Dit brengt met zich mee dat de verschillende gebruikers(groepen) bij de internationale besluitvorming worden betrokken.

Op dit internationale bestemmingsniveau wordt de eerste schaarste-afweging gemaakt, of en in welke mate frequenties voor bepaalde toepassingen beschikbaar kunnen komen, mede gelet op andere bestaande dan wel nieuwe toepassingen. Waar in het verleden de bestemming veelal door technische factoren werd bepaald, gaan economische principes nu meer een rol spelen.

In internationaal verband zijn er diverse initiatieven om het spectrumbeleid aan te passen om in te kunnen spelen op snelle ontwikkelingen in markt en technologie. Zo wordt in ITU-verband onderzocht of de internationale bestemmingen moeten worden aangepast aan ontwikkelingen zoals convergentie. Recentelijk heeft de Europese Commissie een mededeling uitgebracht waarin zij voorstellen doet voor verdergaande marktwerking in en flexibilisering van het spectrumbeleid¹⁴. Daarnaast werken afzonderlijke landen zowel in Europa als daarbuiten aan aanpassingen in hun nationale frequentiebeleid.

¹⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee of the Regions: "A market-based approach to spectrum management in the European Union", Brussel, 14 september 2005 COM (2005) 400.

2.2 Nationale bestemming

Internationale beslissingen over indeling van frequentiebanden en toewijzing aan nader gespecificeerde diensten bieden het kader voor het nationale frequentiebeleid en beperken daarmee de vrijheidsgraden voor nationaal frequentiebeleid. Nationale toewijzingen kunnen echter afwijken van internationale afspraken, zolang daarmee geen storing wordt veroorzaakt aan andere landen. De speelruimte is voor Nederland beperkt, omdat het een geografisch klein land is en wordt omgeven door verschillende buurlanden. Niettemin is het kabinet van mening dat Nederland binnen deze kaders de maximale vrijheid moet benutten. Het kabinet is bereid om in dit verband mogelijkheden te benutten om nieuw gebruik of medegebruik toe te staan ook als dit (nog) niet internationaal is geharmoniseerd.

De overheid ordent traditioneel het spectrum door middel van het vastleggen van de bestemmingen in het Nationaal Frequentie Plan (NFP). Een belangrijk uitgangspunt hierbij is doelmatig frequentiegebruik. Bij het bestemmen zal altijd een keuze moeten worden gemaakt tussen verschillende soorten toepassingen. Daarbij speelt een rol dat sommige frequentiebanden beter geschikt zijn voor een bepaalde toepassing dan andere, waardoor “bestemmingsschaarste” kan ontstaan. Deze bestemmingsschaarste moet worden onderscheiden van schaarste die vervolgens kan optreden op het niveau van verdeling tussen gebruikers, zogenoemde “verdelingsschaarste”. Zie hiervoor paragraaf 2.4.

De mate van gedetailleerdheid van de bestemming kan flink verschillen, bijvoorbeeld ten aanzien van de in te zetten technologie, de specifieke toepassing en dienst. Vanuit het oogpunt van flexibilisering gaat de voorkeur uit naar zo ruim mogelijke toepassingsmogelijkheden. In het NFP dient dit vorm te krijgen door zo technologie- en dienstonafhankelijk te bestemmen als mogelijk.

Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de procedure van wijziging en vaststelling van het NFP gecompliceerd en langdurig is. Om voor het NFP te komen tot versnelling van besluitvormingsprocedures en tot een heldere bevoegdheidsverdeling worden de volgende wijzigingen doorgevoerd:

a. Het NFP wordt door de minister van Economische Zaken niet langer in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad vastgesteld. In plaats daarvan worden wijzigingen van het NFP door de minister met de meest betrokken ministeries¹⁵ voorbereid, en wordt de ministerraadprocedure slechts doorlopen indien het om substantiële of politiek gevoelige wijzigingen van het NFP gaat. Op deze wijze is de

¹⁵ Dit zijn in elk geval de ministeries van OCW (mediabeleid), V&W (luchtvaart en scheepvaart), Defensie en BZK (vitale overheidstaken).

- betrokkenheid van deze ministeries gewaarborgd, zonder dat de ministerraadprocedure voor alle, veelal technische wijzigingen van het NFP moet worden doorlopen;
- b. Voor tussentijdse wijzigingen van het NFP, die niet leiden tot een integrale nieuwe vaststelling, zal niet langer de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing zijn;
 - c. Het NFP wordt niet meer genotificeerd in Brussel. Het bevat geen technische voorschriften in de zin van de notificatierichtlijn. Daarom is er geen reden om tot notificatie met de daarbij behorende minimale stand-still periode van 3 maanden over te gaan;
 - d. De kolom “Hoofdcategorie” in het NFP vervalt. Deze blijkt al voldoende uit de kolom “Bestemming”.

Waar in de paragrafen 2.1 en 2.2 de wijze van bestemmen van frequentieruimte werd besproken, wordt in de volgende paragrafen beschreven hoe de frequentieruimte daadwerkelijk verdeeld wordt.

2.3 Publieke taken

Frequentiegebruik voor publieke taken omvat het spectrumgebruik waar een publiek belang mee gemoeid is (zie par.1.1). Het kan hierbij zowel om een maatschappelijk als om een cultureel belang gaan. Het betreft in ieder geval diensten en toepassingen betreffende de (maatschappelijke) veiligheid, zoals defensie, hulpverlenende instanties, politie en lucht- en scheepvaartverkeersbegeleiding. Daarnaast betreft dit alle overige diensten en toepassingen die maatschappelijk of cultureel als essentieel worden beschouwd, zoals de publieke omroep en wetenschappelijk gebruik van het frequentiespectrum, waaronder meteorologie en radio-astronomie.

Publieke taken hebben een dermate groot (publiek) nut voor de maatschappij dat deze ongestoord (dat wil zeggen: zonder dat er schadelijke interferentie optreedt) toegang tot voldoende spectrumruimte wordt gegarandeerd. Om die reden hebben deze taken op dit moment een wettelijke voorkeurspositie, zoals directe toewijzing van frequenties en vergunningverlening bij voorrang, die in het nieuwe frequentiebeleid nog beter zal worden verankerd. Uitgangspunt hierbij is dat voor publieke taken niet meer frequentieruimte wordt gebruikt dan nodig is voor het uitoefenen van die taak. Gebruik van schaarse frequentieruimte voor publieke taken gaat ten koste van andere gebruiksmogelijkheden en maakt het resterende spectrum schaarser. Toewijzing vindt dan ook plaats op basis van een behoefte-onderbouwingsplan (verder: BOP). Het BOP zal in het nieuwe frequentiebeleid een wettelijke basis krijgen en in regelgeving worden uitgewerkt.

Spectrum dat is toegewezen voor publieke taken zal niet altijd in de volle omvang voor de volledige tijd worden gebruikt. Dat maakt medegebruik mogelijk. Op basis van het BOP wordt, in onderling overleg tussen de betrokken ministeries, bezien of medegebruik door

derden mogelijk is en worden afspraken gemaakt over de voorwaarden waaronder medegebruik kan plaatsvinden. Bij medegebruik kan het nodig zijn om hierbij ook afspraken te maken over het staken van dit medegebruik in “noodsituaties”. Op grond van deze afspraken kan de minister van Economische Zaken medegebruik door derden toestaan, al dan niet op basis van een vergunning.

Een bij de minister van Economische Zaken ingediend BOP zal in elk geval worden beoordeeld op doelmatig frequentiegebruik, dat wil zeggen dat de hoeveelheid frequentieruimte passend is voor de uitoefening van de publieke taak, met inbegrip van mogelijkheden om gebruik te maken van innovatieve technologie.

Dit frequentiegebruik wordt elke 3 jaar beoordeeld¹⁶ om te bezien of de betreffende frequentieruimte nog altijd aansluit op de gestelde behoefte en nog altijd efficiënt wordt gebruikt. Hierbij kunnen metingen van het daadwerkelijk gebruik worden betrokken. Overigens is het altijd mogelijk dat een BOP tussentijds wordt gewijzigd omdat bijvoorbeeld de behoefte van de dienst belast met de publieke taak veranderd is.

In uitzondering op de overige publieke taken blijft voor de publieke omroep het huidige regime van vergunningverlening bij voorrang gehandhaafd. Daarmee valt de publieke omroep onder het vergunningendomein (zie onder 2.4).

2.4 Het vergunningendomein

Zoals hierboven vermeld, vormt de publieke omroep in dit domein een aparte categorie. Voor de publieke omroep blijft het regime van vergunningverlening bij voorrang gehandhaafd. Dit neemt niet weg dat ook voor publieke omroep een BOP verplicht is. Op grond van artikel 3.3, derde lid, van de Telecommunicatiewet, is er wel een verplichting voor de minister van Economische Zaken om ten minste voor de daarin genoemde programma's frequentieruimte ter beschikking te stellen.

Het vergunningendomein betreft met name het frequentiegebruik voor economische activiteiten, waarmee een bedrijfseconomisch belang gemoeid is. Hieronder valt zowel het commercieel gebruik van omroep- en telecommunicatiediensten, zoals GSM en commerciële omroep, als ook het gebruik van frequenties ter ondersteuning van zakelijke dienstverlening, bijvoorbeeld het gebruik van een mobilofoon door taxibedrijven, voor zover dit gebruik niet is vrijgesteld van de vergunningsplicht.

Een vergunning is vereist als zich minimaal één van de volgende situaties voordoet:

- 1) er is coördinatie nodig tussen de individuele gebruikers,
- 2) het gebruik is niet overal in Nederland mogelijk,

¹⁶ In relatie tot onder meer de technische ontwikkelingen, de toegewezen frequentieruimte dan wel de verleende vergunning en de gepleegde investeringen.

- 3) het gebruik van bepaalde frequentieruimte is slechts voor een beperkt aantal gebruikers mogelijk, of
- 4) de frequentieruimte is slechts voor een beperkte periode beschikbaar.

Op dit moment is er een aantal vergunningscategorieën dat niet aan één of meer van bovenstaande criteria voldoet. Deze toepassingen zullen naar het vergunningvrije domein worden overgeheveld. Zie verder paragraaf 2.5.

Zoals gezegd, zijn er technologische ontwikkelingen die apparatuur in staat stellen zelf op zoek te gaan naar een vrij stukje frequentieruimte. Dergelijke technieken maken het mogelijk om toepassingen die nu nog in het vergunningendomein vallen, omdat individuele coördinatie nodig is, op termijn over te hevelen naar het vergunningvrije domein. De komende jaren zal dan ook, niet alleen door het nieuwe beleid maar ook door die technieken zelf, een verschuiving optreden van het vergunningendomein naar het vergunningvrije domein.

Aan een vergunning worden voorschriften verbonden. Deze voorschriften zijn altijd uniek. Er worden zo min mogelijk voorschriften en beperkingen aan vergunningen verbonden. Dit alleen al omdat de Europese richtlijnen, in het bijzonder de Machtigingsrichtlijn (2002/20/EG), dit voorschrijven. Deze voorschriften hebben met name betrekking op doelmatig frequentiegebruik, waaronder dekkingsvoorschriften, het voorkomen van storing (technische voorschriften) en de borging van mediapolitieke belangen. De vergunningsvoorschriften worden zo veel mogelijk beperkt tot die aspecten die in hoge mate onafhankelijk zijn van marktontwikkelingen en van technische ontwikkelingen. Het opleggen van vele en/of gedetailleerde voorschriften beperkt een flexibel gebruik van de betreffende frequenties en belemmert de verhandelbaarheid van de vergunning. Bij veilingprocedures wordt bij het bekendmaken van de vergunningsvoorschriften aangegeven dat bij veranderende marktomstandigheden wijzigingen in die voorschriften aangebracht kunnen worden.

Als de voorwaarden voor gebruik van het frequentiespectrum generiek zijn, wordt de figuur van registratie of vergunningvrij gebruik gehanteerd. Zie hiervoor paragraaf 2.5.

Een apart punt van aandacht is de politieke verantwoordelijkheidsverdeling bij vergunningverlening voor commerciële omroep. De huidige bevoegdheidsverdeling tussen de minister van Economische Zaken (EZ) en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) kan op meerdere punten vooral procedureel worden vereenvoudigd. Op vele punten in de verdelingsprocedure van frequenties voor commerciële omroep zijn er thans taken toebedeeld aan de minister van OCW, terwijl de uiteindelijke vergunningverlening geschiedt door de minister van EZ, en de daarmee samenhangende bezwaar- en beroepsprocedures ook door deze laatste gevoerd moeten worden.

Deze situatie wordt beëindigd door taken en bevoegdheden op een meer heldere manier bij één minister neer te leggen, teneinde te bereiken dat de minister die de beslissing tot vergunningverlening zowel inhoudelijk als procedureel neemt, uiteindelijk ook de bezwaar- en beroepsprocedures ten aanzien van de vergunningverlening voert. Daarom wordt geregeld dat alle bevoegdheden bij de minister van EZ worden gelegd. Deze zorgt er voor dat alle bij de verdeling van frequenties te behartigen belangen in voldoende mate worden afgewogen alvorens tot verdeling wordt overgegaan. De uitvoering van de verdelingsprocedure en de uiteindelijke vergunningverlening geschiedt voor alle vergunningen door Agentschap Telecom van het ministerie van EZ. Voor zover het gaat om de verdeling van frequenties voor commerciële omroep geschiedt de beleidsvoorbereiding en de vergunningverlening in overeenstemming met de minister van OCW. Dit vanwege de bevoegdheden van de minister van OCW op grond van de Mediawet. Dit zal in de regelgeving worden geïmplementeerd en uitgewerkt.

SCHAARSE VERGUNNINGEN

Zoals gezegd, zal schaarste zoveel mogelijk worden teruggedrongen. Veruit de meeste vergunningen kunnen door de minister op aanvraag aan een gegadigde worden verleend. Er zijn echter situaties waarin het aantal vergunningen beperkt is en deze op een eenduidig moment aan potentiële vergunninghouders worden aangeboden. In dat geval kan het zijn dat er meer gegadigden zijn dan het totale aantal beschikbare vergunningen, of dat er meer gegadigden zijn voor een of meerdere specifieke vergunningen binnen dat totale aantal. Er is dan sprake van verdelingsschaarste en van zogenoemde schaarse vergunningen. Deze verdelingsschaarste moet worden opgelost met behulp van schaarste-verdeelinstrumenten: de veiling en/of de vergelijkende toets.

Het betreft dan met name grootschalig gebruik met een beperkt aantal aanbieders waarmee grote investeringen gemoeid zijn. Voorbeelden hiervan zijn de GSM- en UMTS-vergunningen. Daarbij krijgt iedere vergunninghouder voor langere tijd de beschikking over het recht voor gebruik van zijn frequenties. Dit recht is niet volledig exclusief, omdat er sprake kan zijn van gedeeld gebruik of medegebruik. Een goed voorbeeld daarvan is Ultra Wide Band, waarbij het zendvermogen over een groter deel van het spectrum wordt “uitgesmeerd” en waarbij ook houders van schaarse vergunningen een “acceptabele” mate van ruis kunnen ondervinden. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 2.6.

Voorts betekent het verlenen van schaarse vergunningen evenmin dat aan de vergunninghouder economisch exclusieve gebruiksrechten worden gegeven. Ten eerste kan er geen garantie worden geboden dat gedurende de vergunningstermijn geen gelijksoortige toepassingen in andere banden zullen worden toegestaan. Juist als gevolg van ruimere bestemmingen in andere banden en de ontwikkeling van de radiotechniek kunnen zulke gelijksoortige toepassingen plaatsvinden. Ten tweede beperkt het feit dat schaarse vergunningen tijdelijk zijn de exclusiviteit van de gebruiksrechten.

Na afloop van de vergunningtermijn moeten marktpartijen, bestaande en nieuwe, in de gelegenheid worden gesteld schaarse frequenties te kunnen verwerven en gebruiken.

Toewijzing

Bij toewijzing van schaarse vergunningen is het noodzakelijk dat partijen in een verdeling in een open en transparant proces gelijke kansen krijgen op toegang tot spectrum. De rechten op het gebruik van schaarse vergunningen mogen bovendien niet eeuwigdurend zijn; op gezette tijden moeten nieuwe partijen kansen krijgen om toegang tot het spectrum te verkrijgen.

In het geval er sprake is van schaarse vergunningen zal voor de verdeling een schaarste-instrument worden toegepast. Het begrip “schaarste-instrument” wordt zowel in de wet als in het NFP gehanteerd als verzamelbegrip voor veiling, vergelijkende toets, al dan niet in combinatie met een financieel bod, of een combinatie van een vergelijkende toets en een veiling, bijvoorbeeld eerst een vergelijkende toets en bij “gelijk eindigen” daarna een veiling. De specifieke keuze voor en de wijze waarop het schaarste-instrument wordt ingevuld, wordt pas kort voor de start van een concrete verdelingsprocedure gemaakt. Bij die keuze stelt de minister van Economische Zaken, overeenkomstig het bepaalde in de Comptabiliteitswet¹⁷, de minister van Financiën tijdig in de gelegenheid daarover zijn oordeel te geven.

Onafhankelijk van de gekozen verdelingsprocedure gelden de volgende algemene doelstellingen:

- allocatieve efficiëntie: de vergunning moet terecht komen bij de partij die de meeste waarde weet te genereren met de vergunning;
- de mededinging moet bevorderd worden;
- het bepalen van de omvang van de vergunningen wordt zoveel mogelijk aan de biedende partijen overgelaten. Dat kan bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van meerdere kleinere kavels. Ook kunnen partijen zelf na een verdeling de omvang van hun vergunningen wijzigen door (delen van) de vergunningen te verhandelen.

Voor de keuze voor een specifiek verdeelinstrument biedt het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de MDW-werkgroep “Veilen en andere allocatiemechanismen”¹⁸ het kader. Volgens het kabinet is het van groot belang om de doelstellingen van de allocatie

¹⁷ Artikel 16, eerste lid, van de Comptabiliteitswet luidt: Voorstellen (...) met financiële gevolgen voor het Rijk worden niet aan de ministerraad of aan de Staten-Generaal aangeboden (...) voordat Onze Minister van Financiën daarover zijn oordeel heeft gegeven.

¹⁸ Zie het kabinetsstandpunt t.a.v. het MDW-rapport “Veilen en andere allocatiemechanismen”, Kamerstukken II, 2001-2002, 24036, nr. 254

duidelijk te formuleren voordat wordt nagedacht over het allocatiemechanisme en de vormgeving. Tevens is het belangrijk te bezien op welke wijze de markt die na allocatie resulteert, het best kan worden geordend. Bovendien zullen de doelstellingen, de marktordening en de vormgeving van het mechanisme wel steeds in samenhang moeten worden beschouwd, om te beoordelen of een gekozen systematiek tot de best mogelijke resultaten leidt.

Op grond van de conclusies van de betreffende MDW-werkgroep, is het kabinet van mening dat wanneer de markt die na de allocatie resulteert zo kan worden vormgegeven dat publieke belangen op die markt worden geborgd, een (bepaalde vorm van een) veiling de beste resultaten oplevert. Dit geldt ook wanneer de markt de publieke belangen niet borgt, maar deze wel kunnen worden zeker gesteld door voorafgaand aan de allocatie bijzondere voorwaarden aan de rechten te verbinden. Wanneer deze voorwaarden niet vooraf te bepalen zijn, dan kan in bepaalde gevallen het allocatiemechanisme gebruikt worden om informatie te verkrijgen over de achteraf vast te leggen voorwaarden. De vergelijkende toets is dan het eerst aangewezen instrument.

Het kabinet noemt voorts een aantal in dit kader relevante aandachtspunten. Bij beide mechanismen (veiling en vergelijkende toets) is het van belang dat er sprake is van een zekere concurrentie tussen de deelnemers, omdat dan partijen worden geprikkeld een goed bod neer te leggen. Er moet voorkomen worden dat zittende partijen nieuwkomers van de markt kunnen weren. Verder vragen eventuele problemen rond collusie bij de veiling aandacht. Voorts is het bij de vergelijkende toets zinvol om de criteria zoveel mogelijk te richten op hetgeen men wil weten over het product dat op de markt wordt aangeboden en niet op de partijen.

Vertaald naar het frequentiebeleid ziet het kabinet de veiling dan ook als het aangewezen verdeelinstrument in geval de publieke belangen vooraf zijn vast te leggen. In het algemeen kan worden gezegd dat indien een vergelijkende toets wordt gehanteerd, het zaak is om op inhoudelijke criteria de keuze te bepalen. Concreet vertaald naar het frequentiebeleid zal dit er naar verwachting toe leiden dat de vergelijkende toets alleen wordt gebruikt als er een maatschappelijk of cultureel belang moet worden geborgd dat niet vooraf kan worden geclausuleerd, dat wil zeggen dat dit niet vooraf in vergunningvoorschriften kan worden vertaald. Het inhoudelijk bod van de winnaars in een vergelijkende toets wordt achteraf in de vergunningvoorschriften vastgelegd. Deze situatie zal zich naar verwachting alleen voordoen bij commerciële omroep.

Verlenging

Vergunningen voor het gebruik van schaarse frequenties zijn eindig in tijd. Verlenging van schaarse vergunningen is in principe niet aan de orde. De vergunningduur moet worden bepaald aan de hand van een redelijke terugverdientijd van investeringen. Verlenging is alleen een optie bij zwaarwegende maatschappelijke of economische belangen. Die situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen in de - zo kort mogelijke -

overgangsfase van omschakeling naar een nieuwe techniek (bijvoorbeeld van analoog naar digitaal) die efficiënter gebruik van frequentieruimte mogelijk maakt. In het geval van verlenging zal worden afgewogen of en zo ja welke prijs de vergunninghouder moet betalen. Conform de Machtigingsrichtlijn zal deze prijs zodanig zijn dat deze de doelmatigheid van het spectrumgebruik bevordert. Om die reden zal ten aanzien van elke eventuele verlenging maatwerk moeten worden geleverd.

Vergunningvoorschriften

De vergunningen moeten de vergunninghouder zoveel mogelijk flexibiliteit bieden om te kunnen inspelen op veranderende markt- en technologische ontwikkelingen om daarmee innovatie een kans te geven. Zoals gezegd zullen zo min mogelijk voorschriften aan de vergunning worden verbonden. Dit is moeilijker bij vergunningen die in een vergelijkende toets zijn verworven dan voor geveilde vergunningen. Bij een vergelijkende toets wordt immers op specifieke kenmerken en inhoudelijke aspecten geselecteerd en worden deze noodzakelijkerwijs in vergunningvoorschriften vertaald.

Betalen voor het gebruik van frequentieruimte

Voor het gebruik van frequentieruimte kunnen vergunninghouders te maken krijgen met de volgende vormen van betaling:

- elke vergunninghouder (dus ook voor niet-schaarse vergunningen) moet voor de vergunning de daarmee gemoeide administratieve kosten (“leges”) en een vergoeding voor het toezicht aan Agentschap Telecom betalen;
- houders van schaarse vergunningen moeten de bedragen betalen, die zij in een veiling of vergelijkende toets hebben geboden;
- er kan een door de overheid bepaald bedrag worden gehanteerd, al dan niet in aanvulling op een in de veiling of vergelijkende toets geboden bedrag.

Het kabinet vindt de laatstgenoemde mogelijkheid noodzakelijk ter waarborging van een effectief gebruik van het spectrum, zowel bij de uitgifte van vergunningen als bij eventuele verlenging, in afwijking van de hoofdlijn dat zulke vergunningen in beginsel niet worden verlengd. De Telecommunicatiewet kent momenteel de mogelijkheid om een bedrag te vragen voor het gebruik van frequentieruimte, het zogenoemde financieel instrument. Het is tot dusverre in een zeer beperkt aantal gevallen gebruikt.

Voor de bepaling van de hoogte van het bedrag wordt gekeken naar de tijdens de vergunningduur te verwachten voordelen en naar de opbrengsten van alternatieve bestemmingen en wordt rekening gehouden met de mogelijke innovatieve werking van de betreffende toepassing. Indien er dan geen gegadigden zijn voor de vergunning, dan moet herbestemming van de frequenties voor een andere toepassing worden overwogen. Dit laatste vergt aanpassing van het NFP.

Het financieel instrument kent thans twee mogelijke vormen, een eenmalig vooraf bepaald bedrag of jaarlijkse bedragen op basis van een vooraf bepaald percentage van de omzet of winst. De jaarlijkse betalingen kunnen leiden tot discussies over de hoogte van de toe te rekenen omzet of winst en daarmee tot hoge beheerskosten en administratieve lasten. Het kabinet heeft daarom voorkeur voor toepassing van het eenmalig vooraf bepaalde bedrag.

De keuze voor het al dan niet toepassen van een financieel bod bij de toepassing van het schaarste-instrument vergelijkende toets, alsmede voor het hanteren van het financieel instrument, geschiedt in overeenstemming met de minister van Financiën. In geval van vergunningverlening ten behoeve van commerciële omroep zal dit tevens geschieden in overeenstemming met de minister van OCW.

Gespreide betaling

Voor zowel de in de veiling of vergelijkende toets vrijwillig geboden bedragen, als voor het door de overheid vooraf bepaalde eenmalige bedrag ter bevordering van het doelmatig gebruik van frequenties (het financieel instrument), bestaat de mogelijkheid tot gespreide betaling. Hierover zal bij elke concrete uitgifte van schaarse vergunningen worden besloten. De wijze waarop de eventuele gespreide betaling vorm zal krijgen, zal in een ministeriële regeling worden beschreven. Indien een vergunninghouder zich niet houdt aan dit bij of krachtens de wet gestelde, dan kan de vergunning worden ingetrokken.

Bestemming opbrengsten uit veilingen, vergelijkende toetsen

De opbrengsten van frequentieveilingen en financiële biedingen in een vergelijkende toets dienen als voeding voor het Fonds economische structuurversterking (Fes). De kosten die direct gerelateerd zijn aan een frequentieverdeling, met inbegrip van de daaraan gerelateerde kosten na afloop van die verdeling, worden in mindering gebracht van de eventuele opbrengsten van die verdeling.

Het begrotingsfonds Fes heeft als doel het financieren van investeringsprojecten van nationaal belang waarmee beoogd wordt de economische structuur te versterken. Omdat het kabinet het grote belang van kennis en innovatie onderkent, zijn en worden hiervoor uit het Fes substantiële bedragen beschikbaar gesteld.

Verhandelbaarheid

Een verdeling is altijd een momentopname. Omdat de markt en de techniek zich ontwikkelen is er behoefte aan flexibiliteit. Na de verdeling kunnen de vergunningen in principe dan ook verhandeld worden. Indien dat het geval is, gebeurt het onder de gelijke rechten en plichten verbonden aan de oorspronkelijke vergunning. Verhandelbaarheid heeft in de praktijk vooral betrekking op de overdracht van de vergunning. In de huidige wet is de mogelijkheid tot overdracht al geregeld. Op korte termijn wordt dit uitgebreid met de mogelijkheid om ook gedeelten van vergunningen te kunnen overdragen. De minister moet goedkeuring geven bij overdracht. Dit goedkeuringsvereiste kan in een zo

licht mogelijke procedure worden vormgegeven. Redenen voor weigering van goedkeuring kunnen alleen betrekking hebben op dezelfde gronden die bij de initiële uitgifte zijn gehanteerd, bijvoorbeeld ten aanzien van de toelatingseisen, of ten aanzien van de mededinging¹⁹.

Naast overdracht kan onder verhandelbaarheid ook worden verstaan dat de vergunninghouder de mogelijkheid wordt geboden om zelf medegebruik en gedeeld gebruik van frequentieruimte toe te staan (zie ook paragraaf 6b). En tenslotte bestaat de mogelijkheid voor vergunninghouders om afspraken te maken over hogere onderling acceptabele storingsniveau's, mits dit geen (extra) storing veroorzaakt aan andere partijen.

Ter vereenvoudiging en versnelling van procedures voor verdeling van schaarse frequenties, worden de volgende wijzigingen ingevoerd.

De ministeriële regelingen waarin de verdelingsprocedure is geregeld, zullen voorgepubliceerd worden, alsmede de concept-vergunningen zoals deze zullen worden verleend, samen met de voorschriften en beperkingen die aan de vergunningen worden verbonden. Op deze wijze kan kennis genomen worden van de wijze waarop de procedures zullen lopen. Er zal zoveel mogelijk met "standaard" ministeriële regelingen gewerkt worden waarin alles wat gemeenschappelijk aan een bepaalde verdelingsprocedure is, opgenomen wordt. Nu de ministeriële regelingen voor de verdelingsprocedures zullen worden voorgepubliceerd, bestaat er ook geen reden meer om naast die procedure hierover nog apart overleg te voeren met belanghebbenden of advies in te winnen. Dit laat onverlet dat de minister met name in de fase van beleidsvoorbereiding hecht aan regelmatig en open overleg met marktpartijen en belangstellenden.

NIET-SCHAARSE VERGUNNINGEN

Toewijzing

Niet-schaarse vergunningen worden op aanvraag door de minister verleend. Daarbij kan gedacht worden aan taximobilofoonvergunningen en vergunningen voor straalverbindingen. Ook aan deze vergunningen worden individuele, op doelmatig frequentiegebruik gebaseerde voorschriften verbonden. De aanvraag van de vergunning zal moeten worden gemotiveerd, waarbij niet meer frequentieruimte wordt verstrekt dan noodzakelijk.

Verlenging

Niet-schaarse vergunningen worden in principe automatisch verlengd, bij voorkeur telkens voor korte perioden, waarbij afhankelijk van de toepassing gedacht kan worden

¹⁹ Hier wordt bedoeld op de mededinging zoals genoemd in de Telecommunicatiewet (art. 3.3, 3.6 en 3.8). Daarnaast kunnen ook algemene mededingingsregels spelen.

aan een periode van drie tot vijf jaar. Verlengen is de standaardregel en afwijking van die regel dient binnen een redelijke termijn aan de vergunninghouder te worden meegedeeld, bijvoorbeeld twee jaar voor afloop. Dit komt de flexibilisering ten goede. Het vermindert tevens in belangrijke mate de administratieve lasten voor zowel gebruikers als de overheid. Voor alle duidelijkheid wordt vermeld dat “automatische verlenging” niet inhoudt dat er een “automatisch recht” op verlenging bestaat. Het optreden van schaarste en het niet doelmatig gebruik van frequenties zijn redenen om niet te verlengen.

Betalen voor het gebruik van frequentieruimte

Niet schaarse vergunningen worden om niet vergeven. Feitelijke schaarste speelt immers geen rol en kan dus niet in een prijs worden verdisconteerd. Als er schaarste ontstaat, dan is het wenselijk om het beleid aan te passen; de vergunningen worden dan niet meer verlengd. Dit kan een overgang naar het schaarse vergunningendomein inhouden of het beschikbaar stellen van additionele frequentieruimte.

Dit neemt niet weg dat gebruikers ook hier kosten in rekening zullen worden gebracht. Deze kosten betreffen de werkelijk gemaakte kosten benodigd voor de verlening van een vergunning en het toezicht daarop. De kosten zijn direct gerelateerd aan de hoeveelheid werk die gepaard gaat met de verlening van de vergunning. De hoeveelheid werk kan afhankelijk van de benodigde coördinatie per regio verschillen. Het wordt de uitvoerende instantie mogelijk gemaakt om het tarief daarnaar te differentiëren, ook binnen een vergunningscategorie.

Verhandelbaarheid

Bij niet-schaarse vergunningen speelt verhandelbaarheid in principe geen rol. Zolang ze niet schaars zijn, kunnen de vergunningen eenvoudigweg bij de vergunningverlener “worden opgehaald”. Dit neemt niet weg dat vergunninghouders de mogelijkheid hebben om de vergunning over te dragen.

2.5 Het vergunningvrije domein

In dit domein bevindt zich het frequentiegebruik, waar geen individuele voorschriften aan het gebruik van frequenties worden gekoppeld. Zie hiervoor ook 2.4.

Dat er geen individuele voorschriften aan het gebruik van frequenties zijn gekoppeld, wil niet zeggen dat het gebruik van deze frequenties in het geheel vrij is. Ook bij dit frequentiegebruik worden er regels gesteld. Deze regels houden verband met doelmatig frequentiegebruik en zijn vervat in de Regeling gebruik van frequentieruimte zonder vergunning²⁰.

WiFi is een aansprekend voorbeeld van zulk gebruik. Daarnaast moet gedacht worden aan allerlei toepassingen in en rondom het huis, bijvoorbeeld afstandbedieningen,

²⁰ Stcrt. 2005, nr. 54

garagedeuropeaners en draadloze (DECT) telefoons. De verwachting is dat er door technologische ontwikkelingen een sterk toenemende vraag zal zijn naar meer vergunningvrij gebruik.

Ook indien er geen individuele vergunningsvoorschriften hoeven te worden gesteld, kan het nodig zijn om zicht te houden op de gebruikers. Om die reden wordt een registratieplicht ingevoerd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan marifonie. Dergelijk gebruik is thans ondergebracht in het vergunningenregime. Bestaande niet-schaarse vergunningen waarbij geen individuele elementen aan de orde zijn, worden in de veel lichtere vorm van registratie vormgegeven. Dat zit dicht tegen vergunningvrij en flexibel gebruik aan, maar houdt de mogelijkheid open om in geval van het ontstaan van schaarste, na gebleken misbruik, of wensen tot herbestemming van de betreffende frequenties, het gebruik weer naar het vergunningendomein over te brengen. In verband met de daaraan verbonden administratieve lasten zal daarmee zoveel mogelijk terughoudendheid worden betracht en zal een dergelijke wijziging tijdig worden aangekondigd. In eerste instantie zal worden bezien of het beschikbaar stellen van additionele frequentieruimte een oplossing kan bieden.

2.6 Medegebruik en gedeeld gebruik

Onder gedeeld gebruik wordt verstaan, dat een frequentieband in het NFP aan meerdere gebruikers of toepassingen wordt toegewezen. Het kan hierbij zowel gaan om een frequentieband die door meerdere gebruikers met dezelfde toepassing wordt gedeeld, als om gezamenlijk gebruik van de band door verschillende toepassingen. Van medegebruik is sprake als rechthebbenden andere gebruikers (moeten) toelaten tot "hun spectrum".

Gedeeld gebruik en medegebruik kunnen worden opgelegd door de overheid (6a). Maar medegebruik kan ook worden toegestaan door vergunninghouders zelf (6b).

(a) De overheid kan in het NFP frequentiebanden bestemmen voor medegebruik en voor gedeeld gebruik. Wat betreft gedeeld gebruik, kan dat door het bestemmen van delen van frequentiebanden voor meerdere primaire gebruikers, dat wil zeggen gebruikers met soortgelijke vergunningsvoorschriften, bijvoorbeeld mobilofonie waarbij meerdere gebruikers dezelfde frequentie krijgen toegewezen voor gebruik ten behoeve van mobiele radiocommunicatie. Het kan betrekking hebben op toewijzing van gebruik van dezelfde frequentie voor een bepaalde tijd, op bepaalde tijdstippen en/of op bepaalde plaatsen. Niet schaarse frequentieruimte wordt altijd gedeeld gebruikt.

De overheid kan medegebruik opleggen door niveaus te definiëren, onder welke een vergunninghouder wel storing ondervindt maar deze storing acceptabel is. Het opleggen van medegebruik is met name aan de orde in gevallen waar het medegebruik zich uitstrekt over meerdere vergunninghouders. Belangrijk is dat de overheid de parameters

voor dit soort medegebruik in overleg met de primaire gebruiker vaststelt en in de vergunning vastlegt.

(b) Daarnaast kunnen houders van schaarse vergunningen zelf ook bepalen welke (ruimere) mate van medegebruik zij zelf toestaan. Dit werd in paragraaf 2.4 al beschreven als een mogelijke variant van verhandelbaarheid van spectrum. Dan moet vooral gedacht worden aan medegebruik van dezelfde frequentie op bepaalde plaatsen en op bepaalde tijdstippen. Medegebruik is ook mogelijk op het niveau van capaciteit, waarbij de medegebruiker overblijvende capaciteit van de vergunninghouder op al dan niet bepaalde tijdstippen kan gebruiken. Alleen houders van schaarse vergunningen voor zakelijke doeleinden hebben de mogelijkheid over medegebruik te beslissen. Bij niet schaarse vergunningen is deze optie niet aan de orde, omdat daar frequenties gedeeld worden gebruikt.

3. UITVOERING EN TOEZICHT

Flexibiliteit in het frequentiebeleid is alleen mogelijk als er adequaat uitvoering aan wordt gegeven en als er afdoende toezicht is. De uitvoering van het frequentiebeleid en het toezicht zijn volledig belegd bij Agentschap Telecom van het ministerie van Economische Zaken.

Een flexibeler kader voor het bestemmen, verdelen en gebruiken van frequenties heeft consequenties voor de uitvoering van het frequentiebeleid en voor het toezicht op het gebruik van frequentieruimte. Binnen de traditionele taak van vergunninguitgifte en toezicht op correct gebruik van frequenties treedt een accentverschuiving op. Het aantal vergunningen voor gebruik van frequentieruimte wordt kleiner, maar de uitvoering zal in zijn algemeenheid complexer worden. Zo zal meer maatwerk moeten worden geleverd en zal meer aandacht moeten worden besteed aan het bepalen van voor gebruikers toelaatbare storingsniveaus.

Daarnaast zal het toezicht worden geïntensiveerd. Het gebruik van frequentieruimte neemt toe en vindt plaats onder flexibeler voorwaarden dan voorheen. Dit gegeven, alsmede voorzienbaar meer medegebruik en meer vergunningvrij gebruik nopen tot aanvullend toezicht, onder andere in de vorm van gestructureerde waarnemingsactiviteiten op het gebruik van frequentieruimte (het zogeheten monitoring). Verder wordt op basis van risicoanalyses gericht toezicht gehouden op het gebruik en op de gebruikers van het spectrum, om enerzijds te kunnen bepalen of gebruikers zich aan de spelregels houden en anderzijds om tijdig te kunnen signaleren wanneer er schaarstedruk ontstaat in bepaalde frequentiebanden.

Agentschap Telecom zal regelmatig over de effecten van het nieuwe frequentiebeleid rapporteren. Dit zal gebeuren aan de hand van nog vast te stellen effectindicatoren.

Van belang is om de functiescheiding van beleid en uitvoering te benadrukken. Door flexibilisering van het frequentiebeleid zal de uitvoering en het toezicht op het frequentiebeleid complexer worden. Een goede terugkoppeling aan het beleid blijft noodzakelijk. Echter, ten behoeve van transparantie en onafhankelijkheid staat functiescheiding van beleid en uitvoering voorop. Agentschap Telecom valt rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de Secretaris-Generaal van het ministerie van Economische Zaken. Agentschap Telecom is zowel een uitvoerings- als toezichtsorganisatie. Binnen het agentschap is de organisatorische scheiding tussen uitvoering en toezicht geborgd.

Naast Agentschap Telecom houden de NMa en de OPTA toezicht op het terrein van elektronische communicatie. De NMa ziet vanuit het algemene mededingingstoezicht toe op het bewaken en bevorderen van concurrentie en op alle bestaande markten in Nederland en daarmee ook op markt voor elektronische communicatiediensten en -

netwerken. Gelet op de ontwikkelingen van de markt, zal het belang van (ex post) toezicht door de NMa naar verwachting toenemen. De OPTA is belast met het toezicht op de sectorspecifieke aanvullende mededingingsregels, evenals het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving die tot doel heeft belangen als betaalbaarheid, kwaliteit en veiligheid te dienen.

In onderstaande paragrafen wordt de verschuivende rol van de overheid in uitvoering en toezicht geschetst.

3.1 Uitvoering

Verdeling en uitgifte van frequentieruimte

Indien voor het gebruik van bepaalde frequentieruimte een vergunning vereist is, zal in veruit de meeste gevallen door Agentschap Telecom een vergunning worden verstrekt op volgorde van binnenkomst van de aanvraag. Bij een dergelijke aanvraag zal worden beoordeeld hoeveel frequentieruimte met de aanvraag van een vergunning is gemoeid. Aan de aanvrager zal niet meer frequentieruimte worden verstrekt dan nodig.

De uitgifte van frequentieruimte voor publieke taken zal in het nieuwe kader worden bepaald aan de hand van toetsing van een behoefte-onderbouwingsplan (BOP) dat als aanvraag dient voor het verkrijgen van de gewenste hoeveelheid frequentieruimte. Agentschap Telecom is verantwoordelijk voor de beoordeling van een BOP. Omdat bescherming van het gebruiksrecht, onder andere als gevolg van het toestaan van meer medegebruik, meer aandacht zal krijgen binnen het nieuwe kader, zullen voor deze categorie van gebruik heldere beschermingsafspraken gemaakt moeten worden die tussen Agentschap Telecom en het betrokken ministerie worden vastgelegd.

De verdelingsprocedures die betrekking hebben op de verdeling van schaarse frequentieruimte worden door Agentschap Telecom uitgevoerd.

Voor het vaststellen van vergunningvoorschriften zal gebruik worden gemaakt van risico-analyses. In paragraaf 3.2 wordt hier een nadere uitwerking van gegeven. Ook zullen gebleken effecten uit monitoring mee worden genomen bij het vaststellen van vergunningvoorschriften. Gezien de toenemende complexiteit van verdeling en uitgifte van frequentieruimte, is een verdere ontwikkeling van de kennisfunctie van Agentschap Telecom noodzakelijk.

Vergunningvrij waar mogelijk

Het uitgangspunt “Vergunningvrij waar mogelijk” betekent dat de niet-schaarse frequenties in principe vergunningvrij zullen zijn. Voor het gebruik van frequenties zullen alleen vergunningen vereist zijn als dat echt noodzakelijk is. Deze noodzaak is afhankelijk van een aantal criteria die in hoofdstuk 2 zijn vermeld. Bij de bestemming van

frequentiebanden in het Nationaal Frequentieplan zal aan de hand van deze criteria worden getoetst of vergunningverlening noodzakelijk is.

Frequentiegebruik dat voldoet aan één van de in hoofdstuk 2 gestelde criteria blijft vergunningplichtig. Consequente toepassing van de criteria betekent echter ook dat delen van het frequentiespectrum vergunningvrij zijn te maken. Dit zal onder meer worden gerealiseerd door gebruikmaking van risicoanalyses en het toestaan van bepaalde storingsniveaus beneden welke geen individuele coördinatie tussen gebruikers is vereist. Uit een eerste analyse is gebleken dat in ieder geval de onderdelen Radar en SART die op dit moment zijn opgenomen in de maritieme vergunningen, kunnen worden afgeschaft. Daarnaast kunnen de vergunningen voor marifonie ten behoeve van de pleziervaart en de vergunningen voor radiozendamateurs worden omgezet in een registratie. Dit betekent dat in totaal ongeveer 51.000 vergunningen worden omgezet in registraties. Overigens blijven de examens voor radiozendamateurs een verplichting voor registratie.

De mogelijkheid om in plaats van een vergunning een registratie te hanteren komt voort uit het feit dat in bepaalde gevallen een vergunning niet langer noodzakelijk is, maar het wel belangrijk kan zijn om zicht te hebben op het type gebruik of de persoon van de gebruiker. De wijze waarop registratie vorm moet krijgen staat nog niet vast. Gedacht wordt aan een registratie die vergelijkbaar is met die van het Kadaster. Het opnemen van alle frequentiegebruiksrechten in een openbaar kadaster draagt bij aan de transparantie van het frequentiebeleid. Agentschap Telecom zal de kosten van registratie bij de geregistreerde gebruiker in rekening brengen.

3.2 Toezicht

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Goed toezicht moet voldoen aan de principes van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit²¹.

De overheid heeft een rol in het toezicht op het gebruik van frequentieruimte vanuit zowel de optiek van doelmatig frequentiegebruik als vanuit veiligheids- en gezondheidsoptiek (schadelijke storing). Ook is toezicht door de overheid nodig op verplichtingen die voortvloeien uit de Europese EMC (2004/108/EG)- en R&TTE (1999/5/EG)- richtlijnen.

Ten behoeve van het toezicht op het frequentiegebruik zal meer dan voorheen gebruik worden gemaakt van monitoring, dat wil zeggen het verzamelen van gegevens over de mate of vorm van spectrumgebruik om daarmee actuele gegevens te kunnen opleveren ten aanzien van de ontwikkelingen in en rond het spectrum. Hierbij zal ook informatie die

²¹ “Kaderstellende visie op toezicht”, Kamerstukken II, 2000-2001, 27831, nr. 1

over handel wordt verzameld worden gebruikt, met name ten behoeve van het monitoren en vergunningvrij gebruik. Deze gegevens zijn van belang om waar nodig handhavend op te treden. Daarnaast zullen de gegevens gebruikt worden om gevraagd en ongevraagd informatie en adviezen te kunnen leveren en een terugkoppeling te verzorgen naar het beleid.

Daarnaast zal het toezicht op correct gebruik van frequentieruimte worden gebaseerd op klachten en op risicoanalyses. Door het uitvoeren van risicoanalyses wordt in kaart gebracht wat de gevolgen kunnen zijn van het niet naleven van de regelgeving. Tevens wordt in de analyse aangegeven hoe groot de kans is dat deze consequenties zich voordoen en wat daarvan de ernst is. Het gaat hierbij om onder meer economische, maatschappelijke en technische gevolgen. De uitkomsten van de risicoanalyses zijn bepalend voor het toezicht op de naleving van gestelde regels en vormen de basis voor specifieke handhavingsacties. Tevens zijn de uitkomsten van belang bij het bepalen van toelaatbare storingsniveaus, bij de toewijzing van spectrum en bij het vaststellen van vergunningvoorschriften. Risicoanalyses zijn daarmee een belangrijk instrument om focus aan te brengen in het toezicht. Al met al zal de nadruk meer liggen op waarnemen en beoordelen van het frequentiegebruik.

Zoals hierboven genoemd, dient goed toezicht te voldoen aan eisen van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit. Voor effectief toezicht op het frequentiebeleid is het nodig dat het toezicht onafhankelijk is van de uitvoering. Aangezien zowel het toezicht als de uitvoering op frequentiegebruik door Agentschap Telecom wordt verricht, is een organisatorische scheiding aangebracht tussen de uitvoering en het toezicht binnen Agentschap Telecom.

3.3 Financiering uitvoering en toezicht

Zoals beschreven in paragraaf 2.4 zullen de kosten die gemaakt zijn voor het verlenen van een vergunning en het toezicht daarop verhaald worden op de gebruiker. Ook de kosten voor registratie zullen op de gebruiker worden verhaald. Bij vergunningvrije categorieën kunnen de toezichtskosten echter niet worden verhaald op de betreffende gebruikers. Het beleid in deze nota zal leiden tot toename van vergunningvrij gebruik. Deze ontwikkelingen hebben effect op de financiering van Agentschap Telecom. Het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Financiën zullen daarom nadere afspraken maken over hoe de toezichtskosten voor deze vergunningvrije categorieën gefinancierd zullen worden.

De eerste stap in het vergunningvrij maken van vergunningscategorieën betreft het omzetten van de vergunningen marifonie in registraties en het volledig vergunningvrij maken van de onderdelen SART/Radar uit de bestaande marifonievergunningen. De hiermee gemoeide toezichtskosten bedragen €1 mln structureel. Hiertoe zal in de

begroting van het ministerie van Economische Zaken de bijdrage aan Agentschap Telecom met dit bedrag worden verhoogd.

Het inrichten van een flexibeler kader voor het gebruik van frequentieruimte leidt tot verlaging van de drempels voor toetreding tot het spectrum en tot vermindering van de beheerslasten voor de overheid en van de administratieve lasten voor de gebruikers.

4. OVERGANGSREGIME EN IMPLEMENTATIE

In het voorgaande is het kader voor het nieuwe frequentiebeleid beschreven. De invoering van het nieuwe frequentiebeleid zal voortvarend ter hand worden genomen, doch geleidelijk moeten plaatsvinden. Er moet rekening worden gehouden met bestaande rechten. Bepaalde onderdelen van het beleid kunnen op korte termijn binnen het huidige wettelijk kader worden ingevoerd, voor andere onderdelen is eerst wijziging van wet- en regelgeving noodzakelijk. Het implementatietraject daarvoor zal zo spoedig mogelijk worden gestart.

Bestaande vergunningen met de daaraan verbonden voorschriften zullen gedurende de looptijd van de vergunningen in beginsel niet worden gewijzigd. Wijziging van bestaande rechten zal in beginsel alleen plaatsvinden in voor gebruikers begunstigende zin en slechts na een redelijke termijn na de bekendmaking van die wijziging.

Mocht in een bepaald geval toch een wijziging nodig zijn in voor de gebruiker ongunstige zin, dan zal rekening moeten worden gehouden met hetgeen daarover in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het tweede rapport over verhandelbare rechten is opgemerkt²².

²² Kamerstukken II, 2000-2001, 24 036, nr. 182

BIJLAGE

Authenticatie

Dit is het proces waarbij een computer of applicatie nagaat of een gebruiker, andere computer of applicatie daadwerkelijk is wie hij beweert te zijn.

BOP

Behoeftte-onderbouwingsplan: plan waarin diensten belast met vitale overheidstaken hun frequentiegebruik verantwoorden.

CEPT

Conférence Européenne des Administrations des Postes et Télécommunications: een vrijwillig samenwerkingsverband tussen de Europese overheden op het gebied van telecommunicatie en post.

Cognitieve radio

Radiozender die zijn karakteristieken aanpast aan de radio-omgeving waarin deze zich bevindt.

Convergentie

De trend dat verschillende diensten (TV, telefonie, e-mail etc.) geleverd kunnen worden over één netwerk.

DECT

Digital Enhanced Cordless Telecommunications: een Europese standaard voor digitale draadloze telefonie.

Digitalisering

De technologische trend dat informatie steeds meer in digitale vorm (gecodeerd als "nullen en enen") wordt verzonden en opgeslagen.

Doelmatig

In dit verband wordt onder doelmatig verstaan het effectief bestemmen van frequenties en efficiënt gebruik van het frequentiespectrum door niet meer frequenties toe te wijzen dan nodig.

EMC

Elektromagnetische compatibiliteit. Alle elektrische apparaten kunnen storing veroorzaken en kunnen last hebben van storing. Aan alle elektrische apparaten worden dan ook regels gesteld dat zij niet al teveel storing veroorzaken en voldoende immuun zijn voor storing van andere apparaten. Dit wordt elektromagnetische compatibiliteit genoemd.

Gedeeld gebruik

Frequentieband waarvoor geen exclusieve rechten aan een frequentiegebruiker worden gegeven.

GSM

Global System for Mobile Communications

ITU

International Telecommunications Union: een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties waarin tussen landen afspraken worden gemaakt over telecommunicatie-aangelegenheden, waaronder de indeling van het frequentiespectrum.

Medegebruik

Het door rechthebbenden (vergunninghouders) toelaten van andere gebruikers.

NFP

Nationaal Frequentieplan: plan waarin per frequentieband wordt aangegeven voor welke toepassing deze band gebruikt mag worden, of er een vergunning nodig is voor het gebruik van de frequentieband en eventueel hoe deze kan worden verkregen. Daarmee fungeert het frequentieplan als een bestemmingsplan voor het frequentiespectrum.

NMa

Nederlandse Mededingingsautoriteit

OPTA

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit

R&TTE

Radio equipment and telecommunications terminal equipment: R&TTE-richtlijn bepaalt welke apparatuur toegelaten wordt op de telecommunicatiemarkt en regelt onderlinge compatibiliteit.

Software Defined Radio

Een radiozender waarvan de karakteristieke parameters, zoals zendfrequentie en zendvermogen, met behulp van software kunnen worden aangepast.

SART

Search and Rescue Transponder; dit systeem wordt in de scheepvaart gebruikt waarbij de transponder noodsignalen ontvangt zodat een schip in nood gelocaliseerd kan worden.

UMTS

Universal Mobile Telecommunications System; systeem voor mobiele telecommunicatie.

UWB

Ultra Wide Band. Techniek waarbij het zendvermogen over een heel groot frequentiebereik wordt “uitgesmeerd”, zodat het UWB-signaal door individuele bestaande gebruikers als een lichte toename van het achtergrondruisniveau wordt ervaren.

Vitale overheidstaken

Taken op het gebied van veiligheid, zoals brandweer en luchtverkeersbegeleiding, alsmede overheidsorganen belast met de zorg voor de veiligheid van de staat en defensie.

WiFi

Wireless Fidelity: populaire benaming voor een standaard voor een draadloos lokaal netwerk.