



Flexibel en doelmatig

Advies van de commissie Frequentiebeleid Juni 2004

Flexibel en doelmatig

Advies van de commissie Frequentiebeleid

Gerrit Jan Wolffensperger (voorzitter)
Willem Baan
Martin Banga
Rien Jansen
Ignas Niemegeers
Marius van Rouwendal
Machiel van der Velde

Juli 2004

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	5
2	Evaluatie.....	9
2.1	Opzet van de evaluatie.....	9
2.2	Bevindingen van Twynstra Gudde	9
2.3	Aanbevelingen Twynstra Gudde	10
2.4	Kanttekeningen van de commissie	12
3	Schaarste.....	15
4	Uitgangspunten voor de toekomst	17
4.1	Doelstellingen van het frequentiebeleid	17
4.2	Flexibiliteit en eenvoud	18
4.3	Innovatie	19
4.4	Nieuwe technieken in het frequentiebeleid	20
5	Frequentiebestemmingen.....	21
5.1	Ruime bestemmingen	22
5.2	Experimenten en innovatie	23
5.3	Gedeeld gebruik.....	23
5.4	Medegebruik.....	25
5.5	Algemene inbreuken op exclusieve rechten	25
6	De waarde van het spectrum.....	27
7	Frequentieverdeling.....	31
7.1	Verdeling van frequentieruimte.....	31
7.2	Verhandelbaarheid en vergunningvoorschriften	34
7.3	Verkaveling van frequentieruimte	36
8	Procedures	37
8.1	Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister	37
8.2	Bestemming.....	38
8.3	Verdeling	39
8.4	Verlenging van vergunningen	41
9	Uitvoering en handhaving	45
10	Algemene conclusies	47
	Verklarende woordenlijst	49

1 Inleiding

Dit advies is opgesteld door de commissie Frequentiebeleid die in 2003 door de Minister van Economische Zaken is ingesteld. De opdracht voor de commissie was tweeledig:

- het begeleiden van de evaluatie van de Nota Frequentiebeleid uit 1995;
- het mede op basis van die evaluatie adviseren van de minister over het toekomstig frequentiebeleid.

De commissie, onder voorzitterschap van Gerrit Jan Wolffensperger, vormde met de volgende leden een afspiegeling van diverse soorten frequentiegebruikers:

- Martin Banga (Vereniging van Commerciële Radio, VCR)
- Rien Jansen (VNO-NCW, ICT-Telecommunicatie)
- Marius van Rouwendal (Ministerie van Defensie)
- Willem Baan (Stichting Astronomisch Onderzoek in Nederland, ASTRON)
- Ignas Niemegeers (TU Delft)
- Machiel van der Velde (Consumentenbond)

De commissie heeft haar taak opgepakt in twee fasen. De eerste fase betrof de begeleiding van de evaluatie van de Nota Frequentiebeleid uit 1995, waarvoor door het ministerie aan Twynstra Gudde opdracht is verleend na een door de commissie begeleid keuzeprocess. De rol van de commissie was in deze eerste fase borging van de onafhankelijkheid van de evaluatie. In die eerste fase maakten ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken deel uit van de commissie. Dit in tegenstelling tot de tweede fase. De tweede fase betrof het onderhavige advies van de commissie aan de Minister van Economische Zaken (verder: de minister), waarbij de bevindingen van Twynstra Gudde zijn betrokken, maar ook recente andere onderzoeken, die het departement heeft laten uitvoeren:

- onderzoek van Quotient & associates naar frequentiewaardering;
- onderzoek van TNO naar de aanbodontwikkelingen in nieuwe technieken;
- onderzoek van Stratix naar de vraagontwikkeling van nieuwe technieken;
- quick scan van het Instituut voor Informatierecht (IVIR) naar juridische aspecten rond frequentiebeleid.

In de Nota Frequentiebeleid uit 1995 zijn de uitgangspunten voor het huidige frequentiebeleid, als onderdeel van het algemene telecommunicatie-infrastructuurbeleid, geformuleerd. Destijds was sprake van een toenemende vraag naar frequenties, vooral voor omroep en mobiele telecommunicatie en van

ontwikkelingen in de (inter)nationale telecommunicatiesector, zoals liberalisering van de sector en technologische ontwikkelingen, die herziening van het frequentiebeleid noodzakelijk maakten.

Bij het frequentiebeleid gaat het in hoofdzaak om verdeling van schaarse middelen over een groot aantal verschillende categorieën van gebruik en daarbinnen om de verdeling over verschillende belangstellenden. Tevens bestond de noodzaak voor een meer zakelijke, marktconforme benadering van het verdelingsvraagstuk. Het toenmalige beleid was daar niet op toegesneden. Het herziene frequentiebeleid heeft een wettelijke grondslag gekregen in de Telecommunicatiewet, in het bijzonder in hoofdstuk 3 en in de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen, zoals het Frequentiebesluit. De feitelijke bestemming van frequenties is vastgelegd in het eveneens op die regelgeving gebaseerde Nationaal Frequentieplan (verder: frequentieplan).

Het frequentieplan bevat een compleet beeld van alle frequentiebestemmingen in Nederland tussen 9 kHz en 300 GHz. Om een beeld te geven van de diversiteit in het huidige gebruik een paar voorbeelden:

- omroep via de ether en satelliet (radio en TV; analoog en digitaal);
- telefonie, marifonie, mobilofonie en andere openbare mobiele diensten;
- vitale overheidstaken als C2000 (brandweer, politie, ambulance), luchtverkeersleiding, defensietoepassingen, e.d.;
- besloten netwerken voor taxi-ondernemingen en bedrijven;
- wetenschappelijk gebruik (waaronder astronomie, meteorologie en aardobservatie);
- vaste (straal-)verbindingen, reportageverbindingen (evenementen);
- satellietcommunicatie;
- radar, plaatsbepaling (GPS, Galileo);
- een groeiend aantal "short range devices" (zoals draadloze koptelefoons, garagedeuropeaners, radar in bumpers van auto's, WiFi/WLAN, draadloze toetsenborden, Bluetooth, DECT-telefoons in huis).

Het beleidsterrein rond frequenties is sterk internationaal georiënteerd. Dat is logisch, want frequentiesignalen houden zich niet aan landsgrenzen en de industrie voor zendapparaten richt zich op gebruik in een zo groot mogelijk afzetgebied. Er bestaat van oudsher een uitgebreid internationaal overleg over frequentiebestemmingen en voorwaarden voor frequentiegebruik. Landen hebben baat bij harmonisatie van bestemmingen en voorwaarden, opdat storing tussen landen tot een minimum wordt beperkt én apparaten worden geproduceerd, die in veel landen op de markt kunnen komen. Zowel op niveau van de VN (ITU), als op Europees niveau, CEPT en in toenemende mate de Europese Unie, bestaat een veelheid aan afstemming. Hiermee is de Nederlandse beleidsvrijheid wat betreft

het bestemmen van frequenties gering. Een belangrijk deel van het frequentieplan wordt bepaald door internationale afspraken en verplichtingen. Het is dan ook van belang, dat Nederland goed vertegenwoordigd is in de internationale gremia.

Een aantal van de onderwerpen in dit advies wordt ook besproken in internationaal verband. Onderwerpen als verhandelbaarheid van spectrum en flexibilisering zijn nadrukkelijk aanwezig op de agenda van de Europese Commissie en de CEPT. Dit neemt niet weg dat er wel degelijk behoefte is aan een Nederlands frequentiebeleid, waarin de belangen van diverse frequentiegebruikers bij de nationale verdeling van frequenties evenwichtig tot hun recht komen.

De commissie stelt vast dat er op hoofdlijnen tevredenheid bestaat over hetgeen in het verleden is bereikt, maar het is naar de toekomst kijkend wél nodig om verheldering in de doelstellingen van het beleid te brengen en om rekening te houden met veranderende omstandigheden in techniek en markt. Daartoe adviseert de commissie de minister om haar aanbevelingen uit te werken in een nieuwe Nota Frequentiebeleid.

Het spreekt vanzelf, dat de commissie niet volledig kan zijn noch op detailniveau kan adviseren over al dit soort toepassingen binnen het frequentiespectrum. De commissie heeft zich gericht op enkele algemene ontwikkelingen en de wijze waarop de overheid haar rol ter zake kan oppakken. Dit leidt wat de commissie betreft niet tot een algehele herziening van het frequentiebeleid, maar tot accentverschuivingen en tot explicitering van keuzes. De commissie spreekt de hoop en verwachting uit dat dit advies een goede aanzet is voor een nieuwe Nota Frequentiebeleid.

2 Evaluatie

Het Ministerie van Economische Zaken (verder: het ministerie) heeft Twynstra Gudde opdracht gegeven voor de evaluatie van het frequentiebeleid. De commissie heeft het ministerie geadviseerd in de omschrijving van de opdracht en de keuze voor het onderzoeksbureau. Voorts had de commissie tot taak het onderzoeksbureau tijdens de evaluatie te begeleiden, om de onafhankelijkheid van het onderzoek te borgen.

2.1 Opzet van de evaluatie

In de evaluatie stond de doelstelling van het frequentiebeleid zoals deze in de nota Frequentiebeleid van 1995 is verwoord centraal. Deze doelstelling (zie Kamerstukken II, 1995, 24095, nr. 2) luidt:

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.

De evaluatie van het frequentiebeleid moest met name antwoord geven op de volgende vraag:

In hoeverre is aan de doelstelling van het nationale frequentiebeleid voldaan?

Daarnaast was aan deze centrale vraag nog een vraag toegevoegd:

In hoeverre heeft de gekozen systematiek bijgedragen aan een marktconforme benadering van bestemming, toewijzing en gebruik van de frequentieruimte?

In het kader van de evaluatie heeft Twynstra Gudde een marktonderzoek gehouden naar de tevredenheid bij frequentiegebruikers.

De commissie heeft het niet als haar taak gezien om uit te wijden over de resultaten van de evaluatie. Hiervoor wordt verwezen naar het eindrapport en de onderliggende documenten van Twynstra Gudde zelf. Wel zijn de conclusies van de evaluatie als bouwstenen voor het onderhavige advies van de commissie gebruikt.

2.2 Bevindingen van Twynstra Gudde

Uit de evaluatie blijkt dat in redelijke mate aan de doelstelling van het nationale frequentiebeleid is voldaan. Wel wordt hierbij opgemerkt dat de economische

belangen zich met name laten vertalen naar een eerlijke verdeling van frequenties binnen de categorieën van gebruik. De verdeling van de frequenties over de verschillende categorieën van gebruik vloeit voor een groot deel voort uit wereldwijd gemaakte afspraken. Voorts wordt geconstateerd dat het frequentiebeleid in beperkte mate heeft bijgedragen aan een marktconforme benadering van bestemmen, toewijzen en gebruik van frequenties.

Uit het marktonderzoek is verder naar voren gekomen dat de gebruikers redelijk tevreden oordelen over het frequentiebeleid zoals dat de afgelopen jaren is gevoerd. De enige dissonant hierin is de groep gebruikers vanuit de commerciële omroep sector. Hiervoor wordt verwezen naar de kanttekeningen van de commissie aan het einde van dit hoofdstuk.

Verder geven gebruikers aan dat er in toenemende mate sprake is van spanning tussen de economische belangen enerzijds en maatschappelijke en culturele belangen anderzijds bij frequentieverdeling.

Twynstra Gudde concludeert verder dat de organisatie-, beheers- en monitoringstructuur onvoldoende adequaat was. De scheiding tussen beleid en uitvoering is onvoldoende transparant en meting van de effecten van het frequentiebeleid en de terugkoppeling daarop vond onvoldoende plaats. De beleidskern van het ministerie, het Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post (DGTP), had eerder om een terugkoppeling moeten vragen en het Agentschap Telecom (AT) had eerder een terugkoppeling vanuit de uitvoering kunnen geven.

Twynstra Gudde concludeert dat teveel bij het beleid begonnen is en dat te laat de relatie met de uitvoering is gelegd, in termen van prestaties en het meten daarvan. Feitelijk is met dat laatste begonnen toen in het kader van de evaluatie opdracht werd gegeven aan het Agentschap Telecom om een feitenonderzoek uit te voeren. Meer dan in de afgelopen jaren het geval is geweest, moet in het frequentiebeleid worden begonnen bij de concrete effecten die gewenst zijn, waarna vervolgens kan worden vastgesteld wat de juiste beleidsinstrumenten zijn om die effecten te bereiken.

2.3 Aanbevelingen Twynstra Gudde

De commissie vat de aanbevelingen van Twynstra Gudde als volgt samen:

1. Heldere taakverdeling tussen beleid en uitvoering;
2. Doelmatig frequentiegebruik;
3. Conditie voor innovatie.

2.3.1 Heldere taakverdeling tussen beleid en uitvoering

Twynstra Gudde constateert dat de taakverdeling tussen beleid en uitvoering niet helder is. Daarnaast kan de communicatie tussen beide worden verbeterd.

Twynstra Gudde vertaalt dit naar een aantal verbeterpunten:

- het frequentiebeleid zou moeten beginnen bij de formulering van de gewenste resultaten en effecten, waarna de beleidsinstrumenten worden gekozen;
- de aansturing en terugkoppeling vanuit het beleid naar de uitvoering en vice versa moet worden verbeterd;
- de regierol voor het frequentiebeleid, dat wil zeggen de verantwoordelijkheid voor het verbinden van beleidsformulering en uitvoering, moet expliciet bij de beleidskern (DGTP) worden gelegd.

2.3.2 Doelmatig frequentiegebruik

Twynstra Gudde beveelt aan om meer werk te maken van de doelstelling “doelmatig frequentiegebruik”. Uitgangspunt is daarbij dat alle categorieën doelmatig omgaan met het schaarse goed. Twynstra Gudde komt in dit kader met drie verbeterpunten:

- pro-actieve handhaving op doelmatigheid, o.m. door systematische monitoring van frequentiegebruik;
- introductie van partiële verhandelbaarheid;
- een stimulans (“incentive”) voor doelmatig gebruik door de diensten belast met vitale overheidstaken¹.

2.3.3 Conditie voor innovatie

Twynstra Gudde concludeert dat in beperkte mate is ingespeeld op relevante ontwikkelingen. Enerzijds is het beeld dat Nederland geen koploper is maar wel een snelle adapter. Anderzijds is het beeld dat het frequentiebeleid niet actief innovatie heeft gestimuleerd, terwijl innovatie wel een bijdrage kan leveren aan een doelmatig frequentiegebruik.

Twynstra Gudde beveelt dan ook aan om condities te scheppen voor innovatie. Uitgangspunt is daarbij dat innovatie uit de markt moet komen, waarbij de overheid innovatie moet bevorderen. Twynstra Gudde geeft als voorbeeld het bevorderen van innovatie in de categorieën omroep (bijvoorbeeld door koppeling van frequentieuitgifte voor FM-radio aan nieuwe techniek als DAB) en diensten belast met vitale overheidstaken.

¹ In dit advies wordt daarmee bedoeld op zowel diensten belast met taken op het gebied van veiligheid, zoals brandweer en luchtverkeersbegeleiding, als op de overheidsorganen belast met zorg voor de veiligheid van de staat, defensie e.d.

2.4 Kanttekeningen van de commissie

1. De vraag of de doelstelling van het frequentiebeleid “juist” is geweest, wordt in de evaluatie niet beantwoord. De doelstelling wordt beschouwd als uitgangspunt, waarop de evaluatie is gebaseerd. Uit het marktonderzoek komt naar voren dat het frequentiebeleid redelijk positief wordt gewaardeerd. Daaruit kan de conclusie worden getrokken dat de doelstelling in ieder geval in enige mate wordt onderschreven. Toch wordt ook hier al aangegeven dat er een zekere spanning is tussen economische belangen en criteria enerzijds en maatschappelijke en culturele belangen anderzijds. De commissie wijst erop, dat goed frequentiebeleid meer omvat dan alleen het dienen van een economisch belang. In sommige gevallen bepaalt het maatschappelijk nut en niet de economische waarde hoe frequenties worden toegedeeld. De huidige doelstelling van het frequentiebeleid heeft deze elementen wel in zich, maar is erg algemeen van aard en weinig concreet.

Met Twynstra Gudde is de commissie van mening dat doelmatig frequentiegebruik een centraal element in het frequentiebeleid moet zijn. De commissie merkt hierbij op dat doelmatigheid niet los kan worden gezien van het doel waarvoor de frequentie wordt gebruikt. Het is een begrip dat zich niet eenduidig laat vastleggen. Doelmatig frequentiegebruik laat zich bijvoorbeeld voor een groot-zakelijke toepassing als GSM vertalen in economische termen van zoveel mogelijk verkeer met de inzet van beperkte middelen, in dit geval frequenties. Voor publieke omroep of frequenties die door diensten met vitale overheidstaken worden gebruikt, gelden geheel andere criteria. De commissie merkt hierbij op dat er de afgelopen jaren te weinig werk is gemaakt van behoefte-onderbouwingsplannen. De commissie is van mening dat dergelijke plannen een goed middel kunnen zijn om deze diensten hun frequentiegebruik te laten verantwoorden.

2. Alhoewel de doelstelling als zodanig door de gebruikers wordt onderschreven mist de doelstelling naar het oordeel van de commissie een aantal elementen. Zoals Twynstra Gudde in de evaluatie al aangeeft, is het frequentiebeleid op dit moment niet of nauwelijks gericht op innovatie. Innovatie zou veel meer dan nu het geval is, onderdeel uit moeten maken van het frequentiebeleid. In hoofdstuk 4 zal hier nader op worden ingegaan.

3. In de evaluatie wordt slechts vluchtig ingegaan op internationale harmonisatie. Nederland is een kleine speler in het internationale krachtenveld en Nederland is met name sterk in de dienstensector en in de internationale handel. Dit brengt met zich mee dat Nederland een meer dan gemiddeld belang heeft bij internationale

harmonisatie. Voor Nederland kan het belang van internationale harmonisatie prevaleren boven een specifieke uitkomst.

Het ministerie, met inbegrip van het Agentschap Telecom, heeft, zo blijkt uit de evaluatie, in het internationale veld een actieve rol gespeeld. De commissie is van mening dat deze rol in het verleden goed is vervuld en dat deze rol in de toekomst met minimaal dezelfde inzet moet worden gespeeld.

4. Met Twynstra Gudde is de commissie van oordeel dat de relatie tussen het beleid en de uitvoering voor verbetering vatbaar is. Hierbij mag het belang van meting van de effecten van het beleid en de terugkoppeling van uitvoering naar beleid niet worden onderschat. De commissie is dan ook van oordeel dat het in het kader van de evaluatie gehouden feitenonderzoek een vervolg verdient. Ook moet de taakverdeling tussen het beleid (DGTP) en de uitvoering (AT) scherper worden gedefinieerd, zodat de buitenwereld weet bij wie men voor wat terecht kan.

5. Een deel van de aanbevelingen van de commissie is bedoeld om uit de evaluatie naar voren gekomen knelpunten op te lossen. In dit verband merkt de commissie op dat een belangrijk deel van de geconstateerde knelpunten zich heeft voorgedaan bij de meer complexe vergunningverleningsprocedures. Hiermee wordt bedoeld op de procedures voor verlening van vergunningen waarbij op een bepaald moment voor langere tijd een beperkte hoeveelheid exclusieve gebruiksrechten worden vergeven. Voorbeelden hiervan zijn vergunningen voor openbare mobiele telecommunicatie (GSM, UMTS) en commerciële radio-omroep.

Deze procedures zijn onderwerp geweest van intensieve politieke en juridische discussies en hebben mede daardoor zeer veel aandacht in de media gekregen. Met name in de sector voor commerciële radio-omroep wordt in het marktonderzoek een grote mate van onvrede geconstateerd. Daarvoor is een aantal redenen denkbaar, zoals dat:

- nog niet eerder ervaring was opgedaan met een zo omvangrijke verdeling van deze frequenties;
- de veronderstelde winstgevendheid in combinatie met schaarste voor de landelijk dekkende kavels extra druk heeft gelegd;
- de politiek tijdens het besluitvormingsproces haar mening omtrent de aanpak heeft bijgesteld.

Binnen de gebruikersgroepen van het frequentiegebruik zijn het alleen de commerciële omroepen die het beleid afkeuren, zowel in technische zin (bijvoorbeeld ontvangstklachten) als wat betreft de verdelingsprocedure. Hierbij worden vragen gesteld over de mate waarin de doelstellingen van de overheid zijn gehaald.

De commissie beveelt aan om bij de door de regering (bij monde van de Staatssecretaris van OCW) toegezegde evaluatie van de vergelijkende toets voor commerciële radio-frequenties de bevindingen van Twynstra Gudde op dit punt mee te nemen.

Overigens is de verwachting, dat een nieuwe FM-verdeling (over zeven jaar) niet dezelfde problemen zal geven, mede omdat tegen die tijd frequenties voor digitale radio beschikbaar zijn en verdeling daardoor anders zal verlopen. Tevens kan, gezien de beschouwde periode van zeven jaar, een verdere convergentie van omroep en telecommunicatie (bijvoorbeeld de ontwikkeling van internetradio en TV) een verminderde vraag naar frequenties als gevolg hebben.

De commissie adviseert in het vervolg in beginsel alle “complexe” vergunningverleningsprocedures te evalueren.

Met “complexe” wordt bedoeld op de procedures voor verlening van vergunningen waarbij op een bepaald moment voor langere tijd een beperkte hoeveelheid exclusieve gebruiksrechten worden vergeven. Voorbeeld hiervan zijn vergunningen voor openbare mobiele telecommunicatie (GSM, UMTS) en commerciële radio-omroep.

Hoe begrijpelijk de aandacht voor de verdeling van deze schaarse frequenties ook is, hecht de commissie er aan te benadrukken dat de bij deze vergunningverleningen geconstateerde knelpunten en onvrede zich bij het overgrote gedeelte van de circa 90.000 verleende frequentievergunningen nauwelijks hebben voorgedaan. Er moet dan ook voor worden gewaakt het toekomstig frequentiebeleid teveel toe te snijden op de ervaringen die zijn opgedaan met de complexe vergunningverleningsprocedures.

3 Schaarste

Schaarste is een centraal begrip binnen het frequentiebeleid. De belangrijkste reden dat de overheid een rol te heeft in frequentiebeleid was en blijft gelegen in het verdelen van een schaars goed. Zoals bij ruimtelijke ordening de overheid de schaarse ruimte verdeelt, zo geldt hier dat de schaarse frequentieruimte moet worden verdeeld. De overheid ordent hiertoe de frequentieruimte om te voorkomen, dat diverse gebruikers elkaar in de weg zitten (elkaar storen).

Schaarste is bij frequentiebeleid evenwel een relatief begrip. De schaarste is vooral aanwezig tussen de 100 MHz en de 5 GHz. Daaronder en daarboven zijn frequenties veel minder schaars. Dat heeft te maken met de technische mogelijkheden in het spectrum: lage frequenties reiken verder (“propagatie”), maar daar is weinig ruimte beschikbaar; hogere frequenties komen niet zo ver maar er is meer ruimte beschikbaar waardoor meer informatie kan worden getransporteerd.

Schaarste kan bestaan op twee niveaus. Wat betreft het bestemmen van frequenties wordt schaarste veroorzaakt doordat altijd rekening moet worden gehouden met andere gebruikers. Nieuwe toepassingen zullen “vreedzaam” moeten coëxisteren met bestaande toepassingen óf er moet herbestemming door de overheid (refarming) plaatsvinden.

Het tweede niveau van schaarste betreft de frequentieruimte per bestemming: binnen de beschikbare ruimte voor een bepaalde toepassing kunnen er meer partijen geïnteresseerd zijn dan waarvoor er ruimte is. Die ruimte zal dan vervolgens op een bepaalde wijze moeten worden verdeeld.

Schaarste is ook om andere redenen relatief. De samenhang tussen apparaten en frequentie-bestemming is groot. Een goed voorbeeld is FM-radio: deze bevindt zich in West-Europa tussen de 87,5 en 108 MHz. Het bestemmen van FM-radio buiten deze banden is weinig zinvol, omdat hier geen radiotoestellen te koop zijn, die buiten deze banden kunnen ontvangen.

Internationale afspraken, gebaseerd op standaarden, over frequentiebestemmingen (allocatie) en bijbehorende vermogens bepalen voor een groot deel de nationale allocatie en daarmee het eerste niveau van schaarste. Daarbij zal er vrijwel geen apparaat worden ontwikkeld dat niet de internationale afspraken volgt.

Schaarste wordt veelal gezien als schaarste in frequentieruimte. Als daar de dimensies “tijd” en “ruimte” aan worden toegevoegd, neemt de schaarste af. Het is goed denkbaar, dat bepaalde toepassingen regionaal op een andere wijze kunnen worden gebruikt of kunnen worden gebruikt op tijdstippen, waarop anderen geen frequentiebehoefte hebben.

Een apart aandachtspunt betreft de elektromagnetische compatibiliteit (EMC). Alle elektrische apparaten “vervuilen” het spectrum. Voorbeelden hiervan zijn: stofzuigers, boormachines en de ontstekingsmechanismen van brommers. Via Europese regelgeving wordt geëist dat apparaten zich houden aan de Europese normen voor het veroorzaken en afschermen van storing. Van oudsher ligt hier een belangrijke toezichtstaak bij het Agentschap Telecom. De verwachting is dat het belang hiervan zal toenemen.

Een ander aandachtspunt is het antennebeleid, waarbij gezondheidsaspecten, milieu-aspecten en ruimtelijke inpassing van antenne-inrichtingen een grote rol spelen. Daarnaast kan de behoefte om op een veilige en maatschappelijk acceptabele wijze gebruik te maken van frequenties beperkingen opleggen aan het gebruik en daarmee schaarste veroorzaken.

4 Uitgangspunten voor de toekomst

Alvorens over te gaan tot advisering op de verschillende onderdelen van het frequentiebeleid wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de uitgangspunten voor het toekomstig frequentiebeleid.

4.1 Doelstellingen van het frequentiebeleid

Bij de uitwerking van de huidige doelstelling van het frequentiebeleid is “bevordering van het doelmatig gebruik van het spectrum” een belangrijk element. Doelmatigheid is in dit verband op te splitsen in “effectief”, gemeten naar de bestemming van een frequentieband en “efficiënt”, niet meer frequenties toewijzen dan nodig. Een dergelijke doelstelling is echter alleen gericht op het proces zelf en zegt niets over de gewenste effecten van het frequentiebeleid. De gewenste effecten van het frequentiebeleid worden hierdoor alleen zichtbaar gemaakt in het frequentieplan, omdat daarin het beoogde effect per frequentieband wordt gebruikt bij de keuze voor een bepaalde bestemming.

Dit is er mede debet aan dat, zoals in de evaluatie van Twynstra Gudde naar voren komt, de doelstelling niet voor iedereen even helder is. Die onhelderheid komt het meest tot uitdrukking bij de verdeling van schaarse frequenties. Zo is uit de evaluatie van de verdeling van de UMTS-frequenties² geconstateerd, dat het genereren van inkomsten voor de overheid een doelstelling lijkt te zijn. Bij de verdeling van omroepfrequenties was niet voor iedereen duidelijk, hoe de relatie tussen “doelmatig frequentiebeleid” en cultuurbeleid gezien moest worden.

Frequentiebeleid is onderdeel van het telecommunicatiebeleid, waarvoor doelstellingen gelden als ‘eEurope (Europa concurrerend maken met de rest van de wereld)’ en ‘vraagbundeling’ en ‘overheid aanjager van technologische vernieuwing’. Niet voor niets is het telecommunicatiebeleid ondergebracht bij het Ministerie van Economische Zaken.

Het is niet mogelijk om één eenduidige doelstelling voor het frequentiebeleid te formuleren. De commissie meent, dat de doelstelling altijd meervoudig is, waarbij de volgende elementen worden meegenomen:

- stimuleren van economische activiteit, waaronder het bevorderen van innovatie;

² Zie het evaluatierapport over de UMTS-veiling van de Erasmusuniversiteit Rotterdam (“De draad kwijt?”)

- waarborgen van belangen van diensten belast met vitale overheidstaken;
- voldoende beschikbaarheid voor maatschappelijk gewenste activiteiten zoals omroep en wetenschappelijk gebruik;
- doelmatigheid bij het invullen van al deze doelstellingen.

Hoewel een groter accent mag komen te liggen op economische doelstellingen, zoals economische groei en innovatie, wil de commissie graag benadrukken dat er veel toepassingen zijn die groot maatschappelijk nut hebben maar niet direct aan economische groei bijdragen, zoals vitale overheidstaken, defensietaken, publieke omroep en wetenschappelijk gebruik. Bij de uitwerking van enkele aanbevelingen wordt hierop ingegaan.

De commissie is van mening dat de doelstelling van het frequentiebeleid altijd meervoudig is. Enerzijds moet het frequentiebeleid op efficiënte en effectieve wijze bijdragen aan economische groei, marktconformiteit en innovatie. Anderzijds moet er met het oog op andere, niet-economische belangen ruimte zijn voor frequentiegebruik dat niet door de markt bepaald wordt.

4.2 Flexibiliteit en eenvoud

In het huidige frequentiebeleid heeft liberalisering van de markt een centrale rol gespeeld. Nu deze liberalisering van de markt heeft plaatsgevonden, moet het toekomstig frequentiebeleid aansluiten bij veranderende marktomstandigheden en liberalisering van het gebruik.

Gegeven de internationale bestemming en het huidige wettelijk kader is er sprake van lange doorlooptijden om bestemmingen te wijzigen of om verdelingsprocedures vast te stellen en uit te voeren. De wens om sneller aan te kunnen sluiten bij veranderende marktomstandigheden en technieken komt voor een groot deel hieruit voort. Rond die wens is het begrip flexibilisering te plaatsen. De commissie is van mening dat flexibilisering een eerste stap is naar liberalisering van het gebruik. Verdere liberalisering van het gebruik moet onderwerp van studie zijn en de discussie hierover moet worden gestart.

De commissie is van mening dat flexibilisering de rode draad moet zijn bij het formuleren van toekomstig frequentiebeleid.

De volgende elementen dragen bij aan flexibilisering:

- verhandelbaarheid van (delen van) vergunningen;
- verruiming van gebruiksmogelijkheden in de bestemming (liberalisering);
- meer medegebruik van frequentiebanden;
- vereenvoudiging van procedures en regelgeving;

- het adagium "vergunningvrij waar mogelijk".

Er zitten ook paradoxen in de flexibilisering: naarmate meer vergunningvrij gebruik van het spectrum wordt gemaakt, zal het toezicht waarschijnlijk intensiever moeten worden; meer vergunningvrij gebruik kan ertoe leiden dat de mogelijkheden om te herbestemmen afnemen en dat er strengere eisen aan apparaten en het gebruik daarvan worden gesteld.

In dit verband is het goed om op te merken, dat de harmonisatie van frequentietoepassingen in internationaal verband beperkingen oplegt aan de ruimte om flexibel om te gaan met frequentiegebruik en procedures. Om die reden wordt steeds meer geharmoniseerd op de technische parameters van een wenselijke toepassing zonder daarbij de techniek zelf af te spreken. Binnen die parameters kunnen lidstaten enigszins flexibel andere technieken toestaan. In dit verband volstaat de commissie hier met een verwijzing naar het rapport van Analysys³.

Opgemerkt wordt dat zowel in CEPT-verband alsook in EU-verband de onderwerpen flexibilisering en handelbaarheid van frequenties hoog op de agenda's staan. Daarom is het goed om in een nieuwe nota Frequentiebeleid rekening te houden met de discussies in die internationale gremia en de neerslag daarvan in internationaal (m.n. ITU) en Europeesrechtelijk kader.

De commissie adviseert de ontwikkelingen in het frequentiebeleid zo goed mogelijk te blijven volgen. Daarbij dienen ook de ontwikkelingen in omliggende landen en internationale organisaties (zoals EU, CEPT) gevolgd te worden en kunnen marktpartijen worden betrokken.

4.3 Innovatie

De commissie is van mening dat innovatie een belangrijk element van het frequentiebeleid behoort te zijn en een hogere prioriteit moet krijgen. De commissie vindt het opvallend, dat de eEurope doelstelling van innovatie en economische groei tot dusver zo mager in het frequentiebeleid tot uitdrukking is gekomen. Zo zou er meer ruimte moeten zijn voor experimenten met nieuwe technieken. De toetredingsdrempels om van het spectrum gebruik te kunnen maken dienen zo laag mogelijk te zijn, het aantal vergunningvoorschriften moet zo beperkt mogelijk zijn en de kosten zo laag mogelijk. De Nederlandse overheid

³ "Study on conditions and options in introducing secondary trading of radio spectrum in the European Community". Een in opdracht van de Europese Commissie door het consortium van Analysys Consulting, DotEcon en Hogan & Hartson vervaardigd rapport.

kan actiever zijn in het stimuleren van kennisuitwisseling en -ontwikkeling ten aanzien van frequentiegebruik en daarbij de wetenschappelijke instellingen beter betrekken.

De commissie beveelt aan innovatie meer prioriteit te geven en te stimuleren.

Rond digitalisering van radio zijn twee soorten innovatie denkbaar. De eerste heeft betrekking op het stimuleren van innovatie. Bij de uitgifte van TDAB-frequenties kan een koppeling worden aangebracht met bestaande FM-vergunninghouders, opdat, zoals in Engeland, deze partijen bijdragen aan de ontwikkeling van TDAB als innovatieve techniek. De tweede vorm van innovatie betreft het mogelijk maken en stimuleren van alternatieve digitale radiotechnieken zoals DRM in de korte- en middengolf.

4.4 Nieuwe technieken in het frequentiebeleid

Door digitalisering en nieuwe dynamische radiotechnieken wordt het mogelijk vanuit de techniek op een andere manier om te gaan met de uitvoering van het frequentiebeleid. Digitalisering lost een deel van de schaarste op, ook al blijft de vraag toenemen. Digitale technieken brengen convergentie van systemen dichterbij. Bestemmingen hoeven niet meer uitsluitend specifiek toepassingsgericht te worden ingevuld.

Nieuwe radiotechnieken als meshed networks en Software Defined Radio kunnen meer dynamisch van het beschikbare frequentiespectrum gebruik maken.

Dergelijke nieuwe radiotechnieken maken het mogelijk dat zendapparaten tot op zekere hoogte zelf een frequentieband opzoeken die op dat moment vrij is. Ook dit soort apparaten ondersteunen de convergentie. Daarnaast bevorderen dergelijke technieken efficiënte benutting van het spectrum.

Het frequentiespectrum zal steeds intensiever worden gebruikt. Uit de studies van TNO en Stratix lijkt vooral een toename van “short range devices” te verwachten. Dat vraagt om een beleid, waarin meer vergunningvrij gebruik mogelijk is én medegebruik van dit soort systemen wordt toegestaan in banden, waar ook andere toepassingen zitten, zie verder hoofdstuk 5.

De commissie is van mening dat digitalisering, dynamische technieken en “short range device”-gebruik aandacht vragen in het toekomstig frequentiebeleid.

5 Frequentiebestemmingen

Het frequentiespectrum is geen onuitputtelijke bron van frequenties waar vrij uit kan worden geput. Om verschillende redenen wordt het frequentiespectrum geordend.

Allereerst kunnen radiogolven elkaar (bij de ontvanger) beïnvloeden. Om gebruikers te vrijwaren van storing door anderen is het nodig om afspraken te maken. Omdat radiogolven zich niets aan landsgrenzen gelegen laten liggen, is internationale afstemming noodzakelijk.

Ten tweede is het frequentiespectrum beperkt en relatief schaars. Niet alle frequenties zijn namelijk even geschikt voor een bepaalde toepassing. Hierdoor kan schaarste ontstaan in specifieke deelgebieden van het frequentiespectrum. Ook kan het gebruik van frequenties leiden tot beperkingen aan het gebruik door anderen, die gebruik maken van dezelfde (of een naastliggende) frequentieband. Een voorbeeld hiervan is radio-astronomie; satellietssystemen kunnen niet zenden in een band naastliggend aan een band die bestemd is voor radio-astronomie. Een derde reden om te ordenen is harmonisatie. Voor bepaalde toepassingen, zoals radiocommunicatie voor scheep- en luchtvaart, satellietcommunicatie en radionavigatie is internationale harmonisatie vanwege de aard van de toepassing onvermijdelijk. Daarnaast kan het voor zowel gebruikers als fabrikanten en dienstenaanbieders van groot belang zijn als diensten en de daarbij benodigde apparaten zijn geharmoniseerd. Deze diensten kunnen dan over een groot geografisch gebied worden aangeboden, waarbij deze in dezelfde frequentieband werken en gebruik maken van dezelfde apparaten. Voorbeelden hiervan zijn de FM-radio en GSM.

Ordering wordt bereikt door het frequentiespectrum op te delen in frequentiebanden. Iedere frequentieband wordt vervolgens bestemd voor een beperkt aantal toepassingen. Mocht er onvoldoende frequentieruimte over zijn voor de verschillende potentiële frequentiegebruikers dan kan vervolgens het aantal frequentiegebruikers worden beperkt door vergunningverlening, zie hiervoor hoofdstuk 7.

Om storing aan anderen te voorkomen, en de frequentieband optimaal te kunnen gebruiken, worden er eisen gesteld aan het gebruik van frequenties. Die eisen kunnen worden neergelegd in “algemene” regelingen (zoals algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen) dan wel “specifiek” in individuele vergunningen. Waar een algemene regeling volstaat, zijn individuele eisen (vergunning) niet nodig.

Grenzen aan flexibiliteit

De noodzaak tot ordening stelt grenzen aan de gewenste flexibilisering van frequentiegebruik. Die beperkingen zijn niet alleen het gevolg van binnenlands frequentiegebruik, maar worden ook veroorzaakt door noodzakelijke afstemmingen met het buitenland. Dit betreft afstemming met de ons omringende landen om te voorkomen dat gebruikers elkaar storen en afstemming over geharmoniseerd gebruik van frequenties. Hierdoor ontstaan beperkingen aan flexibilisering.

5.1 Ruime bestemmingen

De overheid legt de bestemmingen van de frequenties vast in het frequentieplan. Een eenmaal vastgelegde bestemming is bindend voor de overheid en frequentiegebruikers. Het te sterk detailleren van een bestemming leidt tot inflexibiliteit. Het betekent immers dat als zich wijzigingen voordoen in (markt)omstandigheden of technologische ontwikkelingen, het vasthouden aan de oorspronkelijke bestemming contra productief eordt. Wijziging van een bestemming kan echter alleen tot stand komen via de (vrij lange) procedure van wijziging van het frequentieplan.

De commissie adviseert om bestemmingen in het frequentieplan niet verder te beperken dan waartoe de noodzaak tot ordening en/of harmonisatie van het gebruik dwingt.

In het frequentieplan staat thans per bestemming aangegeven hoe toegang tot een frequentieband wordt verleend. Voor de wijze waarop dat gebeurt is het relevant of schaarste is te verwachten. Als er geen schaarste is, wordt een band, indien mogelijk, vergunningvrij of worden vergunningen verleend op aanvraag. Als er wel schaarste wordt verwacht, dan is vergunningverlening via vergelijkende toets of veiling van toepassing. Het is echter niet altijd duidelijk of een schaarsteverwachting werkelijkheid wordt. Ook is schaarsteverwachting afhankelijk van marktomstandigheden en van technologische ontwikkelingen. Door de lange procedure voor zowel bestemmen van frequenties als de complexe verdelingsprocedures voor schaarse frequenties kan er veel tijd verlopen tussen de oorspronkelijke keuze en de feitelijke verdeling. Gewijzigde inzichten, marktomstandigheden of technologische ontwikkelingen na vaststelling van het frequentieplan kunnen er toe leiden dat de aanvankelijke keuze ten tijde van de feitelijke verdeling achterhaald is.

De commissie is van mening dat voor de schaarse frequenties met complexe verdelingsprocedures de keuze voor de specifieke bestemming en de bijbehorende verdeelmethode dan ook niet in een te vroeg stadium in het frequentieplan “in

beton moet worden gegoten”, maar zo kort mogelijk voor de start van de feitelijke verdelingsprocedure moet worden gemaakt.

Een peiling van de te verwachten schaarste kan voorkomen dat in het voortraject veel tijd, energie en geld wordt besteed aan omslachtige, langdurige en op vele momenten voor bezwaar en beroep vatbare procedures.

De commissie adviseert om de specifieke invulling van de bestemming en de bijbehorende complexe verdelingsprocedure voor schaarse frequenties zo kort mogelijk voor de start van een concrete verdelingsprocedure te bepalen en niet reeds in het frequentieplan vast te leggen.

5.2 Experimenten en innovatie

Zoals in hoofdstuk 3 al is opgemerkt, zal het frequentiebeleid meer dan nu het geval is condities moeten scheppen voor innovatie. Hierbij is het van belang dat er voldoende ruimte is om te kunnen experimenteren met de nieuwste technologieën. De commissie is van mening dat een lage toetredingsdrempel voor frequentiegebruik, liefst vergunningsvrij, en het zo min mogelijk opleggen van beperkingen aan het frequentiegebruik hieraan bijdragen. Om die reden zou de overheid ervoor moeten zorgen, dat er altijd ruimte beschikbaar is voor vergunningvrij gebruik van innovatieve toepassingen.

De commissie stelt in dit kader vast dat er thans mogelijkheden zijn om in afwijking op de reguliere bestemming in het frequentieplan vergunning te verlenen voor het doen van technische experimenten. Een dergelijke experimenteervergunning wordt slechts uitgegeven voor een beperkte duur en een beperkt geografisch gebied. Het is de commissie echter niet duidelijk hoe er vervolg kan worden gegeven aan een geslaagd experiment. Een experiment kan mede als geslaagd worden beschouwd als er geen storing wordt veroorzaakt aan de reguliere bestemmingen in de betreffende band(en).

De commissie beveelt aan het mogelijk te maken om vooruitlopend op een aanpassing van het frequentieplan vergunningvrij gebruik toe te staan dan wel vergunningen te verlenen voor de innovatieve toepassing.

5.3 Gedeeld gebruik

Onder *gedeeld gebruik* wordt verstaan, dat een frequentieband voor meerdere gebruikers of toepassingen wordt bestemd. 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. Frequenties kunnen nog meer dan nu al het geval is, gedeeld

worden gebruikt. De commissie is van mening dat het frequentieplan op dit punt nog eens kritisch moet worden bekeken.

De commissie beveelt hierbij aan om de frequenties die voor diensten belast met vitale overheidstaken zijn bestemd hierin mee te nemen. De aard van deze taken brengt met zich mee dat de beschikbaarheid van deze frequenties gegarandeerd moet zijn. Die noodzaak beperkt onvermijdelijk een flexibel gebruik. Dat neemt niet weg dat kan worden gezien of bepaalde, voor genoemde overheidstaken bestemde, frequenties ook voor andere bestemmingen kunnen worden gebruikt. De commissie is van mening dat de aard van deze taken met zich meebrengt dat niet altijd alle toegewezen frequenties in de volle omvang worden gebruikt. Als voorbeeld worden frequenties voor Defensie genoemd, die in vredetijd een andere bestemming naast zich kunnen dulden. De commissie beveelt dan ook aan om te kijken of gedeeld gebruik van deze frequenties mogelijk kan worden gemaakt onder de strikte voorwaarde dat deze frequenties onmiddellijk voor de vitale overheidstaak worden vrijgemaakt indien daar de noodzaak toe bestaat.

Ook voor publieke omroep worden frequenties gereserveerd om te waarborgen dat de wettelijke taken van de publieke omroep onbelemmerd kunnen worden uitgevoerd. En ook voor deze frequenties geldt dat bestemming en gebruik in hoge mate is vastgelegd, en in die zin inflexibel is. Toch kan ook voor deze frequenties worden onderzocht in hoeverre medegebruik door anderen mogelijk is, bijvoorbeeld het voor zakelijke toepassingen gebruiken van restcapaciteit van teletekstpagina's.

Technologische ontwikkelingen, zoals Software Defined Radio en meshed networks ondersteunen de gedachte om meer gedeeld gebruik toe te staan. Software Defined Radio, en dan met name agile radio, biedt de mogelijkheid om een radio te laten zoeken tijdens het gebruik naar een frequentieband die op dat moment op die plek niet wordt gebruikt. Dit maakt flexibeler frequentiegebruik mogelijk. Enerzijds kan het voor wettelijke taken toegewezen deel van het frequentiespectrum worden bepaald aan de hand van een minimale behoefte. Anderzijds kan dankzij deze moderne technologieën door de uitvoerders van de wettelijke taken gebruik worden gemaakt van andere dan de toegewezen frequentiebanden op momenten dat de behoefte toeneemt. De met vitale overheidstaken belaste overheidsdiensten dienen dan wel te beschikken over apparaten die over een veel bredere band kunnen afstemmen dan nu het geval is. Ook zullen er stringente afspraken moeten worden gemaakt voor het geval de behoefte voor langere tijd substantieel toeneemt, bijvoorbeeld in een rampgebied.

De commissie beveelt aan om in een nieuw frequentieplan de mogelijkheden voor gedeeld gebruik van frequenties te verruimen.

5.4 Medegebruik

Met *medegebruik* wordt bedoeld het door rechthebbenden toelaten van andere gebruikers. Het wordt aan marktpartijen overgelaten of en onder welke condities medegebruik is toegestaan.

Vergunninghouders hebben veelal een exclusief gebruiksrecht gekregen op de vergunde frequenties. Dit neemt niet weg dat kan worden onderzocht in hoeverre inbreuken op exclusieve rechten mogelijk en wenselijk zijn ten behoeve van andere toepassingen. Als voorbeeld kan gedacht worden aan de situatie waarin de ene UMTS-vergunninghouder, om hem moverende redenen, geen brood ziet in het aanbieden van diensten in een bepaald deel van het land, terwijl een ander dat in dat gebied juist wel zou willen. Medegebruik kan daarvoor de oplossing zijn.

De commissie is van mening dat de vergunninghouder vrij zou moeten zijn om met de medegebruiker afspraken te maken over de reikwijdte van dit medegebruik. Die afspraken kunnen betrekkingen hebben op de vraag of het medegebruik zich alleen uitstrekt tot die frequenties die de vergunninghouder, naar tijd en/of plaats gedifferentieerd, al dan niet tijdelijk niet gebruikt. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over het al of niet accepteren door de vergunninghouder van een zekere mate van storing door de medegebruiker, die bijvoorbeeld een Ultra Wide Band dienst verleend. Daarnaast kunnen er afspraken gemaakt worden over een eventuele betaling die hier tegenoverstaat.

In dit verband moet wél worden onderzocht, of en in welke mate medegebruikers af mogen wijken van de primaire bestemming in het frequentieplan. De minister zal garanties moeten krijgen, al dan niet via regelgeving, dat de op de oorspronkelijke vergunninghouder rustende verplichtingen adequaat contractueel worden doorvertaald naar de medegebruiker van dat deel van het frequentiespectrum.

De commissie beveelt aan om medegebruik van vergunningen mogelijk te maken waarbij aan de vergunninghouder zelf wordt overgelaten onder welke condities dit medegebruik kan plaatsvinden.

5.5 Algemene inbreuken op exclusieve rechten

De overheid zal steeds meer worden geconfronteerd met technologieën die inbreuken op exclusieve rechten voor vrije toepassingen onder een zeker storingsniveau mogelijk maken. Te denken valt allereerst aan UWB-toepassingen (Ultra Wide Band), waarbij signalen worden uitgezonden over een zeer breed frequentiebereik. Doordat het UWB signaal over een zeer breed bereik wordt "uitgesmeerd" ziet een vergunninghouder een UWB-signaal als een (lichte) toename van de achtergrondruis, waarbij deze ruistoename groter is naarmate er meer UWB-gebruikers zijn. Zulke ontwikkelingen kunnen leiden tot innovatiever

en “flexibeler” gebruik van het frequentiespectrum. Feitelijk betekent het toelaten van dergelijke systemen een verhoging van het ruisniveau in het spectrum en daarmee een inbreuk op het exclusieve gebruiksrecht.

Het introduceren van een acceptabel ruisniveau is nieuw. De commissie heeft zich afgevraagd of vergunninghouders hiervoor gecompenseerd zouden kunnen worden, om de introductie van nieuwe toepassingen zoveel mogelijk te stimuleren. Onderzocht kan worden of een compensatieregeling toegevoegde waarde heeft, en wie dat zou moeten betalen. Deze compensatie hoeft niet per definitie door de overheid te worden betaald. Een alternatief voor compensatie kan worden gevonden op de wijze beschreven in de bovenstaande paragraaf over medegebruik, waarbij dit aan marktpartijen wordt overgelaten. De commissie tekent hierbij aan dat voor bepaalde gebruikers ruisverhoging niet aanvaardbaar kan zijn.

6 De waarde van het spectrum

Een meer marktconforme benadering van het spectrumbeleid, internationale discussies en ontwikkelingen (in het bijzonder in Engeland) roepen de vraag op of de economische waarde van frequenties niet beter tot uitdrukking gebracht moet worden.

Bij een veiling wordt de waarde bepaald door de marktprijs die uit de biedingen volgt, of beter, tot uitdrukking wordt gebracht. Niet schaarse frequenties vertegenwoordigen een economische waarde, maar deze wordt niet tot uitdrukking gebracht in een prijs. Frequenties die door diensten belast met vitale overheidstaken, voor omroepdoeleinden of voor wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt, vertegenwoordigen een maatschappelijk waarde. Ook een combinatie is mogelijk.

Frequenties voor commerciële omroep hebben een maatschappelijke waarde. Tegelijkertijd kan er bij de verdeling via een geclausuleerde veiling een marktprijs tot uitdrukking worden gebracht in een bieding. Deze marktprijs is vanwege die clausules (die kunnen inhouden dat er aan bepaalde kavels verplichtingen zijn verbonden wat betreft het uit te zenden format, zoals nieuws of klassieke muziek) naar alle waarschijnlijkheid lager dan wanneer zou worden uitgegaan van een pure veiling.

De commissie is van mening dat frequentiewaardering een middel is dat gebruikt kan worden bij de keuze voor een bepaalde bestemming en de omvang daarvan. Een indicatie van de economische waarde van frequenties die primair voor maatschappelijke doeleinden worden aangewend, zoals frequenties voor vitale overheidstaken en publieke omroep, kan worden verkregen door gebruik te maken van de methode van opportunity costs.

Opportunity cost is een methode waarbij de economische waarde van de frequentieband wordt geschat door te bekijken wat de waarde zou zijn als deze voor een alternatieve toepassing zou worden aangewend, of wordt de waarde geschat aan de hand van de kosten voor een alternatieve techniek voor dezelfde toepassing. Een voorbeeld hiervan is het bepalen van de waarde van een straalverbinding in vergelijking met de kosten voor een draadgebonden huurlijn.

De commissie beveelt aan om bij het maken van keuzes voor de frequentie-omvang voor vitale overheidstaken en publieke omroep de economische waarde van een frequentie zichtbaar te maken. Een indicatie van de economische waarde maakt de overheidsafweging in de allocatie transparanter. Als methode daarvoor beveelt de commissie opportunity costs aan.

De methode van opportunity costs kan ook worden toegepast om een minimumprijs bij een veiling te bepalen. Het is zelfs denkbaar dat als de minimumprijs niet wordt gehaald, de frequentieband alsnog voor een alternatieve toepassing wordt bestemd.

Frequentiebeprijzing

Het is theoretisch denkbaar om economische waardering van frequenties te verzilveren door “beprijzing”. In de Telecommunicatiewet is (in artikel 3.3a) het zogenaamde “financieel instrument” opgenomen als instrument om een prijs door te berekenen aan partijen die bij veiling of vergelijkende toets frequentieruimte verwerven.

In Engeland wordt sinds kort frequentiebeprijzing toegepast om schaarste te reguleren. Daar betalen diverse frequentiegebruikers (ook Defensie en publieke omroep) een jaarlijks bedrag gebaseerd op opportunity-costs. De gedachte erachter is dat gebruikers dan de afweging maken tussen diverse schaarse middelen en sneller geneigd zullen zijn om “overtollig spectrum” aan anderen beschikbaar te stellen. De commissie beveelt aan om deze werkwijze in Engeland te volgen en te toetsen aan de Nederlandse situatie, maar niet in Nederland in te voeren. Een belangrijk nadeel van beprijzing van spectrum voor vitale overheidstaken is het rondpompen van geld binnen de overheid. Er zijn andere methoden om efficiënt spectrumgebruik te stimuleren, in het bijzonder door het behoefte-onderbouwingsplan.

Daar waar het niet om vitale taken of publieke omroep gaat, wordt elders in dit advies bepleit om de toetredingsdrempels tot het spectrum zo laag mogelijk te houden met het oog op innovatie. De commissie is dan ook van mening dat beprijzing in het algemeen geen geëigend instrument is bij verdeling van niet schaarse frequenties.

Consequentie daarvan is wel dat aan behoefte-onderbouwingsplannen hogere eisen moeten worden gesteld, niet alleen voor wat betreft de tijdige beschikbaarheid, maar ook met betrekking tot de criteria waaraan zij moeten voldoen en de wijze waarop zij worden beoordeeld.

Terzijde merkt de commissie op dat niet voor alle diensten belast met vitale overheidstaken éénduidige coördinatoren of aanspreekpunten zijn aangewezen. Dit is bijvoorbeeld wel het geval bij Defensie, echter niet voor politie of brandweer. Dit maakt onduidelijk, wie nu precies de behoefte onderbouwing moet opstellen. De commissie adviseert om hieraan aandacht te besteden.

De commissie adviseert om diensten belast met vitale overheidstaken consequenter gebruik te laten maken van het instrument “behoefte-onderbouwingsplannen”.

De Telecommunicatiewet verschaft de minister momenteel, met het eerder genoemd financieel instrument in artikel 3.3.a, de mogelijkheid om beprijzing toe

te passen. De in dat artikel beschreven methode van beprijzing (“het financieel instrument”) is echter een andere dan die door middel van opportunity costs. De commissie heeft de indruk dat het instrument, mede ingevoerd naar aanleiding van de eerder genoemde UMTS-veiling, tot nog toe niet goed heeft gewerkt en dat het voornamelijk gericht is op het maximeren van de opbrengsten voor de overheid. Als doelstelling vindt de commissie dit niet juist.

De commissie adviseert om de huidige wetsbepalingen rond het “financieel instrument” te schrappen.

Het “financieel instrument” zou moeten worden vervangen door een op opportunity costs gebaseerd instrument, dat in geval van veilingen of vergelijkende toetsen kan worden gebruikt om de afweging mede te baseren op de economische waarde van het spectrum. Een eerder genoemde optie is een minimumprijs bij veiling of vergelijkende toets; wordt die prijs niet gehaald, dan is er kennelijk reden om meer waarde aan een alternatieve bestemming toe te kennen en kan de minister besluiten de bestemming te wijzigen.

De commissie adviseert om in de wet de mogelijkheid op te nemen van beprijzing, gebaseerd op het principe van opportunity costs.

In hoofdstuk 7 is een tabel opgenomen, waarin de verdelingswijze wordt gekoppeld aan doelstellingen en mogelijk gebruik van opportunity costs.

7 Frequentieverdeling

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verdeling van frequentieruimte, de verhandelbaarheid van vergunningen en de vergunningvoorschriften om tot slot te eindigen met de verkaveling van frequentieruimte over verschillende vergunningen.

7.1 Verdeling van frequentieruimte

In het frequentieplan wordt op grond van de Telecommunicatiewet voor iedere frequentieband vermeld welk verdeelmechanisme voor de betreffende frequentieband aan de orde is. Het kan achtereenvolgens gaan om:

- toewijzing bij voorrang (diensten belast met vitale overheidstaken, publieke omroep);
- vergunningvrij gebruik;
- verlening van vergunningen op volgorde van aanvraag;
- verdeling van vergunningen bij schaarste via veiling of vergelijkende toets.

In het algemeen zal de overheid eerst moeten vaststellen onder welke voorwaarden frequenties gebruikt mogen worden. In bepaalde situaties kan worden volstaan met algemene regels en is er sprake van “vergunningvrij” gebruik. In het licht van flexibilisering is het goed om te onderzoeken, of in gevallen, waar momenteel geen schaarste is en toch een vergunning wordt vereist, het gebruik vergunningvrij kan worden gemaakt. Het kan evenwel noodzakelijk zijn dat er toch een aanmelding van het gebruik moet plaatsvinden, bijvoorbeeld in verband met verplichtingen waar de gebruiker aan moet voldoen. In die gevallen kan met een registratie worden volstaan. Als voorbeeld denkt de commissie aan zendamateurs en marifonie, waarbij zowel de gebruiker als de apparaten aan bepaalde eisen moeten voldoen. Ook kan worden gedacht aan radarsystemen voor wetenschappelijk gebruik.

Er kunnen evenwel redenen zijn om individuele voorschriften aan frequentiegebruik te stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van te gebruiken vermogens en/of antennediagram. In dat geval is een vergunning de wijze om gebruiksrechten te verlenen.

De commissie is van mening dat meer vergunningvrij gebruik mogelijk moet zijn. De commissie vindt in dit verband dat er een motiveringsplicht op de minister rust om aan te geven waarom in bepaalde gevallen toch een vergunning is vereist, bijvoorbeeld omdat aan het gebruik individuele voorschriften moeten worden gebonden. Daarmee wordt het uitgangspunt van de huidige Telecommunicatiewet

(“vergunning vereist, tenzij ...”) in feite omgekeerd: als gebruik niet vergunningvrij is, moet worden aangegeven waarom dat zo is.

Belangrijke kanttekeningen bij meer vergunningvrijheid zijn dat de technische eisen aan de apparaten mogelijk verscherpt moeten worden en dat goed moet worden gezien, en in internationaal verband besproken, hoe een en ander zich verhoudt tot internationale regelingen, zoals de Radio Regulations van de ITU en de Europese richtlijnen.

Om te voorkomen dat vergunningvrij gebruik ertoe leidt dat het recht van de sterkste gaat gelden en gebruikers zich minder van “fatsoensnormen” zullen aantrekken, is goed toezicht nodig en moet de overheid zonodig kunnen ingrijpen. Dit vergt uiteraard een adequaat van toezichts- en handhavingstaken.

De commissie adviseert bij het gebruik van niet-schaarse frequenties vergunningvrij uitgangspunt te laten zijn, zodat moet worden gemotiveerd als dat niet zo is.

Bij vergunningverlening is het van belang om onderscheid te maken tussen schaarse vergunningen en niet-schaarse vergunningen. In het geval er geen sprake is van schaarste heeft de commissie geen bezwaren tegen voortzetting van het huidige verdeelingsbeleid: verlening op volgorde van binnenkomst van de aanvraag.

Indien er wél sprake is van schaarste, dan heeft veiling om verschillende redenen de voorkeur:

- het is een simpel en transparant mechanisme;
- de vergunningvoorwaarden zijn vooraf bekend;
- de markt kent zelf waarde toe aan het spectrum en bepaalt zelf de optimale verdeling.

Daarmee sluit de commissie bij het kabinetsstandpunt, waarbij deze voorkeur in het MDW-rapport “Veilen en alternatieve allocatiemechanismen” door het kabinet is overgenomen.

De commissie onderschrijft, in geval van schaarste, de voorkeur voor veiling van gelijksoortige kavels die voor commerciële of zakelijke doelstellingen worden aangewend.

Nu zijn er veel verschillende soorten veilingen, waaronder de meerronden veiling zoals bij UMTS, een veiling met een enkel gesloten bod, zoals bij WLL en een geclausuleerde veiling, waarbij ongelijke voorwaarden worden verbonden aan de kavels. Daarnaast zijn een tender, aanbesteding en loting als een variant op een veiling te beschouwen; ook hier zijn de vergunningvoorschriften vooraf bepaald.

Bij een vergelijkende toets worden “business-plannen” met elkaar vergeleken om daarvan de “mooiste” te kunnen selecteren, vandaar ook de term “beauty-contest”. De belangrijkste nadelen van een vergelijkende toets zijn dat het lastig is om vooraf de selectiecriteria helder te maken en dat de vergunningvoorschriften pas na de toets kunnen worden vastgesteld; het onderscheidende “mooiste” van de winnaar(s) van de beauty-contest moet immers ook waargemaakt worden.

Een financieel bod kan deel uitmaken van de vergelijkende toets en daarmee lijken de vergelijkende toets en geclausuleerde veiling in de praktijk heel erg op elkaar en kunnen ze uitwisselbaar worden ingezet. Feitelijk is er een veelheid aan verdelingsmechanismen bij schaarste. Een analyse van techniek en markt moet uitwijzen, welke systematiek in voorkomende gevallen het beste aansluit bij de doelstellingen.

In onderstaande tabel worden deze afwegingen schematisch weergegeven, waarbij tevens wordt aangegeven, hoe de waarderingsgrondslag kan worden bepaald.

		Waarderingsgrondslag			Verdeel-instrument
		Maatschappelijk Nut	Economische Waarde ¹	Marktprijs	
Zakelijk	Schaars			×	Veiling
	Niet schaars		×		· Vergunningvrij · Registratie · Vergunning op volgorde van binnenkomst
Vitale overheid		×	×		· Voorrang en behoefte-onderbouwing
Omroep	Publiek	×	×		· Toewijzing en behoefteonderbouwing (politiek)
	Commercieel	×		×	· Vergelijkende toets · Geclausuleerde veiling
Divers		×	×		· Vergunningvrij · Registratie · Vergunning op volgorde van binnenkomst

¹ Economische waarde kan via de methode van opportunity costs tot uitdrukking worden gebracht.

In de tabel is aangegeven dat economische waarde en marktprijs een manier zijn om maatschappelijk nut tot uitdrukking te brengen. In sommige gevallen is het mogelijk om maatschappelijk nut via de marktprijs tot uitdrukking te brengen. Om

die reden heeft een veiling als verdeelmechanisme de voorkeur bij zakelijk gebruik in geval van schaarste. Bij een veiling bepaalt de markt de economische waarde van het verdeelde spectrum. Indien niet wordt gekozen voor een veiling, kan de economische waarde zichtbaar worden gemaakt door de methode van “opportunity costs”, zoals beschreven in hoofdstuk 6.

In het geval er geen schaarste is bij het zakelijke gebruik, kan de vergunning op volgorde van aanvraag worden vergeven. Een marktprijs is niet nodig, maar wel verdient het aanbeveling om een indicatie van de economische waarde van deze frequenties te gebruiken bij het bestemmen.

Bij vitale taken van de overheid en publieke omroep telt de economische waarde niet primair; de overheid heeft andere redenen om bij voorrang toe te kennen. Het bepalen van de economische waarde van deze frequenties heeft hier vooral tot doel de keuze transparanter te maken en de omvang van een dergelijke frequentieband tot het strikt noodzakelijke te beperken, mede door behoefteonderbouwing.

In het geval van commerciële omroep gelden zowel zakelijke als culturele overwegingen. Om die reden kan hier niet met een pure veiling worden volstaan; een geclausuleerde veiling of een vergelijkende toets zijn dan bij schaarste te prefereren. Bij divers gebruik kan het maatschappelijk nut niet altijd in een economische waarde worden uitgedrukt. Medische toepassingen, meteorologie en wetenschappelijk gebruik zullen anders worden beoordeeld dan bijvoorbeeld de frequentieruimte voor amateurs en industrieel gebruik.

7.2 Verhandelbaarheid en vergunningvoorschriften

Momenteel wordt zowel in internationaal verband als op nationaal niveau veel aandacht besteed aan verhandelbaarheid van vergunningen of delen ervan.

Duidelijk is dat daardoor de flexibiliteit van frequentieverdeling aanzienlijk zal toenemen. De initiële verdeling van frequenties is een momentopname.

Marktpartijen kunnen de waarde van de frequenties verkeerd inschatten of veranderende markten en technieken kunnen de waarde ervan beïnvloeden.

Verhandelbaarheid van hele of delen van vergunningen biedt marktpartijen de gelegenheid om de actuele waarde van het spectrum bij te stellen en om hun frequentiepakket te optimaliseren. De markt bepaalt dan welke (her)verdeling het beste is. De commissie is voorstander van verruiming van de mogelijkheid tot handelen met exclusieve gebruiksrechten.

Op dit moment is het op grond van de Telecommunicatiewet (artikel 3.8) onder bepaalde voorwaarden toegestaan vergunningen in totaliteit over te dragen. De commissie bepleit, met het oog op flexibilisering, een versoepeling van de huidige regeling en invoering van de mogelijkheid om ook onderdelen van vergunningen te mogen verhandelen. Een ruimere verhandelbaarheid kan met name partijen die

bepaalde frequenties niet willen of kunnen gebruiken, de mogelijkheid bieden om deze te verhandelen aan partijen die dat wel willen of kunnen en dat komt uiteindelijk het efficiënt gebruik van het spectrum ten goede. Er zijn verschillende vormen van verhandelbaarheid en er bestaat een directe link tussen de frequentiebestemming, de frequentievoorwaarden en de ruimte om te verhandelen.

In de internationale discussie wordt verhuur van delen van de vergunning ook als verhandelbaarheid gezien. De commissie plaatst dit meer in termen van medegebruik (zie hoofdstuk 5). Verhandelbaarheid van bepaalde frequenties of kavels die onderdeel zijn van een vergunning, die bestaat uit meerdere frequenties of kavels, kan in bepaalde situaties interessant zijn. Maar net zo interessant is verhandelbaarheid van delen van vergunningen, gedifferentieerd naar plaats en tijd; misschien worden frequenties 's nachts niet gebruikt of is er ruimte in andere delen van het land.

Hoe ruimer de bestemming is gedefinieerd, hoe meer gebruiksmogelijkheden er mogelijk zijn en hoe meer belangstelling er daarvoor zal bestaan. Vandaar de aanbeveling van de commissie om niet geïsoleerd te kijken naar alleen verhandelbaarheid of alleen verruiming van gebruiksmogelijkheden, maar om daarin de samenhang te zoeken.

De commissie adviseert om verhandelbaarheid van delen van vergunningen mogelijk te maken.

De commissie merkt op dat het verbinden van vele en/of gedetailleerde voorschriften aan frequentiegebruik kan leiden tot verstarring. Een te ver doorgevoerde detaillering kan mogelijk geïnteresseerde partijen afschrikken of de waarde van een vergunning beperken (zowel bij initiële verdeling als bij verhandelen). Bijkomende voordelen van minder voorschriften zijn:

- bevorderen van innovatie; zo ontstaat immers meer kans voor afwijkende varianten;
- terugdringen van administratieve lasten; voorschriften moeten immers gehandhaafd worden.

De commissie stelt voor de voorschriften te beperken tot het strikt noodzakelijke, waarbij met name aan technische voorschriften moet worden gedacht. De commissie ziet dit als een stap naar verdere liberalisering van het gebruik.

De vraag is hierbij aan de orde, of bestaande vergunningvoorschriften (ook in geval van verhandelbaarheid) versoepeld mogen worden. Hierbij spelen zowel vragen met betrekking tot de techniek als met betrekking tot mededinging. De

commissie vindt dat de beantwoording van die vraag dan ook is voorbehouden aan de minister, die daarover een apart besluit moet nemen.

De commissie dringt erop aan dat aan vergunningen zo min mogelijk voorschriften verbonden worden.

7.3 Verkaveling van frequentieruimte

Voorafgaand aan vergunningverlening moet de omvang van de te verdelen “kavels” worden vastgesteld. Die omvang is afhankelijk van de gewenste dekking, het niveau van de dienstverlening en de economische levensvatbaarheid. Voor een bepaald dienstenniveau is een bepaalde minimale hoeveelheid frequentieruimte noodzakelijk. De bepaling van de omvang van de frequentieruimte is essentieel voor de bruikbaarheid en voor de waarde van de vergunningen. De bepaling van de omvang heeft een sterk ordenend karakter, dat belemmerend kan werken op het door marktpartijen gewenste gebruik van de frequentieruimte. Om partijen daarbij zoveel mogelijk vrijheid te geven, verdient het aanbeveling de kavels zo klein mogelijk te maken, zodat zij zelf de omvang van hun vergunning kunnen bepalen. Daarbij moet de overheid er voor zorgen dat ook de minimale omvang van een kavel zodanig is dat die vergunning nog zinvol gebruikt kan worden. Wel moet worden bedacht dat de kavels soms een ongelijksoortig karakter hebben, zoals bij omroep vaak het geval is. In dat geval heeft zo klein mogelijk verkavelen geen relevantie.

Niet alleen de gewenste vrijheid voor partijen, maar ook de verhandelbaarheid en daarmee de door de commissie voorgestane flexibilisering is een belangrijk argument voor een kleine verkaveling. Hoe kleiner de kavels, hoe gemakkelijker de verhandelbaarheid.

Een recent voorbeeld van een kleine(re) verkaveling is de verdeling van de DCS 1800-frequenties in Nederland van 1998, waarbij naast twee grotere, landelijke vergunningen, zestien kleinere vergunningen konden worden verworven, waarbij elke belangstellende zelf de omvang van zijn “pakket” kon samenstellen.

De commissie adviseert om bij gelijksoortige vergunningen waar mogelijk in (technisch) zo klein mogelijke kavels te verdelen, zodat marktpartijen zelf de omvang van hun vergunning kunnen bepalen

8 Procedures

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister, op de procedure tot vastlegging van bestemmingen in het frequentieplan, het verdelen (bij schaarste) en het verlengen van vergunningen.

8.1 Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister

Zowel Twynstra Gudde als het IVIR constateren, kort samengevat, dat het voor de buitenwereld niet altijd duidelijk is, waar precies de (formele) verantwoordelijkheden voor het frequentiebeleid liggen.

Op grond van de Telecommunicatiewet ligt de primaire verantwoordelijkheid voor telecommunicatie, waar het frequentiebeleid onderdeel van is, bij de Minister van Economische Zaken. Bij Koninklijk Besluit van 22 juli 2002 is voorts besloten deze minister te belasten met de behartiging van aangelegenheden op het gebied van onder meer telecommunicatie in brede zin. De minister kan daardoor ook een centrale, coördinerende, rol spelen op het gebied van ICT. Andere ministers hebben echter ook belangen bij het telecommunicatie- en frequentiebeleid die door de Minister van Economische Zaken uiteraard moeten worden meegenomen. Het meest evident is dat bij de ministers van Defensie, Binnenlandse Zaken (politie, brandweer), OCW (mediabeleid, omroep, wetenschap), Financiën (opbrengsten voor de Staat) en V&W (luchtverkeersleiding).

De commissie is van mening dat het hebben van meerdere ministeriële belanghebbenden bij het frequentiebeleid niet onverenigbaar hoort te zijn met het eenduidig toekennen van de eindverantwoordelijkheid aan één bewindspersoon. Gelet op de nadruk die in de doelstelling wordt gegeven aan economische groei en innovatie ligt het voor de hand die eindverantwoordelijkheid op te dragen aan de minister van Economische Zaken. Op die manier wordt ook naar buiten toe duidelijk gemaakt welke minister op (alle facetten van) het frequentiebeleid kan worden aangesproken. De commissie is van mening dat ook zaken als de convergentie tussen telecommunicatie en omroep, eenduidige besluitvorming, verdedigbaarheid van besluiten in geval van bezwaar en beroep en kennisvorming pleiten voor het leggen van de eindverantwoordelijkheid bij één minister. Dat is echter slechts mogelijk als tussen de betrokken bewindslieden onderling procedures worden afgesproken waarin ieders belang kan worden ingebracht en veilig gesteld.

De commissie beveelt aan om de formele eindverantwoordelijkheid en de bevoegdheid om besluiten te nemen over het frequentiebeleid bij de Minister van Economische Zaken te leggen. Materieel is sprake van kabinetsbeleid

waarin door middel van afspraken de belangen van andere ministeries kunnen worden ingebracht en veilig gesteld.

8.2 Bestemming

De huidige procedure tot wijziging en vaststelling van het frequentieplan is lang en tijdrovend. Dit maakt het niet eenvoudig om snel aan te sluiten bij gewijzigde inzichten en marktomstandigheden die zich kunnen voordoen na vaststelling van het plan. Daarmee wordt een zekere mate van inflexibiliteit gecreëerd door het frequentieplan zelf.

Deze procedure is soms onnodig zwaar. Zeker als het gaat om bijvoorbeeld implementatie van internationale afspraken, waarbij de nationale beleidsvrijheid beperkt of zelfs niet aanwezig is, moet kunnen worden volstaan met een veel lichtere procedure.

In het geval er sprake is van een nationaal besluit waarbij een afweging moet worden gemaakt tussen verschillende belangen is zorgvuldigheid bij het doorlopen van de procedure van eminent belang. Toch is ook hier naar de mening van de commissie ruimte voor vereenvoudiging en versnelling van de procedure. De commissie constateert dat er gedurende de gehele procedure veel (deels wettelijk verplicht, deels “vrijwillige”) consultatie, overleg en advisering plaatsvindt. De commissie hecht aan een zorgvuldige voorbereiding van de besluitvorming, maar is van mening dat die zorgvuldigheid gewaarborgd kan worden door een voorbereidingsfase die meer is toegesneden op de feitelijke, te vereenvoudigen, verdelingsprocedure. Daartoe moet de huidige advies- en overlegstructuur kritisch worden gezien en zonodig worden gesaneerd, met een meer centrale rol voor de wettelijk voorgeschreven voorbereidingsprocedures, in het bijzonder die van de Algemene wet bestuursrecht (AWB).

Verder vindt de commissie het niet noodzakelijk dat iedere wijziging van het frequentieplan de formele en langdurige ministerraadsprocedure doorloopt. Het waarborgen van de belangen van andere betrokken ministeries kan ook op andere wijze, bijvoorbeeld door ambtelijk vooroverleg en eventueel in bewindspersonenoverleg worden gewaarborgd. De ministerraadsprocedure kan worden beperkt tot die situaties waarin de betreffende ministers het noodzakelijk vinden een beslissing in dat gremium aan de orde te stellen, bijvoorbeeld indien er in het vooroverleg geen overeenstemming kan worden bereikt of een bepaald onderwerp van groot politiek belang is.

Tevens moet goed worden bekeken in welke gevallen notificatie van het frequentieplan bij de Europese Commissie noodzakelijk is en in welke gevallen deze notificatie achterwege kan blijven.

De commissie adviseert:

- **te onderzoeken welke wijzigingen van het frequentieplan eenvoudiger door te voeren zijn;**
- **niet langer de ministerraadsprocedure te volgen, tenzij één of meer ministers dit expliciet wensen;**
- **te bezien, dan wel internationaal te bespreken, of de notificatie in Brussel in alle gevallen nodig is, of na inwerkingtreding van het frequentieplan kan geschieden.**

De commissie beveelt stroomlijning aan van de publieke consultatie, onder waarborging van voldoende en tijdige inbreng van gebruikers van frequenties.

8.3 Verdeling

Indien vergunningen nodig zijn bij niet schaarse frequenties, behoeft de procedure hiervoor (op volgorde van binnenkomst van de aanvraag) geen wijziging: er zijn geen signalen, dat hier flexibiliseringswinst is te behalen. Wel ziet de commissie de mogelijkheid om vergunningen langs elektronische weg aan te vragen bij het Agentschap Telecom als een positieve ontwikkeling.

De commissie constateert dat bij schaarste telkens van “scratch” af wordt gestart, en dat bij elke nieuwe verdeling opnieuw wordt overlegd, geadviseerd en nieuwe regelingen worden opgesteld. Dit terwijl er inmiddels de nodige modellen en scenario’s voor (deel-) procedures beschikbaar zijn. De commissie realiseert zich dat het nodig kan zijn voor elke verdeling specifieke regels te maken, maar kan zich voorstellen dat er wordt gestandaardiseerd, bijvoorbeeld door te werken met een aantal modules, die in elke regeling terug kunnen komen, op te stellen aan de hand van de opgedane ervaringen. Dat levert niet alleen veel tijdswinst op, omdat niet elke keer opnieuw het wiel uitgevonden hoeft te worden, maar maakt de aanpak ook transparanter. Voorbeeldmodules zijn de aan de aanvraag en aanvrager te stellen eisen, de start van de procedure en de te volgen verdelingsprocedure.

De commissie adviseert om verdelingsprocedures waar mogelijk te standaardiseren en modules hiervoor uit te werken.

De huidige procedure, met inbegrip van beleidsvoorbereiding, advisering, bekendmaking en feitelijke verdeling is langdurig en bevat bovendien veel voor bezwaar en beroep vatbare beslismomenten, waar veelvuldig en steeds vaker strategisch gebruik van wordt gemaakt. Dit leidt niet alleen tot verlenging van de

procedures maar ook tot langdurige onzekerheid. Voor een meer uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar de quick scan van het IVIR. De commissie ziet onder verwijzing naar het IVIR-rapport, mogelijkheden om de doorlooptijd van de (juridische) procedures te verkorten, de besluitvormingsprocedure en de bezwaar- en beroepsgang te vereenvoudigen conform de systematiek van de nieuwe Telecommunicatiewet, maar acht zich niet toegerust om tot in detail in te gaan op de juridische gevolgen daarvan. Wel tekent de commissie aan dat vereenvoudiging van de juridische procedure niet ten koste van een adequaat niveau van rechtsbescherming mag gaan.

De commissie stelt zich voor dat een concrete verdelingsprocedure als volgt kan verlopen:

- nadere invulling van de specifieke bestemming en wijze van verdeling (zie hoofdstuk 5) in het frequentieplan, met een nader besluit op grond van het frequentieplan, waarbij de voorbereidingsprocedure van de AWB wordt gevolgd. Dit besluit is voor bezwaar en beroep vatbaar;
- bij voorkeur tegelijkertijd met de voorbereidingsprocedure van dit besluit aangaande de nadere invulling van het frequentieplan vindt voorpublicatie plaats van de ministeriële regeling(en), waarin is vastgelegd welke frequentieruimte, op welke wijze, wanneer verdeeld zal worden. Met de naar voren gebrachte zienswijzen zal bij de vaststelling van deze regeling(en) rekening worden gehouden. Niet alleen loopt de consultatie parallel, maar ook de samenhang wordt daardoor naar buiten duidelijk;
- de start van de feitelijke verdelingsprocedure en de inwerkingtreding van de bovenstaande regelingen wordt bekendgemaakt. Tegen deze bekendmaking staat geen bezwaar en beroep open.

De commissie adviseert te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om met behoud van een adequaat niveau aan rechtsbescherming aan te sluiten bij de in de nieuwe Telecommunicatiewet neergelegde systematiek ten aanzien van:

- **het bundelen van afzonderlijke besluiten tot één besluit;**
- **het in bepaalde gevallen overslaan van de bezwaarschriftprocedure;**
- **het terugbrengen van beroepsmogelijkheden tot beroep in één instantie.**

Momenteel is bij de complexe vergunningverleningsprocedures voorzien in de nodige “extra” procedurele voorzieningen. Zo wordt een aanvraagdocument beschikbaar gesteld, is er een vraag- en antwoordprocedure, en wordt gebruik gemaakt van een notaris en koeriersdiensten. Deze voorziening leiden tot onnodige vertraging en veel administratieve lasten. Een deel daarvan is feitelijk overbodig en een deel daarvan kan worden vervangen door de hiervoor genoemde voorpublicatie en het meenemen van zienswijzen, en het op internet beschikbaar

maken van benodigde achtergrondinformatie. Ook op die manier kan worden voldaan aan de vereisten van transparantie.

Een ander knelpunt in de huidige procedure is dat het niet mogelijk is om een eenmaal gestarte verdelingsprocedure te wijzigen dan wel voortijdig te beëindigen indien zich bepaalde, bijzondere omstandigheden voordoen die bij de opstelling van de betreffende regelgeving niet voorzienbaar waren. Een voorbeeld daarvan is dat op of kort voor het moment van starten van een veiling een aantal kandidaten zich terugtrekt, waardoor het gekozen verdelingsinstrument niet meer het meest geëigende is. In dergelijke omstandigheden moet het mogelijk zijn dat de minister de procedure (tijdelijk) kan stopzetten of wijzigen. Uiteraard zal dan met het oog op zorgvuldigheid en transparantie van te voren moeten worden aangegeven onder welke omstandigheden de noodrem wordt gehanteerd en wat vervolgens de procedure inhoudt.

De commissie adviseert een noodremprocedure op te stellen om op elk moment in een verdelingsprocedure te kunnen ingrijpen indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

8.4 Verlenging van vergunningen

Als in het geval van niet schaarse frequenties niet is gekozen voor vergunningvrij gebruik maar op volgorde van binnenkomst vergunningen worden afgegeven, stelt de commissie voor om voor deze vergunningen automatische verlenging mogelijk te maken. Eeuwigdurende vergunningen zijn niet wenselijk, bijvoorbeeld in verband met eventuele herbestemming van frequenties. De procedure om opnieuw vergunningen te verlenen aan bestaande partijen is evenwel vaak onnodig tijdrovend.

De commissie denkt in dit verband aan een vergunningsduur, die voortrollend wordt bepaald. De gedachte is die van een "opzegtermijn" die de minister in acht neemt bij het aankondigen dat een vergunning afloopt (individueel of collectief). Daarbij moet de minister natuurlijk rekening houden met de aard van het frequentiegebruik en de investeringstermijnen hierbij. Voor de ene vergunning zal een termijn van vijf jaar nodig zijn, voor een andere kan het waarschijnlijk korter. Zo'n voortrollende vergunningsduur maakt ook verhandelbaarheid eenvoudiger. De commissie merkt hierbij op, dat zo'n opzegging vanuit andere overwegingen plaats vindt dan vanuit het handhaven van vergunningsvoorschriften; intrekking van vergunningen op grond van handhaving kan natuurlijk niet aan dergelijke termijnen zijn gebonden. De commissie beveelt de minister aan om in de nieuwe nota in te gaan op de optie van zo'n voortrollende vergunningduur.

De commissie adviseert:

- **te onderzoeken, of een voortrollende vergunningsduur (opzegtermijn) kan bijdragen aan de flexibilisering;**
- **automatische verlenging van niet schaarse vergunningen mogelijk te maken, al dan niet via een voortrollende vergunningsduur.**

In geval van schaarse frequenties zal tijdig helderheid geboden moeten worden over de wijze van verlenging of nieuwe uitgifte. De commissie vraagt de aandacht van de minister om zo spoedig mogelijk aan te geven, hoe hij denkt om te gaan met de verlenging van de GSM-vergunningen die in 2010 expireren. De markt vraagt daar nu al om. De minister zou dan ook zo spoedig mogelijk maar uiterlijk 4 à 5 jaar voor het verstrijken van de vergunningstermijn hierover uitsluitsel moeten geven. Dit is wenselijk omdat investeringen in GSM-netwerken dreigen te stokken, als een partij het risico loopt de vergunning kwijt te raken.

In het geval van nieuwe situaties bij de verdeling van schaarse frequenties dient de minister vooraf duidelijkheid te verschaffen over de condities waaronder verlenging of nieuwe verdeling zal plaatsvinden. Ook daarbij kan gedacht worden aan een voortrollende vergunningduur. Het is verstandig om daarin rekening te houden met verhandelbaarheid.

Bij reeds verleende schaarse vergunningen (zoals GSM) is de vergunningsduur onderdeel geweest van de kennis op grond waarvan een bod is gedaan in de veiling. Die voorwaarde nu wijzigen kan niet, omdat verliezende partijen terecht kunnen betogen, dat “als ze dat hadden geweten hun bod er anders had uitgezien”. In het geval van GSM is het overigens bij een nieuwe vergunningverlening goed denkbaar, dat de bestemming wordt verruimd tot mobiele communicatie en niet alleen GSM. Belangrijk is evenwel, dat zittende partijen en nieuwkomers zicht krijgen op de wijze van verdeling in 2010.

Bij de besluitvorming over al dan niet verlengen dient zowel met de belangen van de zittende partijen, met die van nieuwkomers als met het belang van innovatie rekening te worden gehouden.

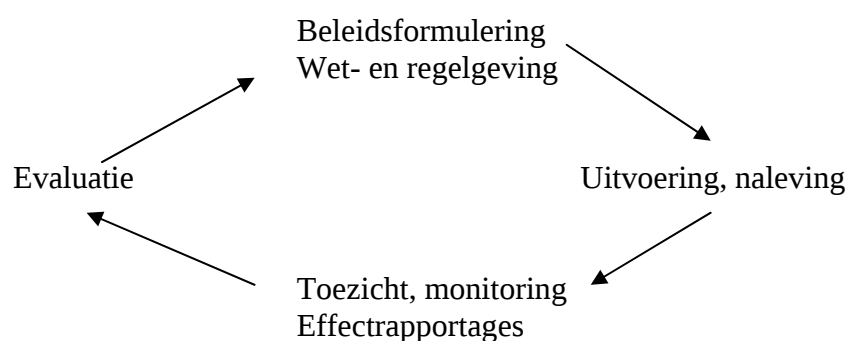
Overigens zou de minister bij initiële verdelingen van nieuwe toepassingen in het frequentiespectrum ook in geval van schaarste (en dus een complexe verdeling) kunnen nadenken over de introductie van een voortrollende vergunningduur en bijvoorbeeld aankondigen, dat na x jaar de bestemming wordt verruimd. Dan kan de verhandelbaarheid van de vergunning een herverdeling onnodig maken.

De commissie adviseert zo spoedig mogelijk duidelijkheid te bieden of in het verleden geveilde of via vergelijkende toets toegekende frequenties worden verlengd dan wel herverdeeld en dit te bezien in het licht van verhandelbaarheid; nieuwe of veranderde condities moeten hierbij door de minister worden aangegeven.

9 Uitvoering en handhaving

Geformuleerd beleid moet ook uitgevoerd worden. In de evaluatie zijn door Twynstra Gudde opmerkingen gemaakt over de organisatie van de uitvoering.

In grote lijnen ziet de beleidsketen er als volgt uit:



Bij de beleidsfase voor het frequentiebeleid is kenmerkend dat internationaal overleg over frequentiebestemmingen sterk bepalend is voor de nationale bestemming in het frequentieplan. Dit laatste is tevens een weergave van keuzes, die in Nederland zijn gemaakt.

In de uitvoeringsfase zitten complexe vergunningverleningsprocessen, zoals veilingen en vergelijkende toetsen, die politieke keuzes vergen, maar ook hier vindt weer internationale afstemming plaats over frequentiegebruik in de grensgebieden. Op grond van risico-analyses en klachten moet in de toezichtsfase ingegrepen kunnen worden (repressieve handhaving)

In deze cyclus zitten veel deelprocessen, waarbij de expertise van het Agentschap Telecom onontbeerlijk is. Daarnaast is het uiteraard van belang dat bij de beleidsformulering en het deelnemen aan internationaal overleg rekening wordt gehouden met de consequenties van de uitvoering en het toezicht.

De opmerkingen van Twynstra Gudde duiden op een onvoldoende heldere taak- en rolverdeling tussen de EZ-beleidskern (DGTP) en het Agentschap Telecom. Bovendien constateert Twynstra Gudde dat de communicatie tussen deze twee onderdelen van het ministerie beter kan.

Twynstra Gudde constateert, dat er weinig gemonitord en gerapporteerd wordt over de effecten van het beleid. Overigens wordt opgemerkt dat hier inmiddels mee is gestart. Naast de interne EZ-communicatie is dat ook van belang voor de informatievoorziening naar buiten. De commissie vindt het van belang dat de buitenwereld snel en effectief kan worden geholpen en dat helder wordt gemaakt

bij welk loket men waarvoor terecht kan. De commissie beveelt aan dat hierin wordt geïnvesteerd. Juist voor een technisch en ingewikkeld terrein als het frequentiebeleid is het van groot belang, dat er een goed beeld bestaat van de werkelijkheid, gebaseerd op het meten van het feitelijk gebruik.

De commissie adviseert

- **de feitelijke effecten van het frequentiebeleid beter te monitoren en daarover regelmatig te rapporteren;**
- **richting aan de vormgeving en kenbaarheid van de gehele beleidscyclus te geven;**
- **de rolverdeling tussen beleidskern (DGTP) en uitvoering (AT) te verduidelijken en de kenbaarheid daarvan te verbeteren;**
- **terugkoppeling vanuit het AT naar DGTP en vice versa te verbeteren.**

De commissie beveelt aan om innovatie als doelstelling expliciet in het frequentiebeleid op te nemen. Dat roept de vraag op wat dit betekent voor de uitvoering. De commissie denkt hierbij aan facilitering van kennisuitwisseling en onderzoek. Bij het Agentschap is veel kennis van technieken aanwezig. Voor de kennisuitwisseling kan gedacht worden aan contacten met wetenschappelijke instellingen en R&D-instellingen, gerichte onderzoeksprogramma's en platforms voor kennisuitwisseling.

In de uitvoering vindt een verschuiving plaats van “handhaving van vergunningvoorschriften” naar “toezicht op het spectrumgebruik”. Op grond van risico-analyses zal de uitvoerder bepalen, waar gecontroleerd en ingegrepen moet worden.

Ook ontstaat een toename van vergunningvrij gebruik. Vergunningvrij gebruik vergt evenwel adequaat toezicht.

Beide bewegingen leiden er toe dat de inkomsten uit vergoedingen voor vergunningen in afnemende mate de werkelijke kosten van de uitvoering zullen dekken, waardoor mogelijk een groter beroep op de algemene middelen nodig is. De commissie adviseert de minister dan ook de financiering van de uitvoering in oenschouw te nemen bij de verdere ontwikkeling van het beleid.

10 Algemene conclusies

De commissie heeft terugblikkend geconstateerd, dat het frequentiebeleid tot dusver naar tevredenheid heeft gewerkt. Op sommige punten bestaat onvrede (m.n. bij commerciële omroep) en er zijn ook in de regelgeving en de uitvoering van het proces verbeteringen mogelijk. Vooral de noodzaak om de beoogde beleidseffecten te toetsen en hierover te rapporteren, springt daarbij in het oog.

Vooruitkijkend legt de commissie een aantal accenten. Uit de rapporten van TNO en Stratix valt af te leiden, dat zowel techniek als markt aan verandering onderhevig is en dat de minister er goed aan doet om daarop voorbereid te zijn. Dit kan de minister doen door:

- flexibilisering van processen, voorwaarden en procedures;
- het leggen van meer nadruk op economische groei en innovatie;
- het aanbrengen van meer transparantie in de wijze van opereren.

Bij deze conclusies past een aantal kanttekeningen:

- het frequentiebeleid zal altijd enige complexiteit kennen, doordat er geen ééndimensionaal doel kan worden gesteld, maar van een meervoudige doelstelling moet worden uitgegaan
- het frequentiebeleid wordt voor een belangrijk deel bepaald door internationale verdragen, harmonisatie (ITU, CEPT) en richtlijnen (EU). Dat beperkt de ruimte voor Nederland om eigen beslissingen te nemen en betekent dat een goede vertegenwoordiging van Nederland in de internationale fora belangrijk is.

Alles overziend adviseert de commissie de Minister van Economische Zaken om een nieuwe Nota Frequentiebeleid te maken, waarin invulling wordt gegeven aan de aanbevelingen in dit advies.

Verklarende woordenlijst

Agile radio

Een vorm van Software Defined Radio die zich aanpast aan de omgeving waarin hij zich bevindt. Bijvoorbeeld een radio die zelf een storingsvrij kanaal opzoekt.

AT

Agentschap Telecom. Het Agentschap Telecom ressorteert onder het ministerie van Economische Zaken en is belast met de uitgifte van vergunningen voor frequentiegebruik en de handhaving daarvan.

AWB

Algemene wet bestuursrecht. In de Algemene wet bestuursrecht zijn algemene regels neergelegd voor de verhouding tussen bestuursorganen en individuele rechtssubjecten, zoals burgers en bedrijven

Behoeftte-onderbouwingsplan.

Plan waarin diensten belast met vitale overheidstaken hun frequentiegebruik verantwoorden.

Bluetooth

Bluetooth is een universele radio interface die het mogelijk maakt om draagbare elektronische apparaten met elkaar te laten communiceren.

C2000

C2000 is een digitaal systeem voor onderlinge communicatie ten behoeve van de hulpverlenende instanties, zoals politie, brandweer, ambulancediensten en de marechaussee.

CBB

College van beroep voor het bedrijfsleven. Instantie waar hoger beroep kan worden ingesteld tegen onder meer besluiten op grond van de Telecommunicatiewet.

CEPT

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

Complexe vergunningsverleningsprocedure

Hiermee worden vergunningsverleningsprocedures bedoeld waarbij op een eenduidig moment voor langere tijd een beperkte hoeveelheid exclusieve gebruikersrechten worden vergeven. Voorbeelden hiervan zijn de procedure voor vergunningverlening van openbare mobiele telecommunicatie en voor commerciële omroep.

DECT

Digital Enhanced Cordless Telecommunications. Een Europese standaard voor digitale draadloze telefonie.

DGTP

Directoraat Generaal Telecommunicatie en Post. Het directoraat generaal van het ministerie van Economische Zaken dat verantwoordelijk is voor het beleid ten aanzien van ICT en post, waaronder het frequentiebeleid.

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.

DRM

Digitale Radio Mondiale. Vorm van digitale radio-omroep die met name bedoeld is voor de kortegolf en de middengolf.

EC

Europese Commissie.

ECC

Het Electronic Communications Committee is het comité van de CEPT dat alle telecommunicatiezaken behandelt.

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.

ERO

Het European Radiocommunications Office is het ondersteunende bureau van de ECC op het gebied van radiocommunicatie.

EU

Europese Unie.

Frequentieplan

Ook 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.

Galileo

Galileo is een van oorsprong Europees systeem voor satellietnavigatie.

Gedeeld gebruik

Frequentieband waarvoor geen exclusieve rechten aan een frequentiegebruiker worden gegeven.

GPS

Global Positioning System. Een Amerikaans systeem voor satellietnavigatie.

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.

Meshed network

Netwerk waarbij iedere radio kan worden gebruikt als tussenschakel om een verbinding tot stand te brengen met een punt dat niet rechtstreeks kan worden bereikt.

NMa

Nederlandse Mededingingsautoriteit.

OPT

Overlegorgaan Post en Telecommunicatie.

OPTA

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit.

Refarming

Herbestemming van frequenties door de overheid.

SDR

Software Defined Radio. Een radiozender waarvan de karakteristieke parameters, zoals zendfrequentie en zendvermogen, met behulp van software kunnen worden aangepast. Zie ook agile radio.

Short range devices

Apparaten die, veelal vergunningvrij, over korte afstanden communiceren, zoals garagedeurenopeners, draadloze koptelefoons en draadloze computernetwerkkarten.

TDAB

Terrestrial Digital Audio broadcasting. Systeem voor digitale radio dat werkt met zenders op aarde.

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.

WLAN

Wireless Local Aerea Network. Een techniek waarbij computers onderling verbonden zijn met behulp van een radiozender en -ontvanger.

WLL

Wireless Local Loop. Systeem waarbij de verbinding tussen de abonnee en het netwerk van de telecommunicatie-aanbieder via een draadloze verbinding tot stand wordt gebracht.

