
277

Besluit van 10 juli 2014, houdende wijziging van het Frequentiebesluit 2013 in verband met de aanpassing van de voorschriften met betrekking tot de verlenging van vergunningen voor schaarse frequentieruimte

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Economische Zaken van 2 april 2014, nr. WJZ / 14049612;

Gelet op de artikelen 3.16 en 3.17, derde en vierde lid, van de Telecommunicatiewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 5 juni 2014, nr. W15.14.0087/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Economische Zaken van 8 juli 2014, nr. WJZ / 14099638;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 18 van het Frequentiebesluit 2013 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde tot en met zesde lid worden vernummerd tot het achtste tot en met elfde lid.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Vergunningen die zijn verleend met toepassing van een van de procedures, bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, onderdelen b tot en met f, van de wet worden niet verlengd, tenzij Onze Minister besluit dat een vergunning geheel of gedeeltelijk verlengbaar is omdat hij van oordeel is dat:

- a. een verlenging het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang dient, of
- b. verlenging van belang is voor de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek.

3. Er worden vijf nieuwe leden ingevoegd, luidende:

3. Onze Minister neemt het besluit, bedoeld in het tweede lid, in de periode tussen vier en twee jaar voor afloop van de vergunning. Bij het gebruik van frequentieruimte door of ten behoeve van commerciële media-instellingen als bedoeld in artikel 1.1 van de Mediawet 2008 kan, in

afwijking van de vorige volzin, het besluit in de periode tussen vier en een jaar voor afloop van de vergunning genomen worden.

4. Onze Minister maakt het besluit, bedoeld in het tweede lid, bekend in de Staatscourant, alsmede de verlengingsperiode en, voor zover dit op dat moment reeds mogelijk is, de voorschriften en beperkingen die bij verlenging zullen worden gewijzigd of aan de vergunning zullen worden verbonden.

5. Een aanvraag om verlenging wordt ingediend binnen een bij ministeriële regeling te bepalen periode.

6. Voordat de aanvraagperiode, bedoeld in het vijfde lid, start, maakt Onze Minister de regels, bedoeld in artikel 3.15, eerste lid, van de wet bekend.

7. Indien de continuïteit van dienstverlening naar het oordeel van Onze Minister in het geding is, kan hij, in afwijking van het tweede lid, vanaf twee jaar voor afloop van de vergunning een vergunning ambtshalve verlengen voor een door hem te bepalen termijn. Onze Minister maakt tevens met het besluit, bedoeld in de eerste volzin, de regels, bedoeld in artikel 3.15, eerste lid, van de wet, de verlengingsperiode en de voorschriften en beperkingen die bij verlenging zullen worden gewijzigd of aan de vergunning zullen worden verbonden, bekend. Indien bij de verlenging, bedoeld in de eerste volzin toepassing gegeven wordt aan het tiende lid, kunnen de wijzigingen en toevoegingen bedoeld in dat lid ingaan op een eerdere datum dan die waarop de looptijd van de te verlengen vergunning verstrijkt.

4. In het achtste lid wordt «Het eerste en tweede lid» vervangen door: Het eerste, tweede en derde lid.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op 1 september 2014.

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

Wassenaar, 10 juli 2014

Willem-Alexander

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

Uitgegeven de *achttiende* juli 2014

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

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

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Aanleiding en doel

In de Strategische nota mobiele communicatie (zie de brief van 10 december 2010 van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Tweede Kamer, Kamerstukken 24 095, 264) is voor de herverdeling van schaarse frequentieruimte als uitgangspunt geformuleerd dat herverdeling circa één tot twee jaar voor afloop van de vergunningen zal plaatsvinden. De gedachte was dat deze periode nodig is om nieuwkomers de gelegenheid te geven om commercieel actief te worden en om bestaande vergunninghouders de gelegenheid te geven om hun netwerk aan te passen aan het nieuwe frequentiepakket zonder nadelige gevolgen voor de continuïteit van dienstverlening.

Dit uitgangspunt was neergelegd in artikel 18, tweede lid, van het Frequentiebesluit 2013, en gold niet alleen voor schaarse frequentieruimte voor mobiele telecommunicatie, maar ook voor andere schaarse frequentieruimte die wordt verdeeld door middel van de in artikel 3.10, eerste lid, onder b tot en met f, van de Telecommunicatiewet genoemde verdelingsprocedures.

Uit recente ervaringen met (her)verdelingen van schaarse frequentieruimte en uit signalen van marktpartijen is gebleken dat de bovengenoemde periode van één tot twee jaar zowel voor de betrokken marktpartijen (zowel bestaande als potentiële vergunninghouders) als voor de overheid te kort kan zijn. Marktpartijen hebben niet alleen tijd nodig om zich voor te bereiden op de te volgen strategie bij een herverdeling, maar vooral ook om na afloop van een herverdeling de zogenoemde transitievorm te geven: hun netwerken aanpassen aan de nieuw ontstane frequentieverdeling en de feitelijke omschakeling van de oude naar de nieuwe frequenties. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat de vergunninghouder netwerkapparatuur moet vervangen. Zeker als veel of alle apparatuur vervangen of aangepast moet worden, is dit een tijdrovende aangelegenheid.

Pas als de netwerken gereed zijn voor de omschakeling kan de feitelijke omschakeling van de frequenties plaatsvinden. Gedurende dit gehele proces moeten de klanten zo min mogelijk hinder ondervinden en moet uitval van dienstverlening worden voorkomen.

Een ander leerpunt uit recente processen waarbij vergunninghouders hun netwerken moesten aanpassen aan een nieuwe verdeling van frequenties, is dat de betrokken partijen van de minister van Economische Zaken (verder: de minister), als eerstverantwoordelijke voor het frequentiebeleid, bij een verlenging een regiefunctie verwachtten, en dat de minister die regierol ook heeft genomen. Zo heeft de minister bij de verlenging van de FM-vergunningen in 2011 de spelregels bepaald, door aan te geven onder welke condities een verlenging mogelijk was. Ook bij de transitie in het kader van de zogenoemde multibandveiling voor mobiele communicatie in 2013 heeft de minister een regisserende rol gespeeld.

Het Frequentiebesluit 2013 ging niet uit van een regierol van de minister. Het was aan de vergunninghouder om door middel van een aanvraag aan te geven of hij een verlenging wenste.

Dat leidde tot de ongewenste situatie dat de minister, indien hij van oordeel was dat verlenging dienstig was voor de in artikel 18, tweede lid, genoemde belangen, niet kon besluiten tot verlenging omdat hij daarvoor afhankelijk was van de indiening van een aanvraag daartoe. Dat kon

leiden tot de nodige onzekerheid voor de betrokken marktpartijen, en voor tijdsdruk voor alle betrokkenen als een dergelijke aanvraag pas op het laatste moment werd ingediend.

Het is derhalve nodig om de regiefunctie van de minister te formaliseren door te regelen dat, net als bij een verdeling, de minister het verlengingsproces kan starten door te besluiten dat vergunningen verlengbaar zijn en de daarbij behorende voorwaarden bekend te maken.

Vergunninghouders voor mobiele communicatie moeten voldoende tijd hebben voor een transitie. Dit betekent dat als er niet verlengd wordt, er voldoende tijd moet overblijven voor én de uitvoering van de veiling én de nodige transitie. Dit is niet goed mogelijk binnen de periode van twee tot één jaar voor afloop, die werd genoemd in het Frequentiebesluit 2013. Afhankelijk van de complexiteit van de veiling en de transitie na een veiling zal tussen de vier en twee jaar voor afloop van de vergunningen een besluit moeten worden genomen over verlengen of opnieuw verdelen van de frequentieruimte. De minister heeft voldoende tijd nodig om tot een zorgvuldige beleidsvorming en afweging van alle belangen en dito besluitvorming over herverdeling en/of eventuele verlenging van bestaande vergunningen te komen.

Gelet op het voorgaande is het Frequentiebesluit 2013 zodanig gewijzigd dat de minister, indien dit naar zijn oordeel het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang dient, of het naar zijn oordeel van belang is voor de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek, in de periode tussen vier en twee jaar voor de afloop van de vergunning, kan besluiten dat de vergunningen bedoeld in artikel 18, tweede lid, verlengbaar zijn. Nadat dat besluit genomen is, wordt – net als bij veilingen – de termijn bepaald waarbinnen verlengingsaanvragen kunnen en moeten worden ingediend.

Voor commerciële media-instellingen kan een termijn van vier tot één jaar voor afloop van de vergunningen worden aangehouden. De mogelijkheid om hier een afwijkende termijn te hanteren, strekt onder andere ter uitvoering van eerder vastgesteld beleid met betrekking tot de digitalisering van radio en de daarmee samenhangende mogelijke verlenging van vergunningen voor analoge radio (Kamerstukken II 2005/06, 24 095 nrs. 195 en 241). Uit dat beleid volgt dat de minister een jaar voor afloop van die vergunningen, afhankelijk van het succes van digitale radio, een keuze maakt tussen verlengen en verdelen. Bij het nemen van een besluit wordt rekening gehouden met de door de markt verlangde investeringszekerheid en dient de verdeling tijdig voor afloop van de bestaande vergunningen te zijn afgerond. Zo nodig zal het besluitvormingsmoment hiervoor in tijd naar voren worden gehaald.

Door deze wijziging is de minister niet langer afhankelijk van het al dan niet indienen van een aanvraag tot verlenging door een van de vergunninghouders alvorens hij kan beslissen dat naar zijn oordeel, gelet op de in artikel 18, tweede lid, genoemde belangen, de betreffende vergunningen verlengbaar zijn.

De minister beoordeelt, als eerstverantwoordelijke minister voor het frequentiebeleid, of naar zijn oordeel de verlengbaarheid van in beginsel eindige vergunningen het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang dient, of naar zijn oordeel van belang is voor de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek. De minister zal ter voorbereiding van een dergelijk besluit onder meer gebruik kunnen maken van informatie over de betreffende markt waarover hij ambtshalve reeds beschikt, informatie over investeringsstrategieën en financiële belangen van (potentiële) vergunninghouders, van al

dan niet gevraagde adviezen van bijvoorbeeld onafhankelijke deskundigen, toezichthouders, (internationale) marktrapportages en consultatie van bestaande en potentiële marktpartijen. Wanneer de beleidsvorming gereed is, kunnen binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn verlengingsaanvragen worden ingediend.

Verder voorziet dit besluit in de mogelijkheid dat de minister vanaf twee jaar voor de afloop van de vergunningen ambtshalve kan besluiten om tot verlenging, voor een nader te bepalen termijn, van de vergunningen over te gaan in het belang van de continuïteit van de dienstverlening. Zo kan worden voorkomen dat, bijvoorbeeld doordat een verdeling van de frequentieruimte niet voor afloop van de vergunningen kan worden afgerond of een transitie van vergunningen niet tijdig kan worden afgerond, het algemeen belang en/of de belangen van de eindgebruikers in het geding komen, bijvoorbeeld bij vergunningen voor mobiele (tele)communicatie.

Het spreekt vanzelf dat de minister alvorens een dergelijk besluit te nemen, alle relevante omstandigheden in aanmerking zal nemen en daarbij ook een afweging zal maken of de betrokken vergunninghouders onder de betreffende specifieke omstandigheden naar zijn oordeel zelf in staat zijn om goede afspraken te maken over een transitie en zo de continuïteit afdoende kunnen waarborgen. Indien de continuïteit geborgd is, kan de minister een dergelijk besluit achterwege laten.

Overigens wordt opgemerkt dat indien de minister geen verlengbaarheidsbesluit neemt, dit «automatisch» inhoudt dat de betreffende frequentieruimte na afloop van de vergunningen opnieuw zal worden verdeeld, met toepassing van een van de procedures, bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, onderdelen b tot en met f van de wet. Omdat de hoofdregel is en blijft dat vergunningen niet worden verlengd, tenzij een verlengbaarheidsbesluit wordt genomen, zal de minister geen besluit tot «niet-verlengbaarheid» nemen.

Voor de volledigheid wordt ook opgemerkt dat zowel het verlengbaarheidsbesluit, bedoeld in artikel 18, tweede lid, het niet nemen van een verzocht verlengbaarheidsbesluit, evenals het verlengingsbesluit, bedoeld in artikel 18, zevende lid, besluiten zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dat houdt onder meer in dat tegen deze besluiten bezwaar en beroep openstaat.

De onderhavige wijziging van het Frequentiebesluit doet niet af aan vaststaand beleid dat vergunningen voor schaarse frequentieruimte in beginsel *niet* worden verlengd, tenzij naar het oordeel van de Minister maatschappelijke, culturele of economische belangen daarmee beter gediend worden. Deze hoofdregel is conform het frequentiebeleid zoals vastgelegd in de Nota Frequentiebeleid 2005 (Kamerstukken II 2005/06, nr. 188), en in de Memorie van toelichting op de Wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de Nota Frequentiebeleid 2005 (Kamerstukken II 2007/08, 31 412, nr. 3). Dit beleid is in overeenstemming met artikel 7, eerste lid, van de Machtigingsrichtlijn (Richtlijn 2002/20/EG). Dit beleid strekt er onder meer toe dat zowel bestaande als nieuwe marktpartijen na afloop van de vergunningstermijn in de gelegenheid moeten worden gesteld om schaarse frequentieruimte te kunnen verwerven en gebruiken. Bij het besluit of opnieuw wordt verdeeld dan wel (gedeeltelijk) wordt verlengd, kan ook gewicht worden toegekend aan de gevolgen die een dergelijk besluit naar verwachting zal hebben op de markt.

Bedrijfseffecten

Dit besluit heeft positieve bedrijfseffecten voor bestaande en potentiële vergunninghouders voor schaarse frequentieruimte. Het totaal aantal vergunninghouders is, met name bij gebruik voor commerciële omroep, wisselend. Momenteel is er een twintigtal, waaronder enkele behorend tot het MKB, landelijke houders van vergunningen voor mobiele telecommunicatie en commerciële omroep, en circa 40 houders van vergunningen voor niet-landelijke omroep en middengolf, over het algemeen behorend tot het MKB, alsmede enkele microbedrijven.

a. Regeldruk

Dit besluit heeft geen effect op de regeldruk. Er is geen sprake van gewijzigde administratieve lasten of inhoudelijke nalevingskosten.

b. Markteffecten en overige bedrijfseffecten

Bestaande en potentiële vergunninghouders voor schaarse frequentieruimte krijgen eerder zekerheid over de verlengbaarheid van vergunningen en daarmee over de beschikbaarheid van schaarse frequentieruimte. Daardoor kunnen marktpartijen zich beter voorbereiden op herverdeling van frequentieruimte en op eventuele transitie van hun netwerken en de daarmee gemoede investeringen. Derhalve is er sprake van positieve bedrijfseffecten.

Consultatie

Het ontwerpbesluit is geconsulteerd door middel van een internetconsultatie op Overheid.nl. De eerste consultatie vond plaats van 17 oktober 2013 tot 12 november 2013. Op deze consultatie zijn in totaal zes reacties ontvangen. Naar aanleiding van deze consultatie is het ontwerpbesluit aangepast en opnieuw geconsulteerd, van 9 december 2013 tot 12 januari 2014. Op de tweede consultatie zijn in totaal acht reacties ontvangen. In het navolgende wordt alleen op de reacties van partijen op de tweede consultatie ingegaan.

De belangrijkste doelstelling van dit besluit, namelijk (kort gezegd) om bestaande en potentiële vergunninghouders voor schaarse frequentieruimte tijdig zekerheid te bieden over de verlengbaarheid van vergunningen, wordt door alle partijen onderschreven.

Een partij uit in haar reactie voornamelijk zorgen over de rechtsbescherming. Zij onderschrijft dat het wenselijk is dat de minister ook zonder een verzoek van vergunninghouders kan besluiten tot verlengbaarheid, maar zij is van mening dat ook vergunninghouders de mogelijkheid moeten hebben om een besluit over de verlengbaarheid aan te vragen. Daarnaast zouden vergunninghouders in staat moeten worden gesteld om hun zienswijze te geven op de noodzaak en wenselijkheid van verlengbaarheid, en de voorwaarden waaronder dat zou moeten gebeuren. Bovendien zou er altijd een expliciete keuze moeten worden gemaakt over de verlengbaarheid van vergunningen.

De toelichting is op deze punten verhelderd. Zo is explicieter gemaakt dat de minister geen besluit neemt als hij van oordeel is dat er geen sprake moet zijn van verlengbaarheid. De hoofdregel voor vergunningen voor schaarse frequentieruimte is en blijft immers dat deze vergunningen niet worden verlengd, tenzij de minister anders besluit. Een expliciet besluit over verlengbaarheid wordt door de minister op eigen initiatief of op verzoek van een marktpartij genomen. Een expliciet besluit over niet-verlengbaarheid wordt niet genomen, maar volgt uit een eventuele

afwijzing van een aanvraag om een verlengbaarheidsbesluit te nemen. Tevens is de toelichting aangevuld met enkele algemene opmerkingen over besluiten en rechtsbescherming.

Een partij onderschrijft de mogelijkheid voor de minister om op grond van het zevende lid van artikel 18 in het belang van de continuïteit een verlengingsbesluit te nemen. Volgens deze partij moet een dergelijk besluit echter ook kunnen worden genomen op basis van een aanvraag daartoe van de vergunninghouder.

Het besluit voorziet niet in deze mogelijkheid. Indien een belanghebbende desalniettemin een aanvraag om een dergelijk besluit zou indienen, dan zal een dergelijke aanvraag conform de regels van de Awb worden behandeld en is een dergelijk besluit ook vatbaar voor bezwaar en beroep.

Een partij heeft bezwaar tegen de mogelijkheid, op grond van artikel 18, zevende lid, dat de minister eenzijdig kan besluiten tot verlenging van de vergunningen in het belang van de continuïteit. Dit voorschrift is volgens deze partij lastenverzwarend, omdat de minister al het instrument van verlengbaarheid heeft en tijdig de voorbereiding van een uitgifte en eventuele transitie ter hand kan nemen. Daarbij is er volgens deze partij onder meer onduidelijkheid over de criteria, de verlengingsperiode en de financiële voorwaarden en is onduidelijk of een opgelegde verlenging kan worden geweigerd. Deze partij is, onder verwijzing naar de transitie na afloop van de zogenoemde multibandveiling, van mening dat vergunninghouders zelf het beste kunnen bepalen hoe de continuïteit bij afloop van de vergunningen kan worden gewaarborgd, en dat moet worden afgezien van verlenging als de continuïteit door de betrokken vergunninghouders afdoende is geborgd.

Het besluit (artikel 18, zevende lid) is zodanig aangepast, dat de aan een verlenging verbonden voorschriften en beperkingen, de duur van de verlenging en het financieel instrument tegelijkertijd met dit verlengingsbesluit worden bekend gemaakt, zodat de betrokken vergunninghouders daarover geïnformeerd zijn voordat tot verlenging wordt besloten. Verder is de toelichting naar aanleiding van deze bezwaren aangevuld.

Opgemerkt wordt dat de specifieke uitkomst van de multibandveiling relatief gunstig was om tot afspraken over een transitie te komen. In andere gevallen, bijvoorbeeld indien een nieuwkomer een vergunning verwerft, zal dat minder gemakkelijk zijn en kan (tijdelijke) verlenging noodzakelijk zijn. Uiteraard zal de minister een zorgvuldige afweging maken van alle belangen en omstandigheden voordat hij een dergelijk besluit zal nemen. In het belang van de continuïteit kunnen dan wel aanvullende voorschriften aan de vergunning worden verbonden, zoals de voorwaarde dat de gemaakte afspraken worden nagekomen.

Twee partijen plaatsen kanttekeningen bij de mogelijkheid dat aan een zogenoemd verlengingsbesluit op grond van het zevende lid van artikel 18 gewijzigde of ongunstige voorwaarden kunnen worden verbonden.

De transitie vereist een aanpassing van de vergunningsvoorschriften. Dit is bij de laatste transitie ook gebeurd met instemming van de vergunninghouders die het betrof. De vergunningsvoorschriften kunnen op een eerdere datum ingaan dan die waarop de looptijd van de te verlengen vergunning verstrijkt.

Twee partijen wensen vanwege met name de benodigde zekerheid omtrent hun investeringen nog eerder dan vier jaar voor afloop van de vergunning duidelijkheid te krijgen over verlengbaarheid van de vergunning.

Het is vrijwel ondoenlijk om voor elke specifieke vergunning het meest geschikte moment te kiezen waarop de gewenste duidelijkheid kan of moet worden gegeven. Op basis van signalen uit de markt, en onder

verwijzing naar het algemeen deel van de nota van toelichting en de Strategische nota mobiele communicatie, wordt de nu gekozen periode van vier tot twee jaar voor afloop van de vergunningen daartoe gemiddeld genomen als redelijk beschouwd. Dit wordt ook door de meeste partijen in deze consultatie onderschreven. Voorts is er sprake van een dynamische markt waarin frequenties worden gebruikt. Ver van te voren vastleggen op welk moment duidelijkheid wordt geboden, is dus veelal niet mogelijk. Het besluit blijft op dit punt dan ook ongewijzigd.

Twee partijen zien geen redenen om voor commerciële omroep een afwijkende termijn voor een zogenoemd verlengbaarheidsbesluit te hanteren, omdat ook deze sector te maken heeft met omvangrijke investeringen in onder meer apparatuur, exploitatiekosten en het verwerven van financiering.

Voor commerciële media-instellingen wordt een termijn gehanteerd van vier tot een jaar voor afloop van de vergunningen.

Een partij pleit voor het (ongewijzigd) verlengen van de huidige vergunningen voor commerciële radio op de middengolf, onder meer vanwege de slechte positie van deze vergunninghouders en, volgens deze partij, het feit dat er voor middengolffrequenties geen sprake zou zijn van schaarste.

Deze reactie geeft geen aanleiding tot aanpassing van dit besluit. De in de Telecommunicatiewet en Frequentiebesluit 2013 neergelegde regels hebben als uitgangspunt dat vergunningen in principe niet verlengd worden. Deze regels gelden ook voor deze vergunningen.

Een partij stelt voor dat bij eventuele verlenging van vergunningen voor mobiele communicatie de voorschriften van deze vergunningen worden gewijzigd, in die zin dat de netwerken moeten worden aangepast aan de stand van de techniek, in het bijzonder wat betreft het hanteren van de internetstandaard IPv6-protocol voor internettoegang.

Met de Nota Frequentiebeleid 2005 heeft de overheid een technologie- en dienstenneutraal beleid ingezet. Dit houdt in dat de overheid, onder meer in vergunningen, voor het gebruik van frequenties in beginsel geen toe te passen technologie voorschrijft.

Artikelen

Artikel 18, tweede lid

Het tweede lid van artikel 18 geeft de minister de mogelijkheid om over de verlengbaarheid van vergunningen te beslissen. Dit besluit kan de minister alleen nemen indien verlengbaarheid naar zijn oordeel dienstig is aan de belangen die zijn vermeld in het tweede lid. Indien de minister een verlengbaarheidsbesluit neemt, kan daarop, in gevolge artikel 3:10 Awb, afdeling 3.4 van de Awb van toepassing worden verklaard. Daarbij moet worden opgemerkt dat de hoofdregel, die met dit besluit nog eens wordt bevestigd, is dat vergunningen voor schaarse frequentieruimte niet worden verlengd, tenzij daartoe bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (in casu het Frequentiebesluit 2013) regels zijn gesteld.

Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat de minister niet verplicht is om een vergunning in zijn geheel verlengbaar te maken. In bijvoorbeeld het belang van een doelmatig frequentiegebruik kan ook bepaald worden dat een vergunning gedeeltelijk verlengbaar is. Dit zal in de regel een mogelijkheid zijn indien de vergunning bestaat uit heterogene delen waarvoor een verschillend beleid geldt.

Door deze wijziging krijgen alle betrokken partijen meer en eerder duidelijkheid over de verlengbaarheid van de betreffende vergunningen en daarmee over de beschikbaarheid van de betreffende frequentieruimte.

Artikel 18, derde en vierde lid

Het derde lid van artikel 18 van het Frequentiebesluit regelt de periode (vanaf vier jaar tot twee jaar en in sommige gevallen een jaar voor afloop van de vergunningen) waarin de minister het besluit omtrent verlengbaarheid kan nemen.

Het vierde lid bepaalt dat de minister met het bekendmaken van het besluit, bedoeld in het derde lid, ook de periode waarvoor verlengd wordt bekend maakt en voor zover dat op dat moment reeds mogelijk is, de voorschriften en beperkingen die bij de verlenging zullen worden gewijzigd of welke aan de vergunning zullen worden verbonden bekend maakt. Met de zinsnede «voor zover op dit op dat moment reeds mogelijk is», wordt net zoals dat in artikel 3.10, derde lid, van de wet en artikel 14 derde lid, van het Frequentiebesluit 2013 is geregeld, bedoeld dat zoveel mogelijk vergunningvoorschriften al op dat moment aan (potentiële) vergunninghouders bekend gemaakt worden.¹ Vergunninghouders die op grond van het verlengbaarheidsbesluit besluiten een aanvraag om verlenging in te dienen, weten zodoende met welke voorschriften en beperkingen zij rekening kunnen houden bij de beslissing op hun aanvraag om verlenging. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan wijzigingen die nodig zijn om te voldoen aan Europese regelgeving of een volkenrechtelijk besluit, of aan wijzigingen die de voorschriften van de vergunningen meer in lijn brengen met de laatste stand der techniek, het dan geldende beleid of het bevorderen van een doelmatig frequentiegebruik. Zo kan het gewenst zijn om de vergunningsvoorschriften in lijn te brengen met vergunningen die recenter verleend zijn of het thans geldende beleid dat vergunningen bij voorkeur zoveel mogelijk aaneengesloten worden verleend.

Artikel 18, vijfde en zesde lid

Het vijfde lid van artikel 18 biedt de grondslag voor een ministeriële regeling die bepaalt binnen welke periode vergunninghouders een aanvraag tot verlenging kunnen indienen bij de minister. Dit zal, net als de aanvraagperiode bij de FM-verlenging in 2011 en GSM-verlenging in 2012 een korte periode zijn. Er wordt gedacht aan een aanvraagperiode van twee tot zes weken afhankelijk van de complexiteit van de aanvraag. Hierdoor kan de minister nog steeds tijdig zekerheid bieden over de beschikbare frequentieruimte. Het zesde lid bepaalt dat de ministeriële regeling die ziet op het financieel instrument bekend moet zijn gemaakt voordat de mogelijkheid voor vergunninghouders wordt opengesteld om een aanvraag tot verlenging in te dienen. Hierdoor verkrijgen vergunninghouders tijdig duidelijkheid over het financiële aspect van de verlenging, namelijk voordat ze moeten beslissen of zij willen verlengen.

Artikel 18, zevende lid

Het zevende lid van artikel 18 van het Frequentiebesluit voorziet verder in de mogelijkheid dat de minister in het belang van de continuïteit van de dienstverlening kan besluiten dat de vergunningen daadwerkelijk worden verlengd met een nader te bepalen termijn. Deze termijn is afhankelijk van de omstandigheden. Aangezien een transitie van oude naar nieuwe

¹ Uit de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 24 mei 2012, ro.5.4.1, ECLI:NL:CBB:2012:BW7152, volgt dat dit besluit voor bezwaar- en beroep vatbaar is.

vergunningen in het algemeen binnen een á twee jaar op zorgvuldige wijze plaats kan vinden, wordt gedacht aan een dergelijke termijn. De minister kan een besluit overeenkomstig het zevende lid vanaf twee jaar vóór, tot het moment van aflopen van de vergunningen nemen. In het kader van de voorbereiding van dat besluit zullen de daarbij behorende voorwaarden, zoals de duur van de verlenging, de op grond van artikel 3.15 van de Telecommunicatiewet te betalen vergoeding en de aan de verlenging verbonden voorschriften tijdig worden bekendgemaakt. Daarmee weet de betrokken vergunninghouder waar hij aan toe is en kan deze desgewenst afzien van verlenging van diens vergunning.

Een besluit tot verlenging zal de minister in ieder geval kunnen nemen als er weliswaar geen verlengbaarheidsbesluit is genomen, maar de daaruit voortvloeiende verdeling van de frequentieruimte niet voor de afloop van de vergunningen kan worden afgerond, en/of een eventuele transitie die volgt op een verdeling van vergunningen niet tijdig kan worden afgerond. Een verdelingsprocedure kan geruime tijd in beslag nemen. Vandaar dat het nodig is dat de minister vanaf twee jaar voor afloop van de bestaande vergunningen kan besluiten tot ambtshalve verlenging van vergunningen. Indien een verdeling of een daarop volgende noodzakelijke transitie namelijk niet voor de afloop van de bestaande vergunningen kan worden afgerond kan de continuïteit van de dienstverlening in gevaar komen, omdat (bijvoorbeeld) de bestaande vergunningen (dreigen) af (te) lopen en er nog geen nieuwe vergunningen zijn verleend, of omdat de noodzakelijke transitie die volgt op de nieuwe verdeling nog niet door vergunninghouders is afgerond. Bij de eerdergenoemde multibandveiling is de ervaring opgedaan dat door de specifieke uitkomst van deze verdeling het relatief eenvoudig was om tot afspraken over de benodigde transitie te komen. Dat wil echter niet zeggen dat dit bij toekomstige frequentieverdelingen wederom het geval zal zijn, bijvoorbeeld als er sprake is van een of meerdere nieuwkomers op de betreffende markt. In dat geval moet de minister de mogelijkheid hebben om ter borging van de continuïteit van de dienstverlening door de vergunninghouders, hun vergunningen te verlengen om een goede overgang te bewerkstelligen van de bestaande naar de nieuwe vergunningen.

Verder biedt het zevende lid van artikel 18 van het Frequentiebesluit 2013 de mogelijkheid om de vergunningsvoorschriften aan te passen. De wijzigingen van de voorschriften kunnen op een eerder moment inwerking treden dan het moment waarop de looptijd van de vergunning verstrijkt. De mogelijkheid tot aanpassing van de vergunningvoorschriften kan bijvoorbeeld toegepast worden in het geval dat er sprake is van samenloop met een (aanstaande) verdeling om de transitie mogelijk te maken. In dit verband wordt gewezen op artikel 17, derde lid, van het Frequentiebesluit. Op grond hiervan kunnen aan de vergunningen van de vergunninghouders die met het oog op de continuïteit van de dienstverlening moeten samenwerken, in dat kader voorschriften en beperkingen worden verbonden. Hierbij valt te denken aan de verplichting om voor afloop van de te verlengen vergunningen een transitie-overeenkomst te sluiten. Hiermee verkrijgen de vergunninghouders de mogelijkheid om onderling afspraken (bijvoorbeeld over het in gebruik nemen van geveilde frequentiebanden die nog in gebruik zijn bij andere vergunninghouders) te maken. Daardoor wordt een soepele overgang naar de nieuwe vergunnings situatie (en andere frequentiebanden) en behoud van continuïteit van hun dienstverlening geborgd. Dit belang wordt ook door marktpartijen onderkend, en blijkens de reacties in de consultatie stuit dit aspect niet op overwegende bezwaren bij vergunninghouders. De transitie-overeenkomst moet immers (ruim) voor de feitelijke omschakeling gesloten zijn. Indien er bijvoorbeeld sprake is van een beperkte verlenging in tijd, dan zal, om de transitie zonder onderbreking van

dienstverlening te laten verlopen, de transitie-overeenkomst mogelijk al voor afloop van de oude vergunningen, en dus voor de verlenging, gesloten moet zijn. Voor andere voorbeelden van mogelijke aanpassing van vergunningvoorschriften wordt verwezen naar de toelichting hierboven op artikel 18, derde en vierde lid.

Inwerkingtreding

In dit besluit wordt afgeweken van het kabinetsbesluit inzake Vaste Verandermomenten voor nieuwe regelgeving. Zoals onder punt 1 van deze toelichting is beschreven, is het voor zowel vergunninghouders als voor de overheid van belang om tijdig zekerheid te kunnen krijgen over eventuele verlenging of herverdeling van schaarse frequentieruimte. Ook heeft dit besluit positieve bedrijfseffecten voor de betreffende doelgroep, de vergunninghouders. Door dit besluit op 1 september 2014 in werking te laten treden worden ongewenste nadelen voor de vergunninghouders voorkomen.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp