



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Frequentiebesluit 2013 in verband met de aanpassing van de voorschriften met betrekking tot de verlenging van vergunningen voor schaarse frequentieruimte

Nader Rapport

's-Gravenhage, 8 juli 2014

Nr. WJZ / 14099638

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Frequentiebesluit 2013 in verband met de aanpassing van de voorschriften met betrekking tot de verlenging van vergunningen voor schaarse frequentieruimte

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 april 2014, nr. 2014000683, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 5 juni 2014, nr. W15.14.0087/IV, bied ik U hierbij aan.

1. De voorgestelde systematiek in het vijfde lid van artikel 18 van het Frequentiebesluit blijft gehandhaafd, omdat het middels subdelegatie mogelijk is om recht te doen aan de complexiteit en het eigen karakter van verschillende typen vergunningen. Een vaste aanvraagperiode is hiervoor niet geschikt. Een ministeriële regeling geeft de minister de mogelijkheid om op die verscheidenheid en complexiteit in te spelen. Daarbij sluit de gekozen systematiek aan bij de systematiek die op dit moment wordt gehanteerd in veiling- en vergelijkende toetsregelingen. De nota van toelichting is verduidelijkt op dit punt.
- 2a. In de nota van toelichting is opgenomen dat afdeling 3.4. van de Awb van toepassing verklaard kan worden op het verlengbaarheidsbesluit van de minister.
- 2b. De nota van toelichting is aangepast ten aanzien van de verhouding tussen het uitgangspunt dat vergunningen niet verlengbaar zijn en de mogelijkheid van de minister om een verlengingsbesluit te nemen.
3. In de nota van toelichting is reeds ingegaan op de verhouding tussen artikel 17, derde lid, en artikel 18, zevende lid, van het Frequentiebesluit en op de opgedane ervaringen met de transitie van vergunningen na de zogenoemde multibandveiling. Daaruit blijkt dat deze artikelen in beginsel los van elkaar staan: artikel 17, derde lid, regelt de mogelijkheid om vergunninghouders onder meer te verplichten een transitieovereenkomst te laten sluiten in het belang van de continuïteit van de dienstverlening, terwijl artikel 18, zevende lid, met het oog op hetzelfde belang voorziet in de mogelijkheid tot ambtshalve verlenging van de vergunningen, bijvoorbeeld als de benodigde transitie niet tijdig kan worden afgerond. Ter verduidelijking van het voorgaande is de toelichting op artikel 18, zevende lid, aangevuld.
4. In de nota van toelichting is ingegaan op de rechtsbescherming tegen het niet nemen van een gevraagd verlengbaarheidsbesluit.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele technische verbeteringen in de toelichting door te voeren.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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



Advies Raad van State

No. W15.14.0087/IV
's-Gravenhage, 5 juni 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 7 april 2014, no. 2014000683, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Frequentiebesluit 2013 in verband met de aanpassing van de voorschriften met betrekking tot de verlenging van vergunningen voor schaarse frequentieruimte, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt het Frequentiebesluit 2013. Beoogd wordt om bestaande en potentiële vergunninghouders tijdig zekerheid te bieden over de verlengbaarheid of herverdeling van vergunningen en daarmee over de beschikbaarheid van schaarse frequentieruimte. Betrokkenen krijgen hierdoor meer tijd om de herverdeling van frequentieruimte voor te bereiden en om de transitie naar de nieuwe frequentieverdeling zorgvuldig te realiseren. De minister krijgt in dit kader de bevoegdheid om in de periode tussen vier en twee jaar voor afloop van de vergunningen te besluiten dat vergunningen verlengbaar zijn. Op basis van het verlengbaarheidsbesluit kunnen vervolgens verlengingsaanvragen worden ingediend.

De minister krijgt zodoende meer de regie. Voorts voorziet het ontwerpbesluit in een mogelijkheid voor de minister om ambtshalve te besluiten tot de verlenging van vergunningen ten behoeve van de continuïteit van de dienstverlening.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen over de tijdige zekerheid over beschikbare frequentieruimte, over de regierol van de minister bij de verlengbaarheid van vergunningen, over de noodzaak van ambtshalve verlenging van vergunningen en over bezwaar en beroep bij het uitblijven van een verlengbaarheidsbesluit. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Tijdige zekerheid over beschikbare frequentieruimte

a. Aanvraagperiode verlenging en beslistermijn

Met het ontwerpbesluit wordt beoogd om bestaande en potentiële vergunninghouders tijdig zekerheid te bieden over de verlengbaarheid van vergunningen en daarmee over de beschikbaarheid van schaarse frequentieruimte.¹ Als frequentieruimte herverdeeld wordt, moet er voldoende tijd zijn voor de uitvoering van de veiling en de transitie naar de nieuwe frequentieverdeling.² Een (te) korte transitieperiode kan een bedreiging voor de continuïteit van de dienstverlening vormen met mogelijk grote maatschappelijke en economische gevolgen. Uit signalen van marktpartijen is gebleken dat de huidige termijn waarbinnen de minister een besluit neemt over de verlenging of herverdeling van vergunningen, te weten twee tot één jaar voor afloop van de vergunningen, voor zowel bestaande als potentiële vergunninghouders als ook voor de minister te kort kan zijn.³ In het ontwerpbesluit wordt daarom voorgesteld dat de minister tussen vier en twee jaar voor afloop van de vergunningen een besluit kan nemen over de verlengbaarheid van de vergunningen.⁴

Uitgangspunt blijft dat vergunningen niet verlengbaar zijn.⁵ Indien de minister *geen* verlengbaarheidsbesluit neemt, betekent dit dan ook automatisch dat de vergunningen niet worden verlengd en dat de betreffende frequentieruimte na afloop van de vergunningen opnieuw zal worden herverdeeld. In dat geval is er uiterlijk twee jaar voor afloop van de vergunningen zekerheid over het beschikbaar komen van frequentieruimte.

Indien de minister *wel* een verlengbaarheidsbesluit neemt, kunnen bestaande vergunninghouders binnen een bij ministeriële regeling te bepalen periode, een aanvraag voor verlenging van hun vergunning indienen.⁶ De toelichting vermeldt niet aan wat voor periode moet worden gedacht. Indien geen van de bestaande vergunninghouders een verlengingsaanvraag indient, of indien de minister ingediende verlengingsaanvragen afwijst, komt de frequentieruimte na afloop van de vergunningen alsnog beschikbaar. Het tijdstip waarop zekerheid bestaat over beschikbare frequentieruimte is derhalve deels afhankelijk van een aanvraag om verlenging, de bij ministeriële regeling te bepalen

¹ Nota van Toelichting, Algemeen, aanleiding en doel.

² Nota van Toelichting, Algemeen, aanleiding en doel.

³ Nota van Toelichting, Algemeen, aanleiding en doel en de toelichting bij artikel 18, zevende lid.

Hierin wordt vermeld dat na de herverdeling van de vergunningen een zorgvuldige transitie naar de nieuwe frequentieverdeling over het algemeen binnen één à twee jaar kan plaatsvinden.

⁴ Hoofdreel is dat vergunningen niet worden verlengd, zie Nota van Toelichting, Algemeen, aanleiding en doel.

⁵ Nota van Toelichting, Algemeen, aanleiding en doel.

⁶ Artikel 18, vijfde lid, ontwerpbesluit.



periode voor het indienen van een verlengingsaanvraag en de termijn waarbinnen de minister daarop beslist.

De Afdeling concludeert op grond hiervan dat het ontwerpbesluit niet volledig verzekert dat de doelstelling van het ontwerpbesluit, te weten tijdige zekerheid over beschikbare frequentieruimte, gerealiseerd wordt. De aanvraagperiode voor het indienen van een verlengingsaanvraag en de beslistermijn zal kort moeten zijn om een wezenlijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie te bewerkstelligen.

Gelet hierop adviseert de Afdeling om in het licht van de doelstelling van het ontwerpbesluit te voorzien in een korte termijn voor aanvragen voor verlenging en voor de besluitvorming ten aanzien van die aanvragen.

b. Subdelegatie

Op grond van het ontwerpbesluit wordt de periode voor het indienen van een aanvraag om verlenging bij ministeriële regeling bepaald.⁷ Uitgangspunt is dat (sub)delegatie van een regelgevende bevoegdheid aan een minister wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.⁸ De Afdeling is van oordeel dat het bepalen van de periode voor het indienen van een aanvraag de uitwerking van details overstijgt nu deze termijn bepalend is voor het behalen van de doelstelling van het ontwerpbesluit dat tijdig zekerheid wordt geboden over de beschikbare frequentieruimte.

Gelet hierop adviseert de Afdeling om, overeenkomstig het huidige Frequentiebesluit 2013, op het niveau van een algemene maatregel van bestuur te voorzien in de periode voor het indienen van een aanvraag om verlenging.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit in het licht van het vorenstaande aan te passen.

2. Regierol minister bij verlengbaarheid van vergunningen

Met artikel 18, tweede lid, van het ontwerpbesluit, krijgt de minister de regie over de start van de verlengbaarheid van de vergunningen. Indien de minister een verlengbaarheidsbesluit neemt, dan wordt dit besluit, alsmede de verlengingsperiode en voorzover dit op dat tijdstip reeds mogelijk is, de voorschriften en beperkingen die bij verlenging zullen worden gewijzigd of aan de vergunning zullen worden verbonden, bekendgemaakt in de Staatscourant.

De Afdeling maakt over de bevoegdheid van de minister tot het nemen van een verlengbaarheidsbesluit een tweetal opmerkingen.

a. Artikel 7 Machtigingsrichtlijn

Het Europese kader op het terrein van elektronische communicatie bestaat uit een vijftal richtlijnen: richtlijn 2002/21/EG (Kaderrichtlijn)⁹, richtlijn 2002/22/EG (Universele Dienstenrichtlijn)¹⁰, richtlijn 2002/58/EG (Bijzondere Privacyrichtlijn)¹¹, richtlijn 2002/19/EG (Toegangsrichtlijn)¹², en richtlijn 2002/20/EG (Machtigingsrichtlijn)¹³. Deze richtlijnen zijn voornamelijk omgezet in de Telecommunicatiewet en de daarop gebaseerde regelgeving, waaronder het Frequentiebesluit 2013. Ook na wijziging van het Frequentiebesluit 2013 zal moeten zijn voorzien in een juiste en volledige omzetting van de toepasselijke richtlijnen.

De Machtigingsrichtlijn specificeert in artikel 7 de procedure voor het verlenen van vergunningen ter verdeling van frequentieruimte. Wanneer de minister overweegt om bestaande vergunningen te verlengen, dient hij op grond van artikel 7, eerste lid, van de Machtigingsrichtlijn alle belanghebbende partijen, met inbegrip van gebruikers en consumenten, de mogelijkheid te bieden om zich hierover uit te spreken; het besluit over de verlengbaarheid van bestaande vergunningen is immers een beperking

⁷ *Idem*.

⁸ Aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

⁹ Richtlijn 2002/21/EG van 7 maart 2002, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG van 25 november 2009, inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en diensten (Kaderrichtlijn).

¹⁰ Richtlijn 2002/22/EG van 7 maart 2002, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2009/136/EG van 25 november 2009, inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische communicatienetwerken en -diensten (Universele Dienstenrichtlijn).

¹¹ Richtlijn 2002/58/EG van 12 juli 2002, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2009/136/EG van 25 november 2009, betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie).

¹² Richtlijn 2002/19/EG van 7 maart 2002, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG van 25 november 2009, inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (Toegangsrichtlijn).

¹³ Richtlijn 2002/20/EG van 7 maart 2002, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG van 25 november 2009, betreffende de machtiging voor elektronische communicatienetwerken en diensten (Machtigingsrichtlijn).



van het aantal gebruiksrechten voor radiofrequenties.¹⁴ Anders dan in de artikelen 3.3 en 3.16 van de Telecommunicatiewet en artikel 7 van het Frequentiebesluit 2013, ontbreekt in het ontwerpbesluit de mogelijkheid voor belanghebbenden, gebruikers en consumenten om hun zienswijze naar voren te brengen.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen teneinde een juiste en volledige omzetting van de Machtigingsrichtlijn te verzekeren.

b. Mogelijkheid tot onbeperkte verlenging

De minister kan op basis van het ontwerpbesluit iedere vier tot twee jaar voor afloop van de vergunning een verlengbaarheidsbesluit nemen, indien hij van oordeel is dat verlenging het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang dient, of verlenging van belang is voor de bevordering van de overgang van analoge naar digitale techniek. Daarmee is niet uitgesloten dat vergunningen in beginsel onbeperkt in handen kunnen blijven van bestaande vergunninghouders. In de toelichting wordt geen aandacht geschonken aan de vraag hoe het vorenstaande zich verhoudt tot het uitgangspunt dat vergunningen niet verlengbaar zijn¹⁵ en artikel 7, eerste lid, van de Machtigingsrichtlijn, waaruit onder meer de verplichting voortvloeit om bij verlenging van vergunningen de ontwikkeling van de mededinging te bevorderen.¹⁶

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Noodzaak ambtshalve verlenging door de minister

Artikel 18, zevende lid, van het ontwerpbesluit verleent de minister de bevoegdheid om, indien de continuïteit van de dienstverlening naar zijn oordeel in het geding is, vanaf twee jaar voor afloop van de vergunning een vergunning ambtshalve te verlengen voor een door hem te bepalen termijn.¹⁷ Aangezien een transitie van oude naar nieuwe vergunningen in het algemeen binnen één à twee jaar op zorgvuldige wijze kan plaatsvinden, wordt gedacht aan een dergelijke verlengingstermijn, aldus de toelichting.¹⁸ De toelichting vermeldt verder dat de minister een besluit tot verlenging in ieder geval ambtshalve kan nemen als er weliswaar eerder een verlengbaarheidsbesluit is genomen, maar geen aanvragen tot verlenging worden ingediend, of in het geval er 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.¹⁹ Indien de continuïteit geborgd is, kan de minister een dergelijk besluit achterwege laten.²⁰

Het komt de Afdeling voor dat in verschillende van de hierboven en in de toelichting omschreven gevallen waarvoor de minister een besluit tot ambtshalve verlenging zal kunnen nemen, de minister de besluitvorming over de continuïteit van de dienstverlening grotendeels zelf in de hand heeft. In de wetenschap dat een transitie naar een nieuwe frequentieverdeling over het algemeen binnen één à twee jaar op zorgvuldige wijze kan plaatsvinden, zal de continuïteit van de dienstverlening niet in het geding komen wanneer de minister tijdig een besluit neemt tot verlenging of herverdeling van vergunningen en deze eventuele herverdeling van vergunningen tijdig in gang zet.

Voorts kan, op grond van artikel 17, derde lid, van het Frequentiebesluit 2013, in de transitieperiode de verplichting worden opgelegd – zowel aan houders van bestaande (eventueel verlengde) vergunningen, als houders van nieuwe vergunningen indien ook hun medewerking noodzakelijk is – om binnen een bepaalde termijn een overeenkomst te sluiten over samenwerking voor de continuïteit van de dienstverlening. De minister kan daarnaast dwingende voorschriften geven over de wijze waarop de overeenkomst tot stand moet komen of een dwingende aanwijzing geven.²¹

De Afdeling wijst er overigens op dat de bevoegdheid zoals opgenomen in artikel 17, derde lid, van het Frequentiebesluit 2013 pas sinds 27 september 2012²² in deze vorm bestaat en de toelichting niets vermeldt over de ervaringen die zijn opgedaan met deze bevoegdheid. Op basis hiervan, en mede gelet op de voorgestelde bevoegdheid om tijdig een verlengbaarheidsbesluit te kunnen nemen, ontbreekt een toereikende motivering voor de noodzaak van de voorgestelde bevoegdheid voor de minister om vergunningen ambtshalve te verlengen.

¹⁴ Artikel 7 van Richtlijn 2002/20/EG (Machtigingsrichtlijn).

¹⁵ Nota van toelichting, Algemeen, aanleiding en doel.

¹⁶ Artikel 7, eerste lid, onder a, van Richtlijn 2002/20/EG (Machtigingsrichtlijn).

¹⁷ Nota van Toelichting, Algemeen, aanleiding en doel.

¹⁸ Nota van Toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 18, zevende lid.

¹⁹ Nota van Toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 18, zevende lid.

²⁰ Nota van Toelichting, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 18, zevende lid.

²¹ Stb. 2013, 49.

²² Stb. 2012, 352.



De Afdeling adviseert om de introductie van de bevoegdheid voor de minister om vergunningen ambtshalve te kunnen verlengen dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

4. Bezwaar en beroep bij uitblijven verlengbaarheidsbesluit

De toelichting vermeldt dat de minister geen besluit tot 'niet-verlengbaarheid' zal nemen. Vervolgens wordt benadrukt dat bezwaar en beroep opstaat tegen het verlengbaarheidsbesluit en het verlengingsbesluit, omdat dit besluiten zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).²³

De Afdeling merkt op dat de toelichting geen aandacht schenkt aan de mogelijkheden van bezwaar en beroep bij het uitblijven van een gevraagd verlengbaarheidsbesluit. In artikel 6:2 Awb wordt voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep met een besluit gelijkgesteld een schriftelijke weigering een besluit te nemen.

Deze bepaling heeft onder meer betrekking op gevallen waarin een gevraagd te nemen besluit uitblijft.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te schenken aan deze bepaling omdat ingevolge de voorgestelde toelichting de indruk kan ontstaan dat geen bezwaar en beroep openstaat tegen het uitblijven van een gevraagd verlengbaarheidsbesluit.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

²³ Nota van Toelichting, Algemeen, aanleiding en doel.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van, houdende wijziging van het Frequentiebesluit 2013 in verband met de aanpassing van de voorschriften met betrekking tot de verlenging van vergunningen voor schaarse frequentieruimte (Ontwerptekst zoals aangeboden aan de afdeling advisering aan de Raad van State)

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 artikel 3.17, derde en vierde lid, van de Telecommunicatiewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr. W);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Economische Zaken van, nr. WJZ

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. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld met betrekking tot de wijzigingen en toevoegingen als bedoeld in de vorige volzin.
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 met ingang van de dag na datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

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

De Minister van Economische Zaken,



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 transitie vorm 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 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.

De hoofdregel is dat ook voor commerciële media-instellingen een termijn van vier tot twee jaar voor afloop van de vergunningen wordt 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.

Tevens is voorzien in de mogelijkheid dat de minister vanaf twee jaar voor de afloop van de vergunningen in het belang van de continuïteit van de dienstverlening kan besluiten dat de vergunningen worden verlengd voor een nader te bepalen termijn.

Met de onderhavige wijziging van artikel 18 van het Frequentiebesluit wordt beoogd bestaande en potentiële vergunninghouders voor schaarse frequentieruimte tijdig de benodigde zekerheid te kunnen bieden over de verlengbaarheid van vergunningen en daarmee over de beschikbaarheid van schaarse frequentieruimte.

Daarmee wordt tevens bereikt dat de minister meer tijd krijgt voor de besluitvorming over al dan niet verlengen van vergunningen en het eventueel voorbereiden van een herverdeling van de betreffende frequentieruimte.

Tenslotte is de minister door deze wijziging 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 is, als eerstverantwoordelijke minister voor het frequentiebeleid, immers bij uitstek in staat om zich een eigen oordeel te vormen of 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 ambtshalve kan besluiten om tot verlenging van de vergunningen over te gaan in verband met 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. 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, als het verlengingsbesluit, bedoeld in artikel 18, zevende lid, besluiten zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dat houdt onder meer in dat tegen deze besluiten bezwaar en beroep openstaat.



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 gemoeide 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 (niet-)verlengbaarheid wordt met andere woorden alleen genomen in geval de minister besluit tot verlengbaarheid. 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 Algemene wet bestuursrecht 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 verlenging noodzakelijk zijn. Uiteraard zal de minister een zorgvuldige afweging maken van alle belangen en omstandigheden voordat hij een dergelijk besluit zal nemen. Indien de betrokken partijen goede afspraken over een transitie maken waardoor de continuïteit van de dienstverlening kan worden gewaarborgd zal de minister daar rekening mee houden en in beginsel niet besluiten tot verlengbaarheid van de oude vergunningen.

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. Verder is verduidelijkt dat beleidswijziging ook bij afloop van de verlengde vergunningen wordt doorgevoerd en dus niet perse bij de verlenging.

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. 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. De hoofdregel is ook voor commerciële media-instellingen een termijn van vier tot een jaar voor afloop van de vergunningen. Er kan van worden afgeweken indien dit nodig is, bijvoorbeeld ter uitvoering van eerder vastgesteld beleid. De toelichting is op dit punt aangepast.

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 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 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.

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) 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 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 is geregeld, bedoeld dat zoveel mogelijk vergunningvoorschriften al op dat moment aan (potentiële) vergunninghouders bekend gemaakt worden. 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. Het zesde lid bepaalt dat de ministeriële regeling die ziet op het financiële 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 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 eerder een verlengbaarheidsbesluit is genomen, maar er geen aanvragen tot verlenging worden ingediend, of in het geval er 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 moet kunnen besluiten tot ambthalfverlenging 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. In dat geval moet de minister de mogelijkheid hebben om ter borging van de continuïteit van de dienstverlening door de vergun-



ninghouders, 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 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 blijktens 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. Bij ministeriële regeling wordt geregeld welke wijzigingen en toevoegingen aan de te verlengen vergunning kunnen worden verbonden.

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 zo spoedig mogelijk inwerking te laten treden worden ongewenste nadelen voor de vergunninghouders voorkomen.

De Minister van Economische Zaken,