

# **Besluit van .....houdende vaststelling van regels aan afwijkend gebruik van frequentieruimte (Besluit afwijkend gebruik frequentieruimte)**

## **NOTA VAN TOELICHTING**

(juli 2020)

### **ALGEMEEN**

#### **1 Inleiding**

Dit besluit stelt delegatiegrondslagen vast om eisen te kunnen stellen aan apparatuur waarmee zogenoemd afwijkend gebruik mag worden gemaakt van de frequentieruimte. Tevens worden delegatiegrondslagen vastgesteld om eisen te kunnen stellen aan ambtenaren die bevoegd zijn tot dat gebruik. Onder afwijkend gebruik wordt bijvoorbeeld het bewust jammen of spoofen van communicatie of het scannen van nummers verstaan. Met deze uitzonderingen kunnen bepaalde overheidsdiensten veiligheidsdreigingen bestrijden.

#### **2 Hoofdpijnen van het voorstel**

##### Aanleiding

Het belang van informatie en communicatie in de samenleving is de afgelopen jaren sterk toegenomen en daarmee ook het belang van frequenties die gebruikt worden als – kort gezegd – transportmiddel van signalen (gegevens). Dit vraagt om en rechtvaardigt een actieve rol van de overheid op het gebied van ordening van het radiospectrum, de verdeling van de veelal schaarse frequenties en het toezicht op en bescherming van doelmatig en ongestoord frequentiegebruik. Hoofdstuk 3 van de Telecommunicatiewet geeft in verband daarmee onder meer regels omtrent de verdeling van de frequentieruimte, neergelegd in het Nationaal Frequentie Plan (hierna: NFP) en de toekenning van frequentiegebruiksrechten (via bijvoorbeeld vergunningverlening).

In artikel 3.22 van de Telecommunicatiewet is een regeling opgenomen voor zogeheten afwijkend gebruik van de frequentieruimte, dat wil zeggen gebruik dat afwijkt van hetgeen bij of krachtens hoofdstuk 3 van de wet is bepaald. Dat omvat onder andere een gebruik dat afwijkt van de bestemming zoals neergelegd in het NFP alsmede een gebruik van de frequentie, of inmenging daarop, anders en door een ander dan de (krachtens vergunning) rechthebbende. Voor de ministers met taken op het gebied van openbare orde en veiligheid, zoals Defensie en Justitie en Veiligheid, is het gewenst dat van deze mogelijkheid gebruikt kan worden gemaakt. Zij moeten kunnen interveniëren op radiocommunicatie wanneer die leidt tot serieuze dreigingen. Voor de Algemene inlichtingen en Veiligheidsdienst, de Militaire inlichtingen- en Veiligheidsdienst, de Explosieven Opruimingsdienst Defensie en door de Minister van Justitie en Veiligheid aangewezen opsporingsambtenaren bestaan reeds vrijstellingsregelingen om in het radiospectrum te mogen storen, scannen of jammen<sup>1</sup>.

Een nieuwe ontwikkeling is de opkomst van drones. Er komen daar steeds meer van en steeds weer nieuwe types; deze worden zowel recreatief als professioneel gebruikt. Waar het eindpunt van deze ontwikkeling ligt is vooralsnog moeilijk te

---

<sup>1</sup> de Vrijstellingsregeling afwijkend gebruik frequentieruimte IVD, Vrijstellingsregeling afwijkend gebruik frequentieruimte EODD en de Vrijstellingsregeling afwijkend gebruik frequentieruimte Justitie

voorspellen. De algemene term voor dit soort apparaten is 'onbemand luchtvaartuig' of Unmanned Aerial Vehicles (UAV's). Op de werkterreinen van de Ministers van Justitie en Veiligheid en Defensie is er een actuele behoefte om drones te kunnen neutraliseren wanneer die een serieuze veiligheidsdreiging opleveren. Ook onbemande rijdende en varende objecten kunnen dreiging opleveren. Bestrijding van onbemande mobiele systemen is een gebied in ontwikkeling. De hierboven genoemde ministers doen onderzoek naar allerlei middelen om UAV's te kunnen bestrijden dan wel te stoppen, zoals met projectielen, met netten, lasers, enzovoort. Toepassing van radiostoormiddelen is daarbij één van de opties. In dat laatste geval tracht men bijvoorbeeld de radiografische aansturing van de drone te verstoren. De genoemde departementen willen daarvoor specialisten kunnen opleiden, trainen en apparatuur uittesten. Voor het radiografisch bestrijden van onbemande mobiele systemen zal daarom een nieuwe ministeriële regeling worden vastgesteld.

#### Inhoud van het voorstel

Onderhavig besluit stelt op grond van artikel 3.22, vierde lid, en artikel 18.12, eerste lid, van de Telecommunicatiewet delegatiegrondslagen vast om eisen te kunnen stellen bij ministeriële regeling aan de apparatuur waarmee de frequentieverstoring plaatsvindt en voorwaarden aan de aanwijzing van de ambtenaren die bevoegd zijn tot het gebruik van die apparatuur.

Dit besluit bevat de delegatiegrondslagen om bij ministeriële regeling technische eisen te kunnen stellen aan de verstoringsapparatuur, aan de wijze waarop aangetoond wordt dat de apparatuur voldoet aan die technische eisen en aan de registratie van deze apparatuur. Tevens bevat dit besluit een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling eisen te stellen aan de bevoegdheid van de ambtenaren die deze apparatuur in de praktijk gaan gebruiken. Het bedienen van een radiostoormiddel is een zeer specialistische functie, waarvoor men verschillende opleidingsonderdelen moet hebben doorlopen. Het pakket aan bevoegdheidseisen verkleint de risico's dat rechthebbende frequentiegebruikers onnodig schade oplopen van het afwijkend frequentiegebruik. Daartoe is het onder andere noodzakelijk dat de aangewezen ambtenaren adequaat zijn opgeleid. Apparatuureisen en opleidingseisen kunnen over de tijd worden gemoderniseerd om voortschrijdende technologie en extra ervaringen met de regeling op te nemen.

#### Waarom deze regelgeving

De bestaande betreffende vrijstellingsregelingen zijn direct gebaseerd op artikel 3.22, tweede lid, van de Telecommunicatiewet. Dit besluit zal vanaf het moment van inwerkingtreding mede de grondslag vormen voor de Vrijstellingsregeling afwijkend gebruik frequentieruimte IVD, de Vrijstellingsregeling afwijkend gebruik frequentieruimte EODD en Vrijstellingsregeling afwijkend gebruik frequentieruimte Justitie. Dit is om zeker te stellen dat ook de eisen aan apparatuur en aan de ambtenaren die bevoegd zijn voor dat gebruik ingebed zijn in het totale stelsel van de Telecommunicatiewet. Tevens zal het nieuwe besluit de grondslag vormen voor een nieuwe vrijstellingsregeling voor radiografische bestrijding van onbemande mobiele systemen.

De werkwijze wat betreft inzet van radiostoormiddelen tegen drones was tot dusver dat betreffende diensten van de Ministers van Justitie en Veiligheid en van Defensie bij de Minister van EZK een verzoek tot ontheffing konden indienen tot gebruik van een radiostoormiddel op grond van artikel 3.22, derde lid, van de Telecommunicatiewet. Drones komen tegenwoordig steeds meer voor, en daarmee ook de incidenten met drones die een dreiging voor de veiligheid kunnen

opleveren. Betreffende overheidsdiensten hebben behoefte om in geval van een actuele dreiging zeer snel en direct te kunnen optreden, bijvoorbeeld voor bepaalde (grote) evenementen. Het kan daarnaast gewenst zijn bepaalde terreinen en locaties permanent te kunnen beveiligen tegen drones. Door de toegenomen incidenten met drones is er bij deze diensten tevens meer behoefte hun ambtenaren op te leiden, bij te scholen en te trainen in verantwoord gebruik van radiostoormiddelen. Het wordt administratief te belastend, te inflexibel en te traag om voor al die gevallen ontheffingsverzoeken te moeten indienen en beoordeling te moeten afwachten. Om deze redenen wordt voor radiografische bestrijding van onbemande mobiele systemen een vrijstellingsregeling voorzien.

Door het vaststellen van delegatiegrondslagen kunnen er bij ministeriële regeling eisen worden gesteld aan het gebruik van de apparatuur en de deskundigheid en bevoegdheid om die stoorapparatuur te bedienen. Door deze eisen aan apparatuur en bevoegdheid te stellen, wordt verantwoord afwijkend gebruik bevorderd. Met technisch goed werkende apparatuur en met juist opgeleide ambtenaren die die apparatuur gebruiken, wordt de kans verkleind op onnodig, onnodig krachtig en/of te langdurig afwijkend gebruik in verhouding tot het beoogde operationele doel.

De regelgeving op grond van dit besluit zal deze eisen nader invullen. In de bestaande vrijstellingsregelingen is dat al gebeurd. In deze regelingen zijn daarnaast, op grond van artikel 3.22, tweede lid, van de Telecommunicatiewet, ook voorwaarden gesteld aan het afwijkend gebruik zelf. Zo is in de Vrijstellingsregeling afwijkend gebruik frequentieruimte IVD aangegeven dat jammen ten hoogste 24 uur mag duren. De nog op te stellen regeling ter bestrijding van onbemande mobiele systemen zal een bepaling bevatten over de inzet van radiostoormiddelen.

Een afwijkend gebruik van de frequentieruimte wordt, voor zover dat mogelijk is, vooraf gemeld aan de minister van EZK. Na afloop van een afwijkend gebruik vindt daarover rapportage plaats aan de minister van EZK. De vereisten hiervoor worden in de betreffende regelingen beschreven. Een en ander geeft de minister van EZK de mogelijkheid de effecten van het afwijkend gebruik op het spectrum via eigen monitoring vast te stellen en, indien aan de orde, te relateren aan (klachten over) eventuele opgetreden interferentie bij spectrumgebruikers.

### **3 Verhouding tot hoger recht**

Het gebruik van stoormiddelen in het radiospectrum, ten behoeve van bijvoorbeeld openbare orde en veiligheid, is volledig een nationale competentie. Er bestaat geen Europese regelgeving (of afspraken) voor het gebruik van stoormiddelen.

Stooren van radiofrequenties valt buiten de scope van de Radio Apparatuur Richtlijn [2014/53/EU](#)<sup>2</sup> (RED), omdat deze richtlijn alleen ziet op het op de markt aanbieden en de ingebruikneming in de Unie van radioapparatuur en niet op het gebruik van radioapparatuur. De handel in stoormiddelen valt wel onder deze richtlijn. In artikel 1, derde lid, van deze richtlijn is een uitzonderingsbepaling opgenomen voor het in de handel brengen van bepaalde radioapparatuur. Deze uitzonderingsbepaling is geïmplementeerd in het Besluit radioapparaten 2016 en ziet onder meer op het in de handel brengen van radiostoormiddelen die worden gebruikt ten behoeve van bijvoorbeeld openbare orde en veiligheid.

---

<sup>2</sup> Richtlijn 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van radioapparatuur en tot intrekking van Richtlijn 1999/5/EG (PbEU L 153)

#### **4 Verhouding tot nationale wetgeving**

Dit besluit betreft alleen inzet van radiostoormiddelen door ambtenaren die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van de Ministers van Defensie, Financiën, Justitie en Veiligheid of Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en die bij ministeriële regeling nader zullen worden geduid. Radiostoormiddelen zullen dus in geen enkel geval door anderen mogen worden toegepast.

#### **5 Gevolgen**

Afwijkend frequentiegebruik kan schade dan wel hinder opleveren bij frequentiegebruikers en aan elektronische apparatuur. Bijvoorbeeld aan nationale mobiele netwerken en diens gebruikers, aan ander vitaal overheidsgebruik, denk aan luchtvaart, spoor- en nutsfuncties, of aan allerlei bedrijfskritische toepassingen in de industrie, zorginstellingen en medische toepassingen. Gezien de risico's wordt afwijkend frequentiegebruik alleen bij hoge uitzondering, onder strikte condities en qua inzet per geval slechts lokaal toegestaan. De functionaris die tot inzet beslist dient passend gemandateerd te zijn door de minister die het aangaat. Verantwoordelijkheid voor schade aan anderen veroorzaakt, en voor de afhandeling van eventuele compensatie daarvoor ligt bij het departement van degene die tot inzet heeft besloten.

#### **6 Uitvoering**

Agentschap Telecom is de uitvoerende dienst van het Ministerie van EZK die verantwoordelijk is voor de uitvoering van dit besluit, voor uitvoering van de ministeriële regelingen, inclusief de nog op te stellen ministeriële regeling voor bestrijding van onbemande mobiele systemen.

#### **7 Toezicht en handhaving**

Agentschap Telecom zal erop toezien dat de desbetreffende overheidsdiensten voldoen aan de eisen die aan de apparatuur en de bevoegde ambtenaren worden gesteld. Het Agentschap acht het besluit uitvoerbaar en handhaafbaar, zo blijkt uit de uitgevoerde uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets.

#### **8 Financiële gevolgen**

De betreffende departementen gaan kosten maken voor de gestelde vereisten, zoals voor het opleiden van ambtenaren die bevoegd zijn voor het gebruik van de radiostoormiddelen.

De uitvoering door Agentschap Telecom verbonden aan de vrijstellingsregelingen en het toezicht daarop, worden qua kosten door het agentschap aan de behoeftestellende departementen toegerekend.

In het geval dat een departement beslist tot inzet van radiostoormiddelen en daarmee schade aan anderen toebrengt, voorziet het in afhandeling daarvan en, indien aan de orde, financiële compensatie voor de gedupeerden.

#### **9 Advies en consultatie**

Dit besluit wordt ter consultatie gelegd [6 weken].

Dit heeft de volgende reacties opgeleverd: pm

#### **10 Notificatie**

De ministeriële regeling ter bestrijding van onbemande mobiele systemen zoals drones zal genotificeerd worden ingevolge Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241). Dit

ontwerpbesluit bevat slechts delegatiegrondslagen en hoeft daarom niet genotificeerd te worden.

### **11 Inwerkingtreding**

pm

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,