

Reacties op de internetconsultatie “Nota Frequentiebeleid 2016”

Het ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ) heeft een concept van de Nota Frequentiebeleid 2016 (hierna: Nota) voorgelegd via een openbare internetconsultatie, in de periode van 15 juli 2016 tot en met 11 september 2016. Er werd op alle onderdelen een reactie gevraagd. Dit verslag bevat een weergave op hoofdlijnen van de ontvangen reacties.

Twintig partijen hebben van de gelegenheid gebruik gemaakt om een reactie in te dienen. Uit de consultatiereacties blijkt in het algemeen dat er breed draagvlak is voor het beleid en worden de in de nota genoemde ontwikkelingen en de accentverschuiving in de centrale doelstelling onderschreven. Door reagerende partijen wordt daarbij vooral gewezen op de toegenomen maatschappelijke afhankelijkheid van het gebruik van draadloze toepassingen. Dit kan volgens partijen immers leiden tot vergunningvoorwaarden om dit publieke belang te borgen, zoals een aanscherping in de dekkingsverplichtingen.

Een aantal van de reacties gaat in op specifieke onderwerpen die te maken hebben met lopende besluiten danwel vooral van belang zijn bij de implementatie van het in deze Nota geformuleerde beleid. Dit betreft met name het middengolfbeleid, de regiogerichtheid en de indeling van de allotments voor commerciële digitale radio-vergunningen, de bescherming van radio-astronomie en het belang van verschillende frequentiebanden voor satellietcommunicatie. Dergelijke specifieke opmerkingen zullen voor zover relevant bij de implementatie van de Nota voor de desbetreffende dossiers, zoals de in deze Nota aangekondigde Strategische Nota Omroepdistributie en de standpuntbepaling van de Wereld Radio Conferentie 2019, worden meegenomen.

De consultatie heeft geen aanleiding gegeven tot grote wijzigingen in de tekst. Wel wordt op basis van de reacties de tekst op onderdelen aangescherpt.

In de consultatie is door een aantal partijen gewezen op het belang van een coherente en efficiënte aanpak op Europees niveau als uitgangspunt. Slechts bij uitzondering kan daarvan worden afgeweken. De wens tot harmonisatie is terecht, omdat schaalgrootte en internationale standaardisatie van apparatuur inderdaad positieve effecten geeft. Toch blijven uitzonderingsmogelijkheden wenselijk, bijvoorbeeld bij het bestemmen van geharmoniseerde frequentiebanden voor draadloze breedband communicatie als de vraag naar dat spectrum achterblijft bij dat van andere lidstaten. De tekst in paragraaf 2.4 wordt op dit punt aangescherpt.

In het algemeen wordt een langere vergunningsduur bepleit voor vergunningen voor mobiele communicatie. Respondenten vanuit de mobiele sector onderschrijven de inzet van veiling als verdeelmechanisme, maar bepleiten daarbij handhaving van de huidige mogelijkheid om bij uitzondering vergunningen te verlengen als het algemeen of publiek belang dat vergt. Vanuit de omroepsector wijzen verschillende respondenten op het maatschappelijk belang en het karakter van de business case om aan te geven dat “verlengen tenzij” de hoofdregel zou moeten zijn bij het verdelen van frequenties voor (commerciële) radio-omroep.

Het uitgangspunt om schaarse vergunningen opnieuw te verdelen en niet te verlengen draagt bij aan het maken van een zorgvuldige afweging door de overheid van economische en maatschappelijke belangen bij de keuze om te veilen of te verlengen. De gedachte achter dit uitgangspunt is dat belangrijke doelstellingen als allocatieve efficiëntie en mededinging het best zijn geborgd als de rechten op het gebruik van schaarse vergunningen niet eeuwigdurend zijn en op gezette tijden nieuwe partijen de kans krijgen om toegang tot het spectrum te verkrijgen. Zowel bij de (schaarse) frequenties voor mobiele communicatie als voor de distributie van (commerciële) analoge en digitale radio-omroep is en blijft dit relevant. Daarmee is niet gezegd dat verlenging per definitie uitgesloten is, zij het dat slechts bij wijze van uitzondering hiervan gebruik wordt gemaakt met motivering op basis van het publieke belang dat hiermee is gemoeid. De tekst in paragraaf 4.2 wordt op dit punt verduidelijkt.

Waar in het algemeen steun bestaat voor de inzet van een marktconform instrumentarium, merken respondenten wel op dat gewaakt moet worden voor vermenging van frequentiebeleid met (algemeen) mededingingsbeleid. Als bij vergunninguitgifte voorschriften worden opgelegd (bijvoorbeeld strengere dekkingseisen) is dat prima, maar die mogen volgens respondenten geen (wholesale) toegangsverplichtingen betreffen. Dat wordt geadresseerd in het algemeen reguleringskader van ACM. Bij aangetoonde marktmacht kunnen vanuit dit kader toegangsverplichtingen worden opgelegd. Een ander element betreft de gedwongen verkoop of verhuur van vergunningen. Respondenten geven terecht aan dat in het algemeen verkoop- en verhuurbeslissingen aan de marktpartijen zelf zijn. Een actieve overheidsrol kan alleen aan de orde zijn als niet voldaan wordt aan de vergunningsvoorschriften. De tekst wordt op dit punt aangescherpt en verduidelijkt. Overigens behoort naast (gedwongen) verkoop of verhuur ook intrekking van de vergunning tot het instrumentarium als niet aan de vergunningvoorwaarden wordt voldaan.

Mobiele vergunninghouders onderschrijven voorts de in de Nota beschreven ontwikkelingen van convergentie tussen vaste en mobiele netwerken. Daarbij bestaat tussen de vergunninghouders wel verschil van mening in hoeverre dit consequenties kan hebben voor het frequentiebeleid en meer specifiek daarbinnen het uitgiftebeleid. Dit is een punt dat vooral van belang is bij de uitvoering van het beleid bij de uitgifte van vergunningen voor mobiele communicatie, aangezien convergentie een rol kan spelen in het bepalen van de mate van effectieve concurrentie op de markt. Op dit punt wordt de tekst in de Nota aangepast.

Bij vergunningvrij gebruik van frequentieruimte wordt de kanttekening gemaakt dat er een goede balans moet zijn tussen vergund spectrum en vergunningvrij spectrum, omdat vergunningvrij spectrum niet voor alle toepassingen kan worden gebruikt. Daarnaast wordt ook hier gewezen op het belang van internationale harmonisatie, zowel bij de toewijzing van frequentiebanden voor vergunningvrij gebruik, als voor de voorwaarden waaronder vergunningvrij spectrum mag worden gebruikt. Aangezien dit punt grotendeels al in de tekst is weergegeven leidt dit slechts tot een geringe aanpassing van de tekst.

Er werd brede steun gegeven aan de voortzetting van de figuur van behoefte-onderbouwing (BOP) voor spectrum voor de uitoefening van publieke taken. Wel werden door een aantal partijen vragen gesteld over de reikwijdte van het BOP en wordt nadrukkelijke aandacht gevraagd voor mogelijkheden voor medegebruik en commerciële dienstverlening. De tekst wordt op deze punten aangepast en aangescherpt.

Verder werd gewezen op de toenemende verwantschap tussen missiekritische toepassingen – waarvoor door middel van het BOP instrument spectrum wordt toegewezen – en bedrijfskritische toepassingen. Daarbij wordt als specifieke oplossing genoemd het delen van relevant spectrum tussen enerzijds openbare orde en veiligheid (OOV/PPDR) en anderzijds bedrijfskritisch gebruik. Ook op dit punt wordt de tekst verduidelijkt.

De reacties ten aanzien van het onderdeel bedrijfsspecifieke toepassingen zijn wisselend. Een aantal partijen ziet met tevredenheid de aandacht die in de Nota Frequentiebeleid 2016 wordt gegeven aan bedrijfsspecifieke toepassingen. Daarentegen is een aantal partijen het niet eens met het voorstel om spectrum specifiek beschikbaar te stellen voor bedrijfsspecifieke toepassingen of ziet liever dat daar terughoudendheid in wordt betracht. Er wordt namelijk betwijfeld of huidige operators niet kunnen voldoen aan specifieke wensen ten aanzien van de dienstverlening in bepaalde sectoren. Ook kan een aantal partijen zich niet vinden in de mogelijkheid om een wholesaleverplichting op te nemen in een vergunning, op grond waarvan de vergunninghouder toegang tot zijn netwerk zou moeten bieden aan derden.

Uit de verschillende reacties blijkt dat waar het gaat om het beschikbaar stellen van specifiek spectrum voor bedrijfsspecifieke toepassingen, het nodig is om hierin een goede balans te zoeken, zeker op het moment dat het aanbod van bedrijfsspecifieke toepassingen niet goed op gang komt. In principe kan worden verondersteld dat, gelet op toekomstige technologische ontwikkelingen, de vraag naar bedrijfsspecifieke toepassingen, grotendeels via mobiele aanbieders kan worden afgewikkeld. Daar waar dat echter niet het geval is, wil EZ de mogelijkheid open houden om spectrum beschikbaar te stellen. Het opleggen van een wholesaleverplichting wordt echter niet

opportuun geacht, gelet op het bestaande wettelijke kader. Een verwijzing hiernaar zal om die reden dan ook uit de tekst worden geschrapt.

Waar volgens een aantal partijen de overheid wel een rol zou kunnen spelen is het zodanig interpreteren van de regels rond netneutraliteit zodat voldoende zekerheid ontstaat dat bedrijfskritische diensten met de nodige kwaliteitsgaranties wettelijk aangeboden mogen worden. EZ zal, ook met het oog op innovatie en toekomstige technologische ontwikkelingen, de effecten van de Europese verordening¹ en de bijbehorende richtsnoeren van BEREC aandachtig volgen en indien nodig bij de Europese Commissie aandringen op een tijdige evaluatie van de regels rond netneutraliteit en/of op het aanpassen van de richtsnoeren.

Er is bij het onderdeel uitvoering en toezicht veel steun voor de veranderende rol en verantwoordelijkheden van AT. Veel partijen benadrukken het belang van toezicht en de noodzaak tot verbreding van de toezichtfunctie als bemiddelaar en arbiter. Eén partij zet vraagtekens bij de juridische mogelijkheden om achteraf bij te sturen door het geven van bindende aanwijzingen. Omdat een dergelijke bindende aanwijzing een vergaande maatregel is die terughoudend moet worden toegepast, wordt de tekst op dit punt aangepast. Er wordt nu aangegeven dat van een bindende aanwijzing alleen sprake kan zijn als bemiddeling niet tot het gewenste resultaat leidt en dat voor het gebruik hiervan een toezichtkader zal worden ontwikkeld.

Verschillende partijen wijzen op de toenemende kans op storingen door het toegenomen (gedeeld) gebruik van spectrum. Het belang van risicoanalyses en interferentieonderzoek neemt hierdoor toe. De tekst en de door het Agentschap Telecom te nemen acties worden op dit punt aangepast.

In de reacties is ook veel draagvlak voor het programma Telekwetsbaarheid, en het verhogen van bewustwording en weerbaarheid van burger en bedrijfsleven door middel van voorlichting. Aangezien dit goed benoemd is in de tekst, wordt de tekst op dit punt niet aangepast.

¹ Verordening (EU) 2015/2120 d.d. 25 november 2015