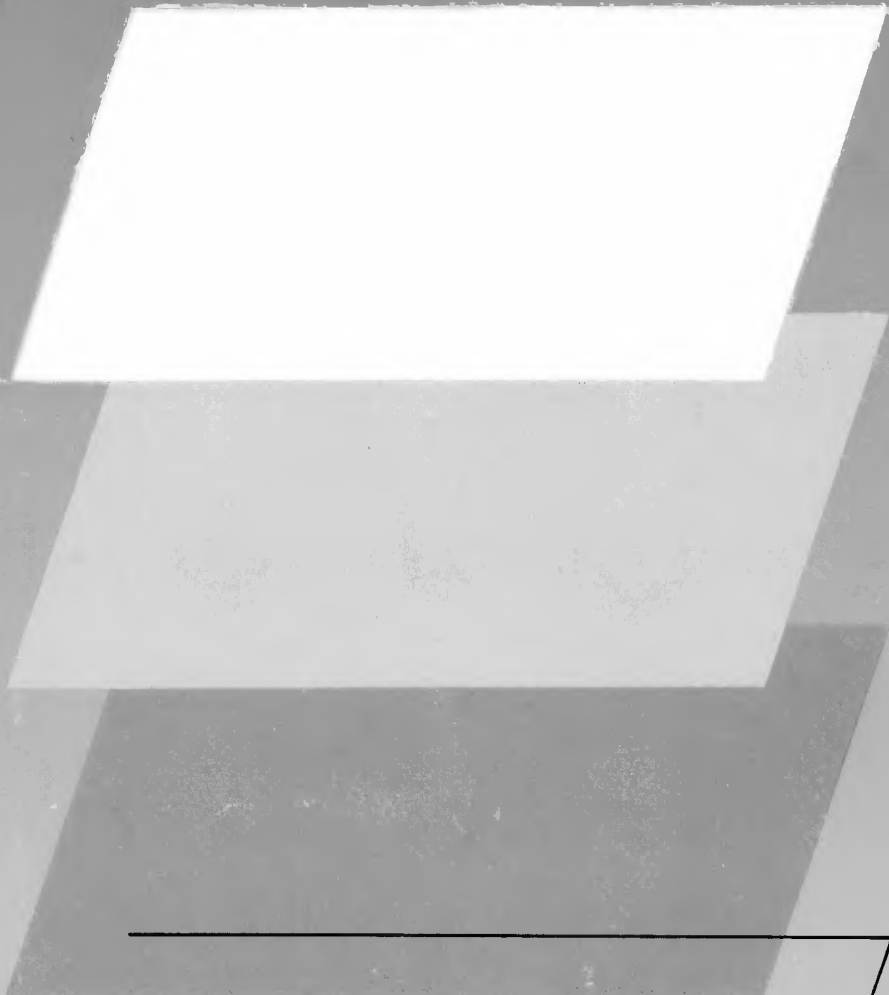


92-301



***MEDIAAAD***

## **Boekmanstichting - Bibliotheek**

Herengracht 415 - 1017 BP Amsterdam  
telefoon ~~24 37 36~~ / ~~24 37 37~~ / ~~24 37 38~~ / ~~24 37 39~~

De uitleentermijn bedraagt een maand. Mits tijdig  
aangevraagd is verlenging met een maand moge-  
lijk, tenzij de publikatie inmiddels is besproken.

De uitleentermijn is verstreken op:

03 JUNI 1997

Nr. 92/283-III-G-1

**ADVIES INZAKE FREQUENTIEBELEID**

**Boekmanstichting - Bibliotheek  
Herengracht 415  
1017 BP Amsterdam  
Tel. 6243739**

Den Haag, 3 april 1992

**Mediaraad  
Lange Voorhout 19  
2514 EB Den Haag**

Aan mevrouw de minister van  
Welzijn, Volksgezondheid  
en Cultuur  
Sir Winston Churchillaan 366  
te RIJSWIJK

Nr. 92/265-III-G-1

Advies inzake  
frequentiebeleid

3 april 1992

Geachte mevrouw,

Gebruik makend van de mogelijkheid die artikel 2, eerste lid, van de Mediawet hem biedt, doet de Mediaraad u hierbij eigener beweging een advies toekomen inzake frequentiebeleid.

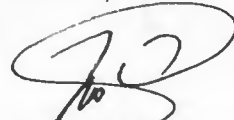
De Mediaraad heeft verschillende personen en instanties geraadpleegd bij zijn voorbereiding. In het bijzonder noemt hij prof. dr J.C. Arnbak en mr J.P.H. Donner die op verzoek van de Raad commentaar hebben geleverd op een concept-versie van het advies. Mede op grond van hun commentaar is het advies op een aantal punten bijgesteld.

Het advies is tevens uitgebracht aan uw ambtgenote van Verkeer en Waterstaat. Een afschrift van het advies heeft de Raad gezonden aan de Minister-President, de minister van Defensie, de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken.

De Mediaraad,



André van der Louw,  
voorzitter,



mr. J.W. Kalkman,  
secretaris



Aan mevrouw de minister van  
Verkeer en Waterstaat  
Plesmanweg 1-6  
te Den Haag

Nr. 92/265-III-G-1

Advies inzake  
frequentiebeleid

3 april 1992

Geachte mevrouw,

Gebruik makend van de mogelijkheid die artikel 2, eerste lid, van de Mediawet hem biedt, doet de Mediaraad u hierbij eigener beweging een advies toekomen inzake frequentiebeleid.

De Mediaraad heeft verschillende personen en instanties geraadpleegd bij zijn voorbereiding. In het bijzonder noemt hij prof. dr J.C. Arnbak en mr J.P.H. Donner die op verzoek van de Raad commentaar hebben geleverd op een concept-versie van het advies. Mede op grond van hun commentaar is het advies op een aantal punten bijgesteld.

Het advies is tevens uitgebracht aan uw ambtgenote van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Een afschrift van het advies heeft de Raad gezonden aan de Minister-President, de minister van Defensie, de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken.

De Mediaraad,

André van der Louw,  
voorzitter,

mr. J.W. Kalkman,  
secretaris

## **INHOUDSOPGAVE**

### **SAMENVATTING EN ADVIES**

### **INLEIDING**

#### **1. FEITEN EN ACHTERGRONDEN**

- 1.1. Inventarisatie
- 1.2. Knelpunten

#### **2. POSITIEBEPALING**

- 2.1. Inventarisatie
- 2.2. Knelpunten

#### **3. BEVOEGDHEDEN**

- 3.1. Inventarisatie
- 3.2. Knelpunten

#### **4. CRITERIA**

- 4.1. Inventarisatie
- 4.2. Knelpunten

#### **5. OVERWEGINGEN**

- 5.1. Algemene randvoorwaarden
- 5.2. Positiebepaling
- 5.3. Bevoegdheden
- 5.4. Criteria
- 5.5. Vormgeving

### **LIJST VAN AFKORTINGEN**

## SAMENVATTING EN ADVIES

Onder invloed van technische en economische ontwikkelingen is de vraag naar bepaalde delen van het spectrum sterk toegenomen, hetgeen nieuwe vormen van schaarste heeft en zal doen ontstaan. Met name de vraag naar frequenties voor mobiele toepassingen en omroep neemt toe, terwijl als gevolg van liberalisering in de telecommunicatiesector ook het aantal dienstenaanbieders toeneemt. Het frequentiebeleid op de lange termijn zal dan ook moeten bijdragen aan een billijke verdeling en aan efficiënt gebruik van het frequentiespectrum.

Het beleid inzake de bestemming van frequenties voor diensten vindt voor het grootste deel plaats in internationaal verband, terwijl de toewijzing aan dienstenaanbieders grotendeels op nationaal niveau gebeurt. De marges van een nationaal frequentiebeleid zijn in Nederland beperkt als gevolg van de geografische ligging en liggen voornamelijk in zaken als toewijzing en beheer. Bovendien zullen toewijzingsbesluiten in toenemende mate vallen onder de invloedssfeer van de Europese Gemeenschap. Dit laatste draagt ertoe bij dat het eenzijdig technisch-administratief georiënteerde ordeningsprincipe dat thans wordt gehanteerd bij frequentiebeleid wordt uitgebreid met een economisch ordeningsprincipe.

Frequentiebeleid speelt zich bij dit alles niet af in een vacuüm, maar is een middel om gestalte te geven aan verschillende categorieën van overheidsbeleid, die ieder een andere aard en mate van overheidsbemoeyenis hebben. De openbare communicatie-diensten (waaronder omroep), de diensten betreffende de veiligheid van de Staat en de bewaking van de rechtsorde en de niet-openbare diensten met een nutskarakter genieten een aparte status bij de verdeling van het frequentiespectrum. Dit geldt niet voor de resterende categorie van niet-openbare communicatie niet-nutsdiensten.

De huidige regeling van bevoegdheden inzake frequentiebeheer- en verdeling is in Nederland in het algemeen ondoorzichtig en in het bijzonder voor wat betreft de omroepfrequenties. Dit laatste komt mede omdat in drie verschillende wetten (Mediawet, Radio-Omroep Zender-wet en Wet op de Telecommunicatievoorzieningen) regelingen getroffen zijn, die onderling onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.

In het algemeen worden er thans bij de verdeling van frequenties geen of slechts technische criteria gehanteerd. Deze wijze van besluitvorming, vaak ook nog op ad hoc-basis, lijkt met het oog op de veranderende omstandigheden niet langer toereikend. De standpuntbepaling inzake bestemming en het beleid inzake de toewijzing van frequenties onttrekt zich bovendien voor een belangrijk deel aan parlementaire controle.

De Mediaraad is van mening dat nationale overheidsbemoeyenis bij frequentiebeheer en -verdeling noodzakelijk is en blijft, zij het dat het beleid gericht moet zijn op een zo groot mogelijke toegankelijkheid van het spectrum voor dienstenaanbieders.

Om redenen van transparantie, efficiency alsook omwille van coördinatie tussen diensten vindt hij het gewenst dat besluitvorming over bestemming van frequentiebanden in één hand plaatsvindt. De Raad pleit daarbij voor de oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan: een Commissariaat voor Frequentiemanagement (CFM), waaraan de betrokken ministers (Verkeer en Waterstaat, WVC, Economische Zaken en ministers belast met veiligheid en openbare orde) in onderlinge overeenstemming algemene richtlijnen verschaffen. De bevoegdheid tot besluiten over toewijzing en beheer van frequenties zou om redenen van spectrum-efficiency eveneens gelegd moeten worden bij het CFM. Bij bestemming en toewijzing zal het CFM rekening moeten houden met het bestaan van beleidsmatig preferente posities, zoals bijvoorbeeld voor de publieke omroep en spraaktelefonie.

De Mediaraad acht het wenselijk dat er zoveel mogelijk gestreefd wordt naar maximale duidelijkheid voor wat betreft de toepassing van criteria bij

frequentieverdelingsprocessen.

Belangrijke procedurele criteria zijn daarbij zijns inziens transparantie en objectiviteit. Bij de standpuntbepaling over bestemmingsbesluiten ziet de Raad als belangrijke selectiecriteria de noodzaak van gebruik, het bestaan van preferente diensten en EG-rechtelijke criteria als non-discriminatie en mededinging.

Bij toewijzingsbesluiten is eveneens de noodzaak van gebruik een centraal criterium. Ook zal het gebruik doelmatig moeten zijn in relatie tot het beoogde doel en in relatie tot de daarmee gepaard gaande kosten en baten. Bovendien zal er een belangenafweging moeten plaatsvinden met betrekking tot het te dienen doel en de belangen van de aanvrager.

Naast de toepassing van genoemde criteria kan ook een verdelingssysteem (bv. een loterij, marktmechanisme of prijsstelling) onderdeel uitmaken van de totale toewijzingsprocedure.

Om problemen in de toekomst te voorkomen dient er een ondubbelzinnige wettelijke grondslag te komen voor het frequentiebeleid, waarbij de bevoegdheden op het gebied van frequentiebeleid bij voorkeur in één wet worden geregeld. Besluitvorming op het terrein van frequentieverdeling neemt erg veel tijd in beslag. Het verloop van technische en economische ontwikkelingen maakt snellere besluitvorming echter steeds noodzakelijker. Voor een meer slagvaardig, flexibel en efficiënt beleid zou regelgeving daarom dienen te voorzien in de mogelijkheid van planning, waarin opgenomen overzichten van gebruik, benutting en te verwachten ontwikkelingen in de behoefte aan frequenties.

**De Mediaraad adviseert de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur:**

1. Te bevorderen dat er een ondubbelzinnige wettelijke grondslag voor het frequentiebeleid tot stand wordt gebracht.
2. De bevoegdheden daarbij dusdanig attribueren dat:
  - de betrokken ministers verantwoordelijkheden hebben op hoofdlijnen van beleid;
  - besluiten over de standpunten inzake bestemming worden genomen door een zelfstandig bestuursorgaan (Commissariaat voor Frequentiemanagement); tevens zal dit orgaan besluiten nemen over toewijzing en beheer van frequenties;
  - de betrokken ministers het CFM algemene richtlijnen kunnen geven.
3. De verdeling van frequenties te regelen op basis van procedurele en selectiecriteria, daarbij mogelijkheden creërend voor een belangenafweging met betrekking tot het te dienen doel en de belangen van individuele aanvragers.



## INLEIDING

Hoewel de ether voor de doorgifte van elektronische informatie in theorie oneindige mogelijkheden biedt, blijkt in de praktijk dat er toch grenzen aan dit gebruik zijn. Niet elke frequentie kan namelijk worden ingezet voor elke toepassing en daarnaast zijn sommige frequenties veel meer in trek dan andere. Een en ander betekent dat er voor sommige delen van het spectrum nauwelijks belangstelling bestaat, terwijl er voor andere delen sprake is van schaarste. Deze schaarste vormt mede de legitimatie van overheidsbemoeienis bij de verdeling en het beheer van beschikbare frequenties. Een dergelijke bemoeienis gebeurt zowel op nationaal als internationaal niveau, omdat radiogolven niet bij de landsgrenzen plagen op te houden.

Het frequentiespectrum wordt gebruikt voor een breed scala van diensten, waaronder omroep, veiligheidsdiensten, luchtvaartdiensten en tal van (andere) telecommunicatiediensten.

De laatste jaren is de vraag naar frequenties sterk toegenomen. Onder invloed van technische ontwikkelingen zijn nieuwe diensten tot ontwikkeling gekomen die een beroep doen op delen van het spectrum. Daarnaast is er een groeiende behoefte aan nieuwe frequenties voor diensten die al van het radiospectrum gebruik maakten. In beide gevallen wordt aanspraak gemaakt op schaarse delen van het spectrum die vaak op grond van internationale en nationale afspraken al volledig onder diensten(aanbieders) waren verdeeld.

De boven omschreven problematiek is niet uniek voor Nederland. De laatste jaren is er onder invloed van technische en economische veranderingen wereldwijd een discussie ontstaan over bestaand gebruik en verdeling van frequenties. In dat kader zijn er binnen Europa in Groot-Brittannië en Duitsland al hervormingsvoorstellen gedaan. Soortgelijke voorstellen hebben ook al hun weg gevonden binnen het congres van de Verenigde Staten. Ook in Nederland is de overheid zich aan het bezinnen op haar toekomstig frequentiebeleid.

De Mediaraad ziet, vanuit zijn bijzondere aandacht voor het terrein van de openbare communicatie, in al de genoemde ontwikkelingen voldoende aanleiding om een advies uit te brengen over het beleid inzake frequentiebeheer-en verdeling. In eerdere adviezen<sup>1</sup> kondigde de Raad dit voornemen al aan. Daarin wees hij ondermeer op het belang van een transparant beleid teneinde duidelijkheid te verschaffen voor (toekomstige) gebruikers van het spectrum.

Gegeven de diversiteit van diensten waarvoor van het frequentiespectrum gebruik wordt gemaakt, gevoegd bij de noodzaak tot onderlinge afstemming van dit gebruik, kan naar het oordeel van de Raad het frequentiebeleid niet geïsoleerd vanuit één dienstensector worden beschouwd.

Recentelijk verscheen in opdracht van de minister van WVC het rapport van de Commissie- Donner<sup>2</sup> over de verhouding tussen publieke en commerciële omroep bij de verdeling van omroepfrequenties, met name gezien vanuit het Europees recht. De commissie boog zich in haar rapport tevens over de vraag in hoeverre publieke omroepen een voorrangspositie kunnen innemen ten opzichte van commerciële omroepen. Anders dan de commissie-Donner zal de Mediaraad in dit advies niet het accent leggen op de discussie over beheer-en verdelingsvraagstukken betreffende frequenties voor publieke en commerciële omroep. Hij zal veel meer ingaan op de positie die openbare communicatie inneemt binnen het totale veld van dienstencategorieën die gebruik maken van het frequentiespectrum en op de consequenties daarvan voor beleidsvorming op

---

<sup>1</sup> Mediaraad, Advies inzake instructie WARC 1992. Den Haag 4 oktober 1991.  
Mediaraad, Advies inzake de nabije toekomst van de landelijke publieke radio. Den Haag 31 oktober 1991.

<sup>2</sup> Donner, J.P.H., de Meij, J.M., Mortelmans, K.J.M., Verdeelde frequenties, veranderde omroep. Rijswijk, 27 januari 1992.

de langere termijn. De Raad acht het daarbij, gegeven de technologische en economische veranderingen, noodzakelijk om opnieuw te bezien hoe het spectrum zo efficiënt mogelijk kan worden benut.

Als centrale probleemstelling ziet de Raad de volgende vraag:

**Hoe kan het Nederlandse frequentiebeleid dusdanig gestalte gegeven worden dat het bijdraagt aan een billijke verdeling en aan een zo efficiënt mogelijk gebruik van het frequentiespectrum?**

Aan de hand van een inventarisatie van feiten en achtergronden, de positionering van het frequentiebeleid, de bevoegdheden en criteria en de knelpunten die daarbij kunnen worden geconstateerd, formuleert de Raad vervolgens een aantal overwegingen die de basis vormen van het advies.

## 1. FEITEN EN ACHTERGRONDEN

### 1.1. Inventarisatie

#### *1.1.1. Bestemming, gebruik en benutting spectrum*

Het radiospectrum, voor zover dat in ITU-verband ten behoeve van gedefinieerde radiodiensten is toebedeeld, strekt zich uit van 9 kilohertz (KHz) tot 275 gigahertz (GHz).

Niet alle delen van het spectrum worden even intensief gebruikt. Het intensieve gebruik concentreert zich op die delen die zijn gelegen tussen 30 en 3000 megahertz (MHz).

Daarbinnen kan een onderscheid worden gemaakt tussen de 30-960 MHz en 960-3000 MHz banden. In de eerste categorie vindt het overgrote deel van landmobiele diensten en omroepdiensten plaats. De tweede categorie wordt vooral gebruikt voor vaste diensten en radiodeterminatie.

De bestemming van het spectrum hoeft niet noodzakelijk geheel overeen te komen met het gebruik. Daarnaast kunnen gebruikers delen van de aan hen toegewezen frequentie om diverse redenen al dan niet tijdelijk onbenut laten. Tevens is het mogelijk dat de aan een dienst toegewezen banden niet op de op het eerste gezicht meest efficiënte wijze worden benut, bijvoorbeeld omdat door een dienstenaanbieder hoge eisen worden gesteld aan het storingsvrij houden van een band en/of omdat om diezelfde reden niet of slechts beperkte ruimte wordt geboden aan het delen van de frequenties met andere diensten.

#### *1.1.2. Behoeft-ontwikkeling*

De aard en de omvang van de behoefte aan frequenties varieert per dienst.

Er zijn diensten die kunnen volstaan met de thans ter beschikking staande frequenties. Daarnaast zijn er diensten, waarvoor in de toekomst de behoefte aan frequenties wellicht zou kunnen verminderen; te denken valt hierbij met name aan frequenties ten behoeve van defensie-activiteiten. Een derde groep bestaat uit diensten waarvoor door technische en economische ontwikkelingen uitbreiding van het toegewezen spectrum wordt verlangd. Deze categorie wordt met name vertegenwoordigd door de mobiele (telefonie)diensten en in mindere mate ook door omroepdiensten. De mobiele (telefonie)dienst is door een sterke groei in de markt, de koploper in de vraag. Voor de omroep is onder meer door technische innovaties als DAB en HDTV behoefte aan spectrumuitbreiding ontstaan.

Voorals in het spectrum tussen 30 en 3000 MHz vindt competitie tussen diensten plaats. Dit gebeurt om technische, maar vooral ook om economische redenen, omdat de exploitatie van een dienst duurder wordt naarmate hoger gelegen frequenties moeten worden gebruikt. Voor de mobiele (telefonie)dienst is tijdens WARC 1992 in dit spectrumdeel een uitbreiding van tenminste 300 MHz vastgesteld. Voor de invoering van DAB is ca. 50 MHz gereserveerd. De overige bestemmingen voor omroepdiensten gelden andere spectrumdelen.

### *1.1.3. Technische ontwikkelingen*

Technische ontwikkelingen leiden enerzijds tot een verhoogde druk op het gebruik van frequenties, omdat hierdoor aanbieders van nieuwe diensten hun opwachting maken als gebruiker van het frequentiespectrum. Anderzijds kunnen technische vindingen ertoe bijdragen dat er efficiënter gebruik gemaakt kan worden van het beschikbare spectrum. Te denken valt hierbij ondermeer aan het gebruik van datacompressietechnieken, geavanceerde planningsmethodieken en spectrum besparende systemen van diensten. Daarnaast kan worden overwogen voor bepaalde diensten uit te wijken naar hoger gelegen frequenties, om zodoende druk bezette frequentiebanden te ontlasten. Dit laatste gaat dan echter in de regel wel gepaard met hogere exploitatiekosten voor de desbetreffende dienstenaanbieder en hogere kosten voor de ontvangst. Ook kan door middel van 'sharing' en door standaardisatie van systemen een efficiëntere benutting worden bewerkstelligd.

Een andere mogelijkheid is de verplaatsing van diensten naar alternatieve transportwegen. Zo kan op de wat langere termijn de voorgenomen invoering van glasvezel in de PTT-netten en de daarmee gepaard gaande capaciteitsvergroting leiden tot een verschuiving van bepaalde etherdiensten naar de kabel.

Door het toenemende aantal huishoudens dat is aangesloten op kabeltelevisionetten is het ook denkbaar dat in de toekomst de transmissie van televisie-omroep wordt overgeheveld van de aardse zenders naar de kabel. Tevens moet gewezen worden op de mogelijkheid dat omroep voor de verspreiding van programma's al dan niet gedeeltelijk gebruik zal gaan maken van satellieten, als gevolg van de introductie van HDTV en digitale radio. In elk geval is het in de huidige situatie noodzakelijk dat voldaan wordt aan de eis tot landelijke bedekking onder gelijke voorwaarden van ontvangst van publieke omroepprogramma's.<sup>3</sup>

### *1.1.4. Maatschappelijk-economische ontwikkelingen*

In de afgelopen jaren is het overheidsbeleid inzake telecommunicatie en omroep steeds meer gericht op liberalisering en privatisering. Diensten die voorheen nog werden gerekend tot het monopolie van de PTT kunnen nu of in de nabije toekomst ook door andere dienstenleveranciers worden aangeboden. Ook binnen de omroep is er sprake van veranderingen nu naast de publieke omroep ook commerciële omroep (al dan niet op abonnee-basis) op de kabel en in de ether wordt toegelaten. Een en ander draagt er toe bij dat het aantal dienstenaanbieders dat van de ether gebruik wil maken sterk zal toenemen.

## **1.2. Knelpunten**

Het gebruik van de voor Nederland beschikbare frequenties ligt op dit moment voor een belangrijk deel vast omdat grote delen van het spectrum zijn toegewezen aan overheids- en publieke diensten. De onder invloed van veranderende technische en economische omstandigheden groeiende druk op het frequentiespectrum, roept de vraag op voor welke diensten in de toekomst blijvend aanspraak kan worden gemaakt op de thans toegewezen frequenties: is het noodzakelijk dat voor al de diensten waarvoor thans frequenties zijn verdeeld onder dienstenaanbieders, in de toekomst in dezelfde mate en volgens hetzelfde verdelingspatroon reserveringen blijven gelden? Dit laatste in het licht van een toename van het aantal dienstenaanbieders binnen bepaalde dienstencategorieën als gevolg van privatisering en liberalisering.

Bij de beantwoording van bovengenoemde vragen speelt tevens de feitelijke benutting van het spectrum door de bestaande (groot)gebruikers een rol. Uit de hem ter beschikking staande gegevens kan de Mediaraad niet afleiden hoe de aan deze gebruikers toegewezen banden feitelijk worden gebruikt. In hoeverre is hier bijvoorbeeld sprake van een volledig en efficiënt gebruik danwel van

---

<sup>3</sup>

Vgl. Mediaraad, Advies inzake beleidsconsequenties MAC-standaard (publieke) omroep. Den Haag, 18 december 1990.

(gedeeltelijke) verspilling of onbenut laten van frequenties?

Eventuele verplaatsing van diensten naar andere frequentiebanden, danwel andere distributiewegen is een kostbare en tijdrovende operatie. De betrokken dienstenaanbieders zullen bovendien naar alle waarschijnlijkheid weinig medewerking verlenen wanneer er geen aantrekkelijke alternatieven c.q. schadeloosstellingen worden geboden. Een en ander impliceert dat het moeilijk is om op korte termijn een oplossing te vinden voor de huidige en toekomstige schaarsteproblemen. Een andere kwestie is of verplaatsing van diensten in nationaal verband wel zoveel effect sorteert, wanneer deze herallocatie in internationaal verband niet wordt overgenomen.

## 2. POSITIEBEPALING

### 2.1. Inventarisatie

#### 2.1.1. Internationaal

Internationale afspraken over frequentieverdeling vinden grotendeels plaats binnen ITU-verband. De doelstellingen van de ITU zijn vastgelegd in de 'International Telecommunication Convention'. Deze doelen zijn gericht op internationale samenwerking en onderlinge afstemming van Lid-Staten bij een zo efficiënt mogelijk gebruik van telecommunicatiefaciliteiten voor een zo breed mogelijk publiek. De ITU is in de eerste plaats een technisch-administratieve organisatie en haar doelen moeten dan ook in dat licht worden gezien. Doelen gericht op economische ordening en/of immateriële aspecten van informatiebeleid vallen daarom, formeel gezien, buiten het perspectief van de ITU.

Een van de belangrijkste taken van de ITU, voortvloeiend uit haar doelstellingen, is de verdeling van de beschikbare frequenties tussen de bij de ITU aangesloten staten. Een dergelijke centraal gecoördineerde verdeling is noodzakelijk in het kader van een optimaal gebruik van het spectrum en ter voorkoming van interferentie tussen landen en diensten. Een en ander gebeurt tijdens wereldwijde of regionale conferenties die met tussenpozen van 10 tot 15 jaar plaatsvinden.

Ter voorbereiding van de verdeling worden de mogelijke toepassingen binnen de ITU gecategoriseerd naar diensten. De eigenlijke verdeling van het radiospectrum binnen de ITU gebeurt door middel van een drietal op elkaar volgende verdelingsmechanismen:

Allocation heeft betrekking op de toedeling van bepaalde frequentiebanden aan door de ITU gedefinieerde telecommunicatiediensten (bestemming). Deze verdeling gebeurt wereldwijd of binnen een bepaalde regio.<sup>4</sup>

Allotment omvat het opnemen van een frequentieband waaraan een bepaalde bestemming is gegeven, in een overeengekomen plan ten behoeve van gebruik onder specifieke voorwaarden door administraties binnen bepaalde landen of geografische gebieden.

Assignment is de feitelijke autorisatie van toegedeelde frequenties aan gebruikers op nationaal niveau door een daartoe bevoegde instantie.

Een potentieel gebruiker van een radioband moet zich tot de nationale overheid wenden voor het verkrijgen van een vergunning. Wil men aan de gebruiker bescherming verlenen tegen mogelijke storingen dan moet het gebruik aangemeld worden bij het International Frequency Registration Board (IFRB) van de ITU, waarna bij goedkeuring de assignment wordt opgenomen in de Internationale Frequentielijst (IFL). De toewijzing wordt bij de IFBR getoetst aan internationale wetten en voorschriften en er wordt gezien of er onaanvaardbaar storingsgevaar is voor gebruikers van dezelfde of andere radiobanden.

<sup>4</sup>

Europa behoort samen met Afrika en Aziatisch Rusland tot regio 1, regio 2 bestaat uit het Amerikaanse continent en de derde regio wordt gevormd door de rest van Azië, Australië en de Zuid-Pacific.

Voorts is Nederland gebonden aan het recht van de Europese Gemeenschappen (Gemeenschapsrecht). Hierbij gaat het primair om de bepalingen inzake het dienstenverkeer (art. 59 e.v. EEG) en de regels met betrekking de verlening van uitsluitende en bijzondere rechten (art. 90 EEG). Regels die belemmerend werken voor het vrije dienstenverkeer met betrekking tot dienstenaanbieders elders uit de Gemeenschap zijn daarbij slechts aanvaardbaar voor zover daarvoor een dwingende reden van algemeen belang bestaat en de beperkingen noodzakelijk, doeltreffend en proportioneel zijn in het licht van dat belang.

Naast dit algemene deel zal er in toenemende mate rekening moeten worden gehouden met secundair Gemeenschapsrecht, dat er kort gezegd op neerkomt dat de toegang tot telecommunicatienetwerken (inclusief het spectrum) opengesteld dient te worden voor aanbieders van diensten.

### 2.1.2. Nationaal

Het nationale (tele)communicatiebeleid is in toenemende mate afhankelijk van internationale afspraken en overeenkomsten. Dientengevolge zal overheidsbeleid dat betrekking heeft op de bestemming van frequenties voor specifieke diensten (allocatie) vaak gebaseerd zijn op internationale beleidsvoornemens. Te denken valt in dit verband aan de introductie van HDTV, DAB en GSM, waarvoor de standaarden alle in Europees verband zijn ontwikkeld. Bij frequentietoewijzing aan dienstenaanbieders (assignment) is de afhankelijkheid van internationale afspraken in mindere mate aanwezig, waardoor de ruimte voor zelfstandig nationaal beleid groter is.

Het is van groot belang te onderkennen dat het frequentiebeleid zich bij dit alles niet afspeelt in een vacuüm, maar integendeel een middel is om gestalte te geven aan tal van vormen van overheidsbeleid, uiteenlopend van dat ten aanzien van economische zaken en defensie tot aan omroep en (andere) telecommunicatiezaken. Het beleid ten aanzien van de bestemming en toewijzing van frequenties is daarom geen autonoom beleid dat los kan worden gezien van het overheidsbeleid dat betrekking heeft op de diensten die gebruik maken van het frequentiespectrum. Overigens geldt dit laatste in toenemende mate voor tal van beleidssectoren, in die zin dat het beleid binnen een bepaalde sector niet langer los gezien worden van beleidsvorming binnen andere sectoren. Zo kan het omroepbeleid niet los worden gezien van economisch beleid noch van het beleid ten aanzien van telecommunicatiediensten.

De overheid heeft verschillende algemene beleidsverantwoordelijkheden die in verband kunnen worden gebracht met het frequentiebeleid.

Een eerste categorie diensten, af te leiden uit de communicatievrijheid zoals vastgelegd in artikel 7 van de Grondwet en internationale verdragen, heeft betrekking op openbare communicatie. In het genoemde artikel worden in dit kader onderscheiden:

- de vrijheid van openbaren door drukpers (eerste lid);
- de omroepvrijheid (tweede lid);
- de vrijheid van openbaren door andere middelen dan de hiervoor genoemde (derde lid).

De omroepvrijheid brengt onder andere mee dat de overheid de plicht heeft ervoor zorg te dragen dat de *publieke* omroep met een pluriform aanbod het publiek kan bereiken. De invulling van de zorgtaak staat overigens niet op voorhand vast, maar is een zaak van politieke keuzes.

Een tweede categorie diensten wordt gevormd door diensten die ten dienste staan van de veiligheid van de Staat c.q. bewaking van de rechtsorde. Belangrijk kenmerk van deze diensten is dat zij ontoegankelijk zijn voor dienstenaanbieders. Een andere categorie wordt gevormd door de niet-openbare communicatiediensten<sup>5</sup>; deze vallen in twee categorieën uiteen. Enerzijds gaat het om niet-openbare communicatie-nutsdiensten die voortvloeien uit een overheidstaak ten aanzien van voorzieningen die in het belang van het algemeen maatschappelijk en

5

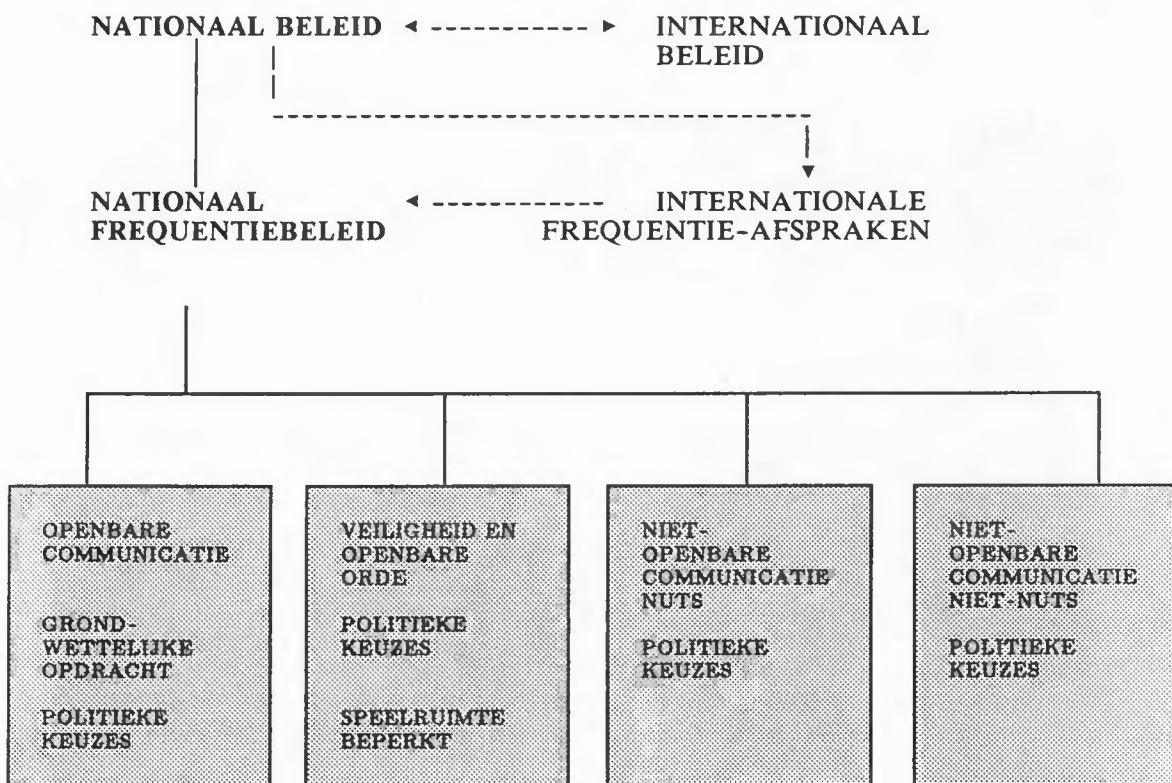
De Raad vat hier 'niet-openbaar' op als een tegenstelling van het begrip 'openbaar' zoals dat in de interpretatie van artikel 7 van de Grondwet wordt gehanteerd.

economisch verkeer op speciale wijze ter beschikking worden gesteld. Deze nutsdiensten zijn voor iedereen onder gelijke voorwaarden beschikbaar. Concreet gaat het hier om de diensten spraaktelefonie en (tot 1993) datacommunicatie, die door de N.V. PTT worden aangeboden. Anderzijds gaat het om de niet-openbare communicatie-niet-nutsdiensten. Onder deze categorie kunnen alle diensten worden gerangschikt die niet onder een speciale vorm van overheidsbemoeyenis kunnen worden gerangschikt zoals bij de voorgaande categorieën het geval is. In tegenstelling tot de categorie Staatsveiligheidsdiensten, in feite ook een vorm van niet-openbare communicatie, zijn de twee laatstgenoemde categorieën communicatiediensten in principe wel toegankelijk voor dienstenaanbieders.

De bemoeyenis van de overheid is ten aanzien van elk van de bovengenoemde categorieën anders van aard en van intensiteit. De diensten uit de eerste drie categorieën genieten een aparte status bij de verdeling van frequentiespectrum. De feitelijke verdeling van het frequentiespectrum geschiedt in alle gevallen op grond van politieke keuzes.

### 2.1.3. Overzicht

Schematisch ziet een en ander er als volgt uit:



### 2.2. Knelpunten

Uit de bovenvermelde opsomming van doelen en taken van de ITU kan worden afgeleid dat de nadruk daarbinnen voor een belangrijk deel ligt op de techniek. Dit is vooral toe te schrijven aan de historische grondslag van een organisatie als de ITU, die is gestoeld op technische samenwerking en coördinatie op het gebied van de telecommunicatie. Een en ander is mede een gevolg van de wens tot harmonisatie van technische middelen. Deze formele fixatie is niet in

overeenstemming met de praktijk waarin economische en maatschappelijke belangen een grote rol spelen in de besluitvorming.

Als gevolg van technische ontwikkelingen in de sfeer van micro-electronica en digitalisering is er een tendens waarneembaar tot convergentie van omroep en telecommunicatie. Zo kunnen distributiekkanalen die voorheen gereserveerd waren voor het overbrengen van een bepaalde dienst nu voor verschillende dienstentransport worden ingezet. Andersom kan voor de distributie van een bepaalde dienst van verschillende transportkanalen gebruik worden gemaakt. Deze ontwikkeling heeft ook consequenties voor het frequentiebeleid en is eens te meer een reden om de verschillende beleidssectoren die hierop invloed uitoefenen, op elkaar af te stemmen. In een eerder advies wees de Mediaraad<sup>6</sup> er echter al op dat het beleid plaatsvindt binnen versnipperde kaders zonder onderlinge afstemming.

Artikel 7, tweede lid, van de Grondwet ziet op radio en televisie; hiertoe kunnen worden gerekend de publieke en commerciële omroep, maar ook op afroep beschikbare informatie in de vorm van teletekst. Onder de werking van artikel 7, derde lid, vallen ook vormen van telecommunicatie waarbij de ontvanger zelf de te ontvangen boodschap selecteert op een door hem verkozen tijdstip (bijv. videotex). Daarbij is de opgeslagen informatie in principe voor iedereen beschikbaar, anders is er geen sprake van openbare communicatie; een noodzakelijke voorwaarde voor de toepassing van artikel 7. Veel van deze nieuwe vormen van telecommunicatie zijn het resultaat van het samengaan van computer-, telecommunicatie- en omroeptechnologie. Digitalisering van het signaal draagt er bovendien toe bij dat er van verschillende distributiekkanalen gebruik gemaakt kan worden bij de verspreiding. In de wetgeving wordt in de meeste gevallen geen onderscheid gemaakt tussen de dienst en het distributiekanaal: alles wat via de omroepzenders wordt verspreid is een vorm van openbare communicatie en valt daarmee onder de werking van artikel 7 Grondwet en alles wat via telecommunicatiezenders wordt verspreid valt onder de regelgeving betreffende niet-openbare communicatie. Door de convergentie tussen omroep en telecommunicatie worden nu dus allerlei nieuwe vormen van telecommunicatie onder het beschermingsregime van artikel 7, hetzij het tweede, hetzij het derde lid, van de Grondwet gebracht, terwijl anderzijds soortgelijke diensten daarbuiten vallen omdat ze via andere transmissiewegen worden verspreid.

Volgens huidige inzichten heeft de zorgtaak van de overheid met name betrekking op publieke omroep. Gezien de hierboven geschetste ontwikkelingen staat niet langer vast of dat in de toekomst ook het geval zal zijn, waarmee zich nieuwe vragen zullen voordoen met betrekking tot de omvang van de zorgplicht en daarmee ook tot de reservering van frequenties voor diensten en de legitimering daarvan.

### 3. BEVOEGDHEDEN

#### 3.1. Inventarisatie

##### 3.1.1. Internationaal

Het gegeven dat internationale afspraken op het terrein van frequentieverdeling binnen ITU-verband worden gemaakt wil niet zeggen dat er in het geheel geen ruimte meer zou zijn voor nationaal frequentiebeleid; ieder land behoudt mogelijkheden om een eigen frequentiebeleid te voeren dat afwijkt van de binnen de ITU gemaakte afspraken. De marges van het eigen beleid worden bepaald door de eventueel storende werking die van bepaald frequentiegebruik

<sup>6</sup>

Mediaraad, Beheer en regelgeving dienstenverkeer via omroepzenders. Den Haag, 1 maart 1989.

uit zou kunnen gaan naar andere landen. In het geval van interferentie wordt voorrang gegeven aan het gebruik van de frequentieband zoals dat binnen de ITU was afgesproken.

De huidige situatie ten aanzien van frequentiecoördinatie in Europees verband is dat Lid-Staten van de EG individueel optreden in internationale organisaties en dat er geen of slechts op deelgebieden afstemming is tussen de Lid-Staten in het kader van de CEPT (Europese Conferentie van Post- en Telecommunicatie-administraties). Dit laatste is aan het veranderen door de oprichting van de Europese Radiocommunicatie Commissie (ERC), die aanbevelingen doet voor een harmonisatie van frequentiegebruik in Europa. Op Gemeenschapsniveau bestaan er vooralsnog geen instrumenten om te zorgen voor een gecoördineerd optreden in de internationale organisaties. In toenemende mate kunnen echter richtlijnen van de Europese Commissie worden verwacht ten aanzien van bestemming van frequenties. Een eerste stap is op dit punt al gezet door de totstandkoming van de ONP-richtlijn<sup>7</sup> die betrekking heeft op de harmonisatie van voorwaarden voor open en efficiënte toegang tot - en gebruik van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten.

### 3.1.2. Nationaal

In Nederland is de minister van Verkeer en Waterstaat in de praktijk belast met het beleid inzake het beheer en de verdeling van het radiospectrum. De feitelijke taken van de minister omvatten nationale en internationale coördinatie, allocatie van diensten aan frequentiebanden, het verstrekken van machtigingen aan gebruikers, de toewijzing van frequenties aan gebruikers, notificatie van het frequentiegebruik, controle en toezicht, uitvoering van besluiten en goedkeuring van technische standaarden. De minister vertegenwoordigt Nederland in internationale overlegorganen waaronder de ITU.

De afspraken over de bestemming van frequentiebanden voor diensten (allocatie) zoals die binnen ITU-verband zijn gemaakt gelden ook voor Nederland. De zojuist genoemde vrijheid een eigen beleid te voeren is voor Nederland in vergelijking met veel andere landen niet erg groot gezien de beperkte geografische omvang van Nederland en gezien het aantal omringende landen waarmee rekening gehouden moet worden.

Internationale afspraken over de bestemming van frequentiebanden voor diensten worden gemaakt in ITU-verband tijdens zgn. WARC's of RARC's. Het Nederlandse standpunt ten behoeve van dergelijke conferenties wordt in de praktijk voorbereid door een Nationale Voorbereidingscommissie (NVC) onder voorzitterschap van de minister van Verkeer en Waterstaat. De leden van de NVC zijn vertegenwoordigers van de overheid en van instanties die mede verantwoordelijk zijn voor het ordenen en handhaven van de orde in de ether. De NVC stelt instructies op voor de conferentie-delegatie ter vaststelling door de minister en ter goedkeuring door de Ministerraad.

Voor wat betreft toewijzing (assignment) kan een onderscheid worden gemaakt tussen besluiten inzake de toewijzing van frequenties aan dienstenaanbieders en daarnaast de 'toewijzing' van een voor een bepaalde dienst bestemde band aan specifieke uitingsvormen van die dienst (bijvoorbeeld de toewijzing van bepaalde omroep frequenties voor regionale televisie-omroep of voor digitale radio). In dit laatste geval, dat overigens ook gezien kan worden als een bestemmingsactiviteit, is internationale afstemming van groot belang.

De toewijzing aan dienstenaanbieders gebeurt door de minister van Verkeer en Waterstaat aan de hand van een Nationaal Frequentieplan (NFP). Er kunnen verschillende categorieën gebruikers worden onderscheiden, waarvan er een aantal ook taken op het gebied van toewijzing vervult.

<sup>7</sup>

Richtlijn van de Raad van 28 juni 1990 betreffende de totstandbrenging van de interne markt voor telecommunicatiediensten door middel van tenuitvoerlegging van Open Network Provision (ONP), 90/387/EEG, PB. L. 192/1 dd 24 juli 1990.



Allereerst zijn er de gebruikers die krachtens de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen (WTV) zijn aangewezen of zijn vrijgesteld van een machtiging voor gebruik, te weten de NV PTT op basis van artikel 3 WTV, de overheidsdiensten belast met de zorg voor de veiligheid van de Staat en de handhaving van de rechtsorde op basis van artikel 28 WTV en de NV NOZEMA op grond van de ROZ-wet jo. artikel 70 WTV. Op de tweede plaats zijn krachtens het Besluit Radio-elektrische inrichtingen (BREI)<sup>8</sup>, vrijgesteld de Rijksluchtvaartdienst en de Hoofddirectie Telecommunicatie en Post (HDTP), hetgeen in lagere regelingen nader is uitgewerkt. Beide bovengenoemde categorieën hebben toewijzings taken.

Op de derde plaats zijn er diensten waarvoor een generieke machtiging is verleend en waarvoor individuele aanbieders dus geen aparte machtiging hoeven aan te vragen. Het betreft hier gebruik waarvoor permanente overheidsbemoediging niet noodzakelijk is, zoals bijvoorbeeld bij kleinvermogen toepassing.

Voor alle overige frequentiegebruik is een machtiging van de minister van Verkeer en Waterstaat vereist. De minister van Verkeer en Waterstaat ziet toe op naleving van de voorwaarden waaronder machtigingen voor dit gebruik zijn verleend.

De Nationale Frequentie Commissie (NFC) adviseert de minister van Verkeer en Waterstaat inzake het frequentiebeleid. De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van de betrokken ministeries (V&W, Defensie, Justitie, BiZa), PTT en NOZEMA.

#### 3.1.2.1. Deelbeheer

Aan enkele gebruikers van het frequentiespectrum die zijn vrijgesteld van een machtiging, zijn taken op het gebied van frequentiebeheer uitbesteed. Een van deze taken betreft, zoals boven al is opgemerkt, de toewijzing van hen ter beschikking staande frequenties aan dienstenaanbieders, danwel de verdeling van deze frequenties aan onder hen ressorterende onderdelen. Beheertaken omvatten verder onder meer het verzorgen van de frequentie-administratie, deelnemen in (inter)nationale overlegorganen, het voorbereiden van gebruiksvoorschriften en controle van gebruikers. De deelbeheerders zijn tamelijk zelfstandig, maar moeten zich wel houden aan de voor hen geldende randvoorwaarden.

Concreet gaat het om de volgende instellingen:

1. De PTT Nederland NV voor wat betreft de frequenties t.b.v. de uitoefening van de haar verleende concessie.
2. De Rijksluchtvaartdienst voor de luchtvaartfrequenties.
3. De Politieverbindingsdienst voor wat betreft de frequentiebanden in gebruik bij het Ministerie van Justitie en Politie.
4. Het Ministerie van Defensie voor de Defensiebanden.
5. De NV NOZEMA voor de omroepbanden.

In artikel 3 lid 2 van de WTV is bepaald dat "onze Minister" aan de concessionaris van de telecommunicatie-infrastructuur de frequenties toewijst die zij nodig heeft voor de uitoefening van haar concessie. De taken van de PTT op het gebied van het frequentiebeheer zijn thans geregeld in een ministeriële regeling.

Voor wat betreft de Politieverbindingsdienst en Defensie is dit geregeld in het Besluit tot aanwijzing van overheidsinstanties belast met de veiligheid van de Staat (art. 28 WTV).

Voor de Rijksluchtvaartdienst, welke deel uitmaakt van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, geldt een samenwerkingsconvenant die is gebaseerd op de vrijstellingsbeschikking.

Het beheer van omroepzenders is in Nederland onderworpen aan een bijzondere regeling. In de Radio Omroep Zender-wet (ROZ) wordt het beheer van deze zenders aan de NV NOZEMA toebedeeld, in eerste instantie met uitsluiting van anderen. De NOZEMA is krachtens de ROZ-wet verplicht programma's uit te

---

8

Een amvb op basis van de WTV.

zenden van instellingen die krachtens de Mediawet zendtijd toegewezen hebben gekregen voor binnenlandse omroep. Tevens heeft zij een voorkeursrecht met betrekking tot de aanleg en exploitatie van zenders voor andere omroep, bijvoorbeeld voor het relayeren van buitenlandse omroep. In het geval van de lokale omroep maakte de NOZEMA geen gebruik van haar voorkeursrecht.<sup>9</sup>

Artikel 2 lid 7 van de genoemde wet bevat een bepaling dat "de golflengte en de energie" waarmee uitgezonden wordt, de goedkeuring van de minister van Verkeer en Waterstaat behoeven. Een regeling waarmee de minister kennelijk nadere invulling wil geven aan haar goedkeuringsbevoegdheid is in voorbereiding.

In alle bovengenoemde regelingen is een bepaling opgenomen die de minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid geeft om de toewijzing van frequenties of frequentiebanden in te trekken wanneer deze in het kader van een doelmatige uitoefening van de opgedragen taken of concessie niet meer nodig zijn. De deelbeheerders zijn alleen vrijgesteld van een machtiging voor zover het frequentiegebruik betreft ten behoeve van hun taakuitoefening.

### 3.1.2.2. Overig beheer

Voor alle overige banden en zendertoepassingen worden het frequentiebeleid en de uitvoeringstaken verzorgd door de minister van Verkeer en Waterstaat c.q. de Hoofddirectie Telecommunicatie en Post (HDTP) die bovendien optreedt als overkoepelende beheerder ten opzichte van de uitbestede taken. Deze laatste is hiertoe vrijgesteld van een machtiging.

In het BREI dat nadere regels stelt met betrekking tot de verlening, weigering en intrekking van machtigingen voor zend- en ontvanginrichtingen is onder meer bepaald dat bij de door de Minister te verlenen machtigingen tevens frequenties worden toegekend.

## 3.2. Knelpunten

### 3.2.1. Algemeen

De beperkte ruimte voor een zelfstandig frequentiebeleid impliceert dat de mogelijkheden tot het nemen van maatregelen ter bevordering van een efficiënter gebruik van het spectrum voornamelijk betrekking hebben op zaken als toewijzing en beheer. De vraag is dan ook wat de mogelijkheden van de Nederlandse overheid zijn voor een frequentiebeleid gericht op verhoging van efficiency. Deze speelruimte zal in de toekomst zelfs nog verder worden beperkt als gevolg van een te verwachten groeiende betrokkenheid van de Europese Gemeenschap bij het frequentiebeleid.

De internationale en nationale organisaties en instellingen waaraan taken op het gebied van frequentie management zijn toegewezen zijn in de regel alle van oorsprong technisch-administratief georiënteerd. De toedeling van bevoegdheden inzake frequentiebeheer lijkt in het verleden niet zozeer een gevolg geweest te zijn van economische of maatschappelijke politieke keuzes, maar veeleer van technisch-pragmatische overwegingen, bijvoorbeeld omdat het vanuit technisch en bestuurlijk oogpunt efficiënter leek om dat te doen. De voornaamste gebruikers waren immers overheids- en publieke diensten.

Aangezien als gevolg van liberalisering, deregulering en privatisering de telecommunicatiesector steeds meer een markt is geworden, waarbij ook de vraag naar frequenties is toegenomen, lijkt de huidige toedeling van bevoegdheden in een vrijwel uitsluitend technisch-administratief georiënteerd kader niet langer adequaat te zijn. De vraag is dan ook relevant óf en zo ja op welke wijze de bestaande regeling van bevoegdheden tot andere dan uitsluitend technisch/-administratieve ordeningsprincipes kan worden uitgebreid en dus of nieuwe dan wel andere instanties bij het frequentiebeheer moeten worden betrokken.

<sup>9</sup>

Het is overigens onduidelijk in hoeverre de NOZEMA de lokale omroepen terecht liet vallen onder haar voorkeursrecht, gezien het feit dat het hier omroepen betreft die zendtijd hebben gekregen voor binnenlandse omroep.

De huidige regeling van bevoegdheden inzake frequentiebeheer en -verdeling is ondoorzichtig. Dit is de afgelopen jaren steeds manifester geworden.

Hoewel er impliciet aanwijzingen in de WTV te vinden zijn voor een bevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat voor de verdeling van de aan Nederland toegewezen frequenties, ontbreken algemene of bijzondere bepalingen in die wet dienaangaande.

Daar komt nog bij dat 'frequenties' als zodanig slechts in enkele gevallen object van regelgeving zijn in de WTV of in daarop gebaseerde lagere regelgeving. De wet kent met uitzondering van enkele bijzondere bepalingen<sup>10</sup> alleen radio-electrische zend- en ontvangerinrichtingen. Wat daartussen gebeurt blijft ongeregeld, behalve als men de term 'gebruik' van inrichtingen, zoals genoemd in artikel 17 WTV<sup>11</sup>, daartoe rekent.

Als de suggestie over de term 'gebruik' juist is hebben de bevoegdheden van de minister van Verkeer en Waterstaat wel betrekking op de aanleg en exploitatie en het aanwezig hebben en gebruiken van zend- en ontvangerinrichtingen waarvoor een machtiging vereist is, maar niet op de inrichtingen waarvoor geen machtiging vereist is (deelbeheerders). Als de suggestie over de term 'gebruik' onjuist is kan men van de WTV stellen dat deze wet, zoals sommigen van de ROZ-wet zeggen, slechts het "ijzerwerk" (de zenderinrichtingen) zou reguleren (met uitzondering van de in voetnoot 10 genoemde bepalingen) en dus de "golven" ongeregeld laat.<sup>12</sup>

Samengevat kan gesteld worden dat het onduidelijk is tot waartoe de bevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat zich uitstrekt; deze onduidelijkheid levert randconflicten op rondom bevoegdheden met betrekking tot bestemming en toewijzing van frequenties voor omroepdoeleinden.

### 3.2.2. *Onderlinge verhoudingen en participatie*

De (buitenwettelijke) regeling die de minister van Verkeer en Waterstaat in voorbereiding heeft over de reikwijdte van het beheer van de NOZEMA inzake de omroepbanden is van gelijke strekking als de regelingen die zijn getroffen voor de overige gebruikers van het spectrum die zijn vrijgesteld van een machtiging. Dit houdt onder meer in dat de minister de toewijzing van frequenties in kan trekken indien deze niet voor het oorspronkelijke gebruiksdoel worden ingezet. Daarnaast behoudt de minister van Verkeer en Waterstaat zich het recht voor om ander gebruik in de banden toe te laten, mits het oorspronkelijke gebruiksdoel niet in gevaar komt.

Uit het bovenstaande in 3.2.1. blijkt dat op zijn minst discutabel is of de minister van Verkeer en Waterstaat deze bevoegdheid toekomt; directe aanwijzingen daarvoor ontbreken. Integendeel, de WTV raakt, krachtens artikel 70 WTV, niet aan hetgeen geregeld is in Mediawet en ROZ-wet. De vraag is dus of de minister van Verkeer en Waterstaat in het geval van de NOZEMA überhaupt de bevoegdheid heeft om toe te zien op de frequentietoewijzing en het frequentiegebruik.

Ook de goedkeuringsbevoegdheid van de minister op basis van de ROZ-wet biedt onvoldoende aanknopingspunten voor een zo ruime bevoegdheid als zojuist is

---

10 -Onze minister kent aan de houder van de concessie de radiofrequenties toe welke nodig zijn voor de uitvoering van de concessie, waarbij voorschriften en beperkingen kunnen worden gesteld. (art 3, tweede lid).

-Er kunnen regels gesteld worden met betrekking tot radio-electrische (niet omroep) ontvangerinrichtingen. Van het stellen van technische eisen is uitgezonderd het stellen van eisen welke betrekking hebben op te ontvangen radiofrequenties. (art 19, tweede lid).

-Aan machtigingen tot aanleg en exploitatie van draadomroepinrichtingen kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden, welke betrekking hebben op de toewijzing en het gebruik van radio-frequenties (art 21, vierde lid, onder e.)

11 -Het is anders dan krachtens de concessie verboden radio-elektrische zenderinrichtingen aan te leggen, aanwezig te hebben of te gebruiken, tenzij met machtiging van Onze Minister (art 17, eerste lid).

12 Ter vergelijking: in de Radio Regulations van het ITU-verdrag wordt een onderscheid gemaakt tussen inrichtingen (stations) en golven of frequenties (waves).

beschreven. Veeleer lijkt het daar te gaan om een coördinerende rol die bovendien slechts dan gespeeld kan worden indien de NOZEMA besluiten reeds genomen heeft.<sup>13</sup>

Het ontbreken van duidelijkheid inzake machtigings- en toewijzingsbevoegdheden voor omroepfrequenties treedt met name aan het licht bij de juridische procedures die door B.V. 'De Vrije Ether' zijn aangespannen tegen de Staat inzake de weigering een machtiging te verlenen voor de aanleg van een zender. Deze B.V. had zich als kandidaat gemeld voor het relayeren van buitenlandse radio-omroepprogramma's via de zogenaamde omroep-restfrequenties: de in bepaalde delen van het land bestaande frequenties die opgenomen zijn in het nationale FM-plan waaraan nog geen bestemming is gegeven.

De NOZEMA was bereid gebruik te maken van haar voorkeursrecht in dezen waardoor een zender voor dit doel in exploitatie zou worden genomen. B.V. 'De Vrije Ether' zou van deze zender, tegen vergoeding, gebruik kunnen maken. Op verzoek van de minister van WVC evenwel, deelde de minister van Verkeer en Waterstaat de NOZEMA mee dat, teneinde de mogelijkheden voor een toekomstig beleid open te houden, de restfrequenties tot nader order gereserveerd dienden te blijven. Hierop werd door de B.V. een machtiging aangevraagd bij de minister van Verkeer en Waterstaat krachtens artikel 17, lid 7 WTV. Deze machtiging werd geweigerd, omdat de genoemde minister niet vooruit wilde lopen op nog te ontwikkelen beleid. 'De Vrije Ether' ging tegen deze weigering in beroep bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB). Dit College achtte in deze zaak het vooruitschuiven van beslissingen bij de ontwikkeling van beleid toelaatbaar, echter niet voor onbepaalde tijd. De minister kreeg vier maanden de gelegenheid beleid te ontwikkelen op grond waarvan een besluit tot weigering van een machtiging gefundeerd moest worden.<sup>14</sup> De minister reageerde hierop door terug te komen op haar eerdere weigering goedkeuring te verlenen aan de NOZEMA voor het gebruik van haar voorkeursrecht.<sup>15</sup> Aan deze goedkeuring werd tevens een toewijzing van frequenties verbonden, hetgeen echter, zoals de Mediaraad in het voorafgaande al betoogde, niet binnen de reikwijdte van die goedkeuringsbevoegdheid valt.

In bovenstaande kwam al naar voren dat in de gevallen dat de NOZEMA géén gebruik maakt van haar voorkeursrecht, (omroep)instellingen een machtiging van de minister van Verkeer en Waterstaat kunnen krijgen voor aanleg en gebruik van zendinrichtingen. Iets dergelijks is gebeurd in het geval van lokale omroepen. Een beleid gebaseerd op deze machtigingsbevoegdheid raakt daarom ook aan het beleid inzake de openbare communicatie. Zo is het denkbaar dat de minister van Verkeer en Waterstaat, bijvoorbeeld in het geval dat er onvoldoende frequenties beschikbaar zijn om alle (kandidaat-)lokale omroepen te bedienen, op grond van niet-technische overwegingen een keuze maakt welke lokale omroep in aanmerking komt voor een machtiging en welke hiervan wordt uitgesloten. De minister is namelijk, zo concludeerde het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB) in de hierboven genoemde uitspraak, gerechtigd criteria te stellen op grond waarvan dergelijke preferenties kunnen worden gemaakt (zie ook hoofdstuk 4). In feite grijpt de minister van Verkeer en Waterstaat hiermee rechtstreeks in in de omroep politiek, zoals overigens eerder al in de bovenomschreven kwestie rondom 'De Vrije Ether' is gebeurd.

---

<sup>13</sup> Vgl. Donner, *Ibid.*, p. 93-94.

<sup>14</sup> Vgl. CBB, "De Vrije ether", 9-11-1991, nr. 91/2483/090/195.

<sup>15</sup> Minister van Verkeer en Waterstaat, Besluit inzake deblokkering restfrequenties. Den Haag, 5 maart 1992.

Tot slot merkt de Raad op dat de mogelijkheden van participatie in het besluitvormingsproces door belanghebbenden beperkt zijn. Bovendien zit er in de samenstelling van de Nationale Frequentiecommissie (NFC) een zekere onevenwichtigheid. De minister van Verkeer en Waterstaat wijst drie vertegenwoordigers aan en daarnaast hebben de vijf deelbeheerders zitting in de commissie. Gelet op de samenstelling kan worden aangenomen dat de NFC bedoeld is als een adviescommissie van gebruikers van het spectrum. Het is daarom opvallend dat er naast de deelbeheerders geen vertegenwoordigers zijn opgenomen van overige gebruikerscategorieën.

Een andere kwestie betreft de positie van de minister van Verkeer en Waterstaat binnen de commissie. Deze maakt als gebruiker van het spectrum deel uit van de NFC, vertegenwoordigt de belangen van gebruikers die niet in de NFC zitting hebben en bekleedt daarnaast, op grond van andere verantwoordelijkheden, het voorzitterschap van deze commissie. Ministers met specifieke verantwoordelijkheden op het terrein van frequentiebeleid, zoals de ministers van WVC en Economische Zaken, zijn echter niet vertegenwoordigd binnen de NFC. Een merkwaardige figuur is bovendien dat de minister van Verkeer en Waterstaat, doordat zij, de Rijksluchtvaartdienst meegerekend, vier vertegenwoordigers heeft in de NFC, hiermee de facto voor een belangrijk deel zichzelf adviseert.

### *3.2.3. Juridische en bestuurlijke controle*

In de huidige situatie draagt de minister van Verkeer en Waterstaat politieke verantwoordelijkheid voor het frequentiebeleid; de controle hierop geschiedt door het parlement. Aanvragen voor individuele toewijzing van frequenties zijn vatbaar voor beroep bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State wanneer het gaat om besluiten op basis van de goedkeuringsbevoegdheid van de minister (art.2 lid 7 ROZ-wet) en/of het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (beslissingen op basis van de WTV). Een en ander betekent dat er in de huidige situatie verschillende beroepsmogelijkheden zijn binnen één kader, namelijk zowel democratisch/politieke controle als rechterlijke controle bij twee administratief-rechtelijke instanties. In de praktijk blijkt echter dat van de eerste mogelijkheid niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt. De eerder geschetste onduidelijkheid inzake bevoegdheden draagt waarschijnlijk niet bij tot veranderingen op dit punt.

Een andere vraag is welke consequenties wijziging in bestaande bevoegdheden bij de bestaande instanties heeft voor de vormen van controle.

## **4. CRITERIA**

### **4.1. Inventarisatie**

#### *4.1.1. Bestemming*

De vaststelling van de Nederlandse standpunten bij internationale conferenties gebeurt, zoals eerder al is gezegd, voor een belangrijk deel binnen nationale voorbereidingscommissies waarin betrokkenen zitting hebben. Ten behoeve van de standpuntbepaling worden niet, of slechts in zeer algemene zin, al op voorhand criteria geformuleerd.

De uiteindelijke besluiten die met betrekking tot bestemming worden genomen zijn overigens volledig afhankelijk van de uitkomsten van internationale conferenties en kunnen daarom afwijken van de nationaal geformuleerde standpunten.

#### *4.1.2. Toewijzing*

In het Nationaal Frequentieplan (NFP) worden de frequentie-technische bouwstenen aangedragen voor alle toewijzingen van machtigingen voor zendinrichtingen. Daarnaast wordt het NFP gebruikt als toetsingskader voor het toewijzen van frequenties voor nieuwe toepassingen en geeft het aan welke deelbeheerders bij het beheer van welke banden zijn betrokken. Het NFP wordt

intern beheerd door de minister van Verkeer en Waterstaat; de niet-geclassificeerde versie is op aanvraag beschikbaar.

Alle eerder genoemde deelbeheerders krijgen de voor hun taakuitoefening benodigde frequenties. De minister van Verkeer en Waterstaat beoordeelt in overleg met de betrokkenen in hoeverre aanvragen hiervoor gerechtvaardigd en/of haalbaar zijn. Wanneer deelbeheerders ten behoeve van hun taken aanspraak maken op dezelfde frequenties zijn geen expliciete criteria beschikbaar op grond waarvan prioriteit kan worden verleend. Een en ander moet in onderling overleg worden opgelost, waarbij de minister van Verkeer en Waterstaat de uiteindelijke beslissing neemt.

Bij de verdeling van frequenties worden niet op voorhand prioriteiten gesteld ten aanzien van de overheidsdiensten of -organen die zijn belast met de veiligheid van de Staat of met de handhaving van de rechtsorde, de overige overheids- en publieke diensten of de aanbieders van alle overige diensten.

Deelbeheerders kunnen zelf frequenties toewijzen aan dienstenaanbieders die gebruik willen en mogen maken van hun frequentiebanden. De frequentietoewijzing aan dienstenaanbieders die niet vallen onder een deelbeheer geschiedt op grond van 'first come first served'. Daarnaast geldt een aantal criteria van technische aard zoals de beschikbare frequentieruimte, het vermijden van storingsgevaar en de mogelijkheden tot 'sharing'. Tevens wordt afstemming gezocht met internationale afspraken en beleidsontwikkelingen.

Uit de eerder genoemde uitspraken van het CBB kan worden afgeleid dat ook niet-technische overwegingen een rol mogen spelen bij toewijzingsbesluiten. Zo is de minister van Verkeer en Waterstaat bij de toewijzing van frequenties volgens het College gerechtigd criteria te hanteren die, gelet op de belangen van de individuele aanvrager, betrekking hebben op de omvang van de doelgroep en het gewicht van de omvang van de doelgroep, afgewogen tegen behoeften van andere aanvragers.

Tot slot moet worden opgemerkt dat Nederland als Lid-Staat van de EEG bij het toewijzen van frequenties rekening moet houden met het Gemeenschapsrecht, zoals hiervoor uiteengezet is.

#### 4.2. Knelpunten

In een tijd waarin in toenemende mate een economische betekenis aan het gebruik van frequenties wordt toegekend, is het de vraag of het huidige systeem van frequentietoewijzing nog langer geschikt is. Door het ontbreken van andere dan technische criteria als leidraad voor de verdeling van frequenties tussen de verschillende gebruikers, kunnen zich bij het toewijzingsproces problemen voordoen. In hoeverre genieten bepaalde dienstenaanbieders bijvoorbeeld prioriteit boven andere en hoe verhouden de diensten die vallen onder één deelbeheerder zich onderling? Wat is bijvoorbeeld de verhouding tussen commerciële en niet-commerciële diensten? Is een bepaalde categorie diensten belangrijker dan een andere? In hoeverre moet voorrang gegeven worden aan diensten die voor hun verspreiding uitsluitend zijn aangewezen op de ether? Voor de beantwoording van dergelijke vragen zijn binnen het huidige systeem van frequentie management geen richtlijnen beschikbaar.

In een eerder advies<sup>16</sup> stelde de Mediaraad dat het zijns inziens van belang is om ten behoeve van frequentieverdeling criteria te formuleren voor het stellen van prioriteiten. De Raad concludeerde dat het ten aanzien van de Nederlandse standpuntbepaling inzake WARC '92 heeft ontbroken aan het inzichtelijk maken van deze criteria.

De motivering van beleid over de toewijzing van frequenties en over de standpuntbepaling inzake bestemming, dat de facto grote consequenties heeft voor het (voort)bestaan van een dienst, onttrekt zich voor een belangrijk deel aan controle door het parlement.

Het ontbreken van inzicht in de criteria die worden gehanteerd bij het stellen van

---

16

Mediaraad, Advies inzake instructie WARC 1992. Den Haag, 4 oktober 1991.

prioriteiten bij de Nederlandse frequentieverdeling draagt daarom bij tot het elders in dit advies al gesignaleerde gebrek aan transparantie van het gevoerde frequentiebeleid en kan bovendien problemen opleveren bij eventuele legitimatie van toewijzingsbeslissingen ten opzichte van het Gemeenschapsrecht.

## 5. OVERWEGINGEN

In de inleiding wierp de Mediaraad de vraag op hoe het Nederlandse frequentiebeleid bij kan dragen aan een billijke verdeling en een efficiënt gebruik van het voor Nederland beschikbare spectrum. Aan de hand van een indeling in algemene randvoorwaarden, positiebepaling, bevoegdheden, criteria en vormgeving wordt in het onderstaande deze vraagstelling besproken. De Raad beperkt zich daarbij tot het aangeven van contouren van toekomstig frequentiebeleid, zonder nu gedetailleerde oplossingen aan te dragen voor alle gesignaleerde problemen.

### 5.1. Algemene randvoorwaarden

Met het oog op de groeiende schaarste binnen bepaalde delen van het frequentiespectrum is de noodzaak tot verhoging van efficiency onontkoombaar geworden. Deze laatste zal betrekking moeten hebben op drie terreinen:

- bestemming van frequentiebanden voor diensten;
- toewijzing frequenties aan dienstenaanbieders;
- beheertaken frequenties.

De nationale speelruimte is op het eerste terrein beperkt door de afhankelijkheid van internationale afspraken. Deze afhankelijkheid, die in Nederland toch al erg groot is, neemt in de toekomst nog toe in verband met de trend tot harmonisatie van Europees frequentiegebruik. Daarnaast is voor wat betreft de toewijzing aan dienstenaanbieders de invloed van het Gemeenschapsrecht in sterke mate aanwezig.

In de visie van de Mediaraad zal, voor een optimale benutting van het spectrum, steeds moeten worden gezien of de bestemming van bepaalde delen van het spectrum voor een bepaalde dienst, op de korte, middellange en lange termijn, technisch of economisch gezien noodzakelijk is danwel maatschappelijk wenselijk. Daarbij dienen zijns inziens niet alleen de nieuwe diensten te worden betrokken maar ook de diensten waarvoor thans reserveringen vastliggen.

De sterke toename van het aantal dienstenaanbieders per dienst roept tevens de vraag op of deze alle in aanmerking moeten komen voor frequentiegebruik. De Mediaraad is van oordeel dat ook hier een maatschappelijke en economische afweging moet worden gemaakt. Op beide punten komt hij later in dit advies nog terug.

Een efficiënter gebruik wordt tevens bereikt door de ontwikkeling en toepassing van technieken met het oog op uitbreiding en intensivering van het spectrumgebruik, alsmede door technieken die gericht zijn op diversificatie van het gebruik. Tenslotte is de ontwikkeling van alternatieve 'non-radio'-transmissiemogelijkheden van groot belang.

Niet alleen moet het frequentie-management van de overheid gericht zijn op het bereiken van efficiency; de Mediaraad is van mening dat eveneens gezien moet worden op welke wijze de meeste stimulans uitgaat voor betrokken dienstenaanbieders c.q. (deel)beheerders om over te gaan tot een zo efficiënt mogelijk gebruik danwel een alternatief gebruik.

Een en ander vereist volgens de Raad in de eerste plaats inzicht bij alle betrokkenen in de huidige benutting van en de te verwachten ontwikkelingen in de behoefte aan frequenties. Alleen op basis van dergelijke gegevens kan beleid worden geformuleerd. Daarnaast moet het overheidsbeleid inzake bestemming en

toewijzing van frequenties inzichtelijk en daardoor controleerbaar worden gemaakt.

Naast de publicatie van toegankelijke overzichten van gebruik en benutting van het spectrum, zouden volgens de Raad met vaste intervallen rapportages moeten worden uitgebracht inzake evaluatie, verwachting en planning van de benutting van het frequentiespectrum, zowel in algemene zin als met betrekking tot specifieke diensten. Belangrijke aandachtspunten zijn hierin zijns inziens beschouwingen over te verwachten groei van diensten en te voorziene technische en operationele veranderingen.

## 5.2. Positiebepaling

De Mediaraad acht het van groot belang te onderkennen dat het frequentiebeleid niet op zichzelf staat maar in de eerste plaats gezien moet worden als ondersteunend beleid dat onderdeel uitmaakt van tal van beleidssectoren. Dientengevolge kunnen beslissingen inzake de verdeling van frequenties tussen diensten(aanbieders) niet los gezien worden van het overheidsbeleid dat betrekking heeft op de desbetreffende dienst. Hieruit volgt dat het bestemmen en toewijzen van frequenties voor beleidssectoren raakt aan de beleidsverantwoordelijkheid van de betrokken ministers, die immers primair verantwoordelijk zijn voor hun beleidsterrein. De Raad concludeert daarom dat frequentiebeleid niet de uitsluitende bevoegdheid en verantwoordelijkheid kan zijn van de minister van Verkeer en Waterstaat.

De groeiende vervaging van grenzen tussen verschillende telecommunicatietechnologieën en tussen communicatiefuncties die aan die technologieën zijn verbonden, betekent daarnaast dat de onderlinge afstemming van beleid tussen departementen een steeds grotere vereiste is geworden.

Economische en technologische ontwikkelingen, alsmede ontwikkelingen in het Gemeenschapsrecht wijzen in de richting van een zo open mogelijke uitwisseling van gebruik tussen verschillende soorten transmissiewegen. Nationaal beleid moet er dan ook volgens de Mediaraad op gericht zijn om de toegankelijkheid van de verschillende netwerken voor gebruikers te optimaliseren.

Voor het frequentiebeleid betekent dit in de ogen van de Raad dat de overheid het gebruik van frequenties niet langer tot haar exclusieve domein kan rekenen, waartoe zij onder alle omstandigheden met uitsluiting van of met voorrang op anderen toegang heeft. Integendeel, de overheid zal alles in het werk moeten stellen om te komen tot het vergroten van de toegankelijkheid van het frequentiespectrum. Van de vergroting van deze toegankelijkheid gaat volgens de Raad een stimulans uit op de economische activiteit. De overheidsbemoeienis die daarvan het gevolg is zal dus, anders dan in het verleden het geval was, ook betrekking moeten hebben op economische ordeningsprincipes.

De uitkomsten van overheidsbeleid inzake frequentieverdeling worden mede ingegeven door bijzondere verantwoordelijkheden van de overheid op bepaalde beleidsterreinen, zoals die eerder in hoofdstuk 2 al zijn beschreven. De overheid zal zich daarbij rekenschap moeten geven van het bestaan van belangenpreferenties.

De openbare communicatie is onderwerp van de zorgtaak van de overheid in het kader van de bevordering van de communicatievrijheid. Teneinde aan deze zorgtaak gestalte te geven mag de overheid specifieke maatregelen nemen op het gebied van transmissie en ontvangst van informatie en als zodanig dus ook ten aanzien van de verdeling van het frequentiespectrum. Binnen de openbare communicatie neemt de publieke omroep een preferente positie in. Een en ander is conform artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en recente arresten van het



Europese Hof voor de rechten van de mens<sup>17</sup>. Uit de genoemde arresten kan voorts worden afgeleid dat de overheid weliswaar kan besluiten de omroep bepaalde frequenties toe te kennen, maar dat zij daarbij wel verantwoording af moet leggen over de implicaties van maatregelen en keuzes voor andere sectoren. Deze noodzaak tot legitimering van het gevolgde beleid vloeit eveneens voort uit het Gemeenschapsrecht, ook daar waar het gaat om het verlenen van voorrechten binnen dienstencategorieën aan publieke boven private diensten.<sup>18</sup> In de toekomst zal de overheid duidelijkheid moeten bieden over de reikwijdte van de zorgtaak (afgeleid uit artikel 7 van de Grondwet), met name in hoeverre deze zich uitstrekt tot andere vormen van openbare communicatie dan publieke omroep. De uitzonderingspositie die diensten met betrekking tot Staatsveiligheid en openbare orde innemen kan als zodanig niet worden aangetast. Wel is discussie mogelijk over de omvang en plaatsing van deze diensten binnen het frequentiespectrum.

Nutsdiensten, onderdeel uitmakend van de niet-openbare communicatiediensten, zijn specifieke voorzieningen waarvan de overheid heeft bepaald dat ze voor iedereen onder gelijke voorwaarden beschikbaar moeten zijn. Deze diensten nemen om die reden eveneens een preferente positie binnen de frequentieverdeling in. Ook hier geldt, evenals bij de voorgaande categorieën, dat dit niet op voorhand uitsluitel geeft over omvang en plaatsing.

Niet-openbare communicatie-niet-nutsdiensten kunnen geen aanspraak maken op een preferente positie bij de verdeling van frequenties. Denkbaar is wel dat op grond van beleid een preferente positie aan bepaalde diensten wordt gegeven. In dit verband kan bijvoorbeeld gedacht worden aan non-profitdiensten met een algemeen maatschappelijk belang.

Wellicht ten overvloede kan nog worden opgemerkt dat eventuele belangenpreferenties bij alle bovengenoemde categorieën uitsluitend betrekking kunnen hebben op de desbetreffende diensten, maar dat de verlening van exclusieve rechten aan bedrijven of instellingen die de diensten uitvoeren, in afnemende mate verenigbaar is met het Gemeenschapsrecht.

### 5.3. Bevoegdheden

#### 5.3.1. Algemeen

De Mediaraad verwacht dat de speelruimte voor een nationaal beleid voor frequentiebestemming en -toewijzing in de toekomst in toenemende mate zal worden bepaald binnen de Europese Gemeenschap. Maatregelen ter bevordering van een efficiënter gebruik van de beschikbare frequentieruimte zullen dan ook voor een belangrijk deel hun beslag moeten krijgen in Europees verband.

Op zichzelf genomen is de hierdoor te verwachten uitbreiding van een eenzijdig technisch-administratief ordeningsprincipe, waartegen de Raad eerder in dit advies al stelling nam, met een economisch georiënteerde ordening een ontwikkeling die valt toe te juichen. Dit neemt niet weg dat tegelijkertijd een verschraving van de inbreng van maatschappelijk-culturele factoren moet worden voorkomen.

#### 5.3.2. Uitgangspunten bevoegdheden

De Raad is van mening dat overheidsbemoeienis bij frequentiebeheer en -verdeling noodzakelijk is en blijft, met het oog op onderlinge afstemming van frequentiegebruik, toezicht op de kwaliteit van de dienst en internationale standaardisatie, harmonisatie van apparatuur.<sup>19</sup> De Raad gaat er bovendien van uit dat er ook in de toekomst sprake zal blijven van technische en economische

17

Groppera-arrest, 28 maart 1990, Mediaforum 1990-5 en Autronic AG-arrest, 22 mei 1990, Mediaforum 1990-7/8. Vgl. Mediaraad, Advies inzake Groenboek Satellietcommunicatie. Den Haag, 7 mei 1991.

18

Vgl. Donner, Ibid.

19

Vgl. OECD, The Economics of Frequency Allocation. Drafted: 28 november 1991.

schaarste aan frequenties op basis waarvan de overheid een taak zal blijven houden bij de verdeling van het spectrum.

Daarnaast blijft overheidscontrole volgens de Mediaraad noodzakelijk teneinde te kunnen garanderen dat bepaalde overheidstaken en publieke functies blijvend kunnen worden uitgevoerd en verzorgd. Liberalisering en privatisering van het ether-distributienet zouden daarom in het licht van bovenstaande volgens de Mediaraad hoofdzakelijk betrekking kunnen hebben op de *diensten* die van dit net gebruik maken en eventueel op het beheer over de *zendinrichtingen*, maar slechts in beperkte mate op het beheer over de *frequenties*. In de bespreking van de knelpunten in hoofdstuk 3 heeft de Raad aangegeven dat uit het onvoldoende uiteenleggen van deze elementen een deel van de problemen voortvloeit. De Raad pleit dan ook voor een onderscheid, niet per se een scheiding, tussen deze drie categorieën.

Een en ander betekent overigens niet dat het gebruik van het spectrum eveneens bij uitstek een overheidsaangelegenheid moet blijven. Zoals de Raad in de vorige paragraaf al betoogde moet hier een beleid worden gevolgd dat is gericht op een zo groot mogelijke toegankelijkheid voor gebruikers.

Uit de voorgaande paragraaf kan worden afgeleid dat de Raad de verantwoordelijkheid voor het frequentiebeleid als geheel legt bij een aantal ministers die in onderlinge overeenstemming beleid bepalen, zij het dat sommigen van hen daarbinnen nog bijzondere verantwoordelijkheden hebben ten aanzien van bepaalde beleidsterreinen.

De Mediaraad acht het, omwille van coördinatie tussen diensten alsmede om redenen van transparantie, gewenst dat besluitvorming over de bestemming van frequentiebanden voor diensten zoveel mogelijk in één hand plaatsvindt. Hij voegt daaraan toe dat daarbij zorg gedragen moet worden voor een gegarandeerde en objectieve behartiging van alle belangen. Bij de voorbereiding van de Nederlandse standpunten binnen internationale overlegorganen inzake de bestemming van frequentiebanden, moeten volgens de Raad de standpunten van de verschillende dienstenaanbieders worden gehoord en verwerkt. In dit verband sluit de Raad aan bij zijn eerdere opmerking dat tijdens alle fasen van de besluitvorming openheid van zaken moet worden gegeven, teneinde controle mogelijk te maken door het parlement en alle belanghebbenden de mogelijkheid te verschaffen in en buiten rechte op te komen voor hun belangen. Een dergelijke openheid en daaraan gekoppelde controle moet volgens hem zowel betrekking hebben op de uiteindelijke standpunten als op de wegen die daartoe hebben geleid.

Vanuit een oogpunt van efficiency stelt de Raad voor om ook de toewijzing van frequenties aan dienstenaanbieders zoveel mogelijk in één hand te leggen. Een centraal toewijzingsorgaan heeft immers meer mogelijkheden om overzicht te houden over gebruik en benutting van frequenties en tot het nemen van besluiten over bijvoorbeeld diverse vormen van 'sharing'.

Voor wat betreft de overige taken betreffende het beheer van de frequentiebanden kan een onderscheid worden gemaakt tussen functioneel (beleidsmatig) en operationeel (niet-beleidsmatig) beheer. Ook het functionele beheer zou volgens de Raad zoveel mogelijk in één hand moeten worden gehouden. Het operationele beheer kan daarentegen om redenen van efficiency waar mogelijk beter worden overgelaten aan de gebruiker.

### 5.3.3. Verdeling bevoegdheden

De Mediaraad constateert dat, gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende ministers voor het frequentiebeleid, een concentratie van de bevoegdheid voor besluiten inzake bestemming, toewijzing en beheer van frequenties bij één minister onwenselijk is. Bovendien is in een dergelijke situatie het risico niet denkbeeldig dat het uitoefenen van bevoegdheden en het vertegenwoordigen van belangen moeilijk uiteen te leggen zijn, zeker waar de betreffende minister tevens ook gebruiker van het spectrum is.

In het licht van het bovenstaande pleit de Mediaraad voor de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan, een 'Commissariaat voor Frequentiemanagement' (CFM), dat bevoegd is tot het nemen van de eerder genoemde besluiten. De

gezamenlijke ministers (V&W, WVC, EZ en ministers belast met veiligheid en openbare orde) die betrokken zijn bij het frequentiebeleid verstrekken, in onderlinge overeenstemming, algemene richtlijnen aan het CFM en kunnen besluiten schorsen of vernietigen. Dit neemt niet weg dat op grond van bijzondere verantwoordelijkheden individuele ministers, wederom in overeenstemming, ten aanzien van bepaalde beleidsterreinen rechtstreeks richtlijnen kunnen uitvaardigen aan het CFM. De minister van Verkeer en Waterstaat behoudt in dit model, als eerstverantwoordelijke minister, de onderhandelings- en vertegenwoordigingsbevoegdheid binnen internationale besluitvormingskaders.

Vorbereiding van de nationale standpunten inzake WARC's en RARC's is een taak van het CFM, daarin geadviseerd door een Nationale Frequentiecommissie (NFC) waarin alle gebruikers van het spectrum zijn vertegenwoordigd. Overige belanghebbenden moeten eveneens, via bijvoorbeeld inspraakrondes, in de gelegenheid zijn gesteld om de NFC hun wensen kenbaar te maken.

De Raad heeft zich afgevraagd in hoeverre het zich laten uitstrekken van de toewijzingsbevoegdheid van het CFM tot alle dienstencategorieën voldoende recht doet aan de aparte status en belangen van met name openbare communicatie en de Staatsveiligheidsdiensten en diensten voor openbare orde. In het bijzonder vroeg de Raad zich af of een zelfstandig bestuursorgaan in de praktijk voldoende gewicht zal toekennen aan argumenten van algemeen-maatschappelijke of culturele aard wanneer er bij een afwegingsproces grote economische belangen op het spel staan. De Raad kiest voor een centraal bevoegd orgaan om redenen van efficiency en transparantie, ervan uitgaande dat in het verstrekken van algemene richtlijnen door de betrokken ministers aan het CFM, voldoende garanties aanwezig zijn om op hoofdlijnen de besluiten van dit CFM te sturen.

De Raad is zich ervan bewust dat door de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan de mogelijkheden voor politieke controle op het frequentiebeleid worden beperkt tot hoofdlijnen, wat zijns inziens extra eisen stelt aan de kwaliteit van bestuurlijke samenstelling en bestafling van het CFM. De Raad hecht er daarom vooral aan dat bij de samenstelling grote voorrang wordt gegeven aan het element 'deskundigheid'. Bovendien is het van zeer groot belang dat de verschillende disciplines die betrekking hebben op de relevante beleidssectoren, evenredig over het CFM verdeeld worden. Dit laatste mede ook met het oog op een evenwichtige afweging van belangen.

#### *5.3.4. Bevoegdheden openbare communicatie i.h.b. omroep*

De Raad ziet geen redenen om aan te nemen dat voor de nabije of verder weg gelegen toekomst de vraag naar omroepfrequenties, die ook kunnen worden ingezet voor andere vormen van (openbare) communicatie, sterk zal afnemen.

Nieuwe technologische ontwikkelingen als de introductie van DAB en HDTV zullen de vraag naar frequenties, zeker in de overgangsfase, zijns inziens alleen nog maar doen toenemen.

Een eventuele overheveling van (televisie)omroepdiensten naar kabeltransmissie, zoals door sommigen wel wordt voorgestaan, lijkt de Raad op de korte of de middellange termijn niet realistisch. Allereerst zou dan een alternatief geboden moeten worden voor de niet-bekabelde gebieden, waarbij het inzetten van microgolfsenders zeker op korte termijn geen financieel en technisch haalbare zaak lijkt. Tevens zou een dergelijke maatregel pas effectief zijn, indien deze op internationaal niveau op het niveau van bestemmingen zou worden genomen. Een eenzijdige herbestemming van omroepbanden ten behoeve van bijvoorbeeld mobiele diensten zal immers interferentie opleveren met het gebruik in omliggende landen, waardoor slechts een beperkt deel van de beschikbare frequenties voor het nieuwe doel inzetbaar zal zijn. Een en ander draagt naar het oordeel van de Raad niet bij aan een efficiënt gebruik van het spectrum.

Naast de bevoegdheid tot de vaststelling van het beleid onderscheidt de Raad ten aanzien van de openbare communicatie (en daarbinnen de omroep), bevoegdheden inzake de standpuntbepaling over bestemming van frequenties, het beheer van zendinrichtingen, het verstrekken van machtigingen voor (andere)

omroep en het toewijzen van - en het beheer over omroepfrequenties.

De primaire verantwoordelijkheid voor de bepaling van het beleid inzake de openbare communicatie en daarbinnen het omroepbeleid ligt bij de minister van WVC.

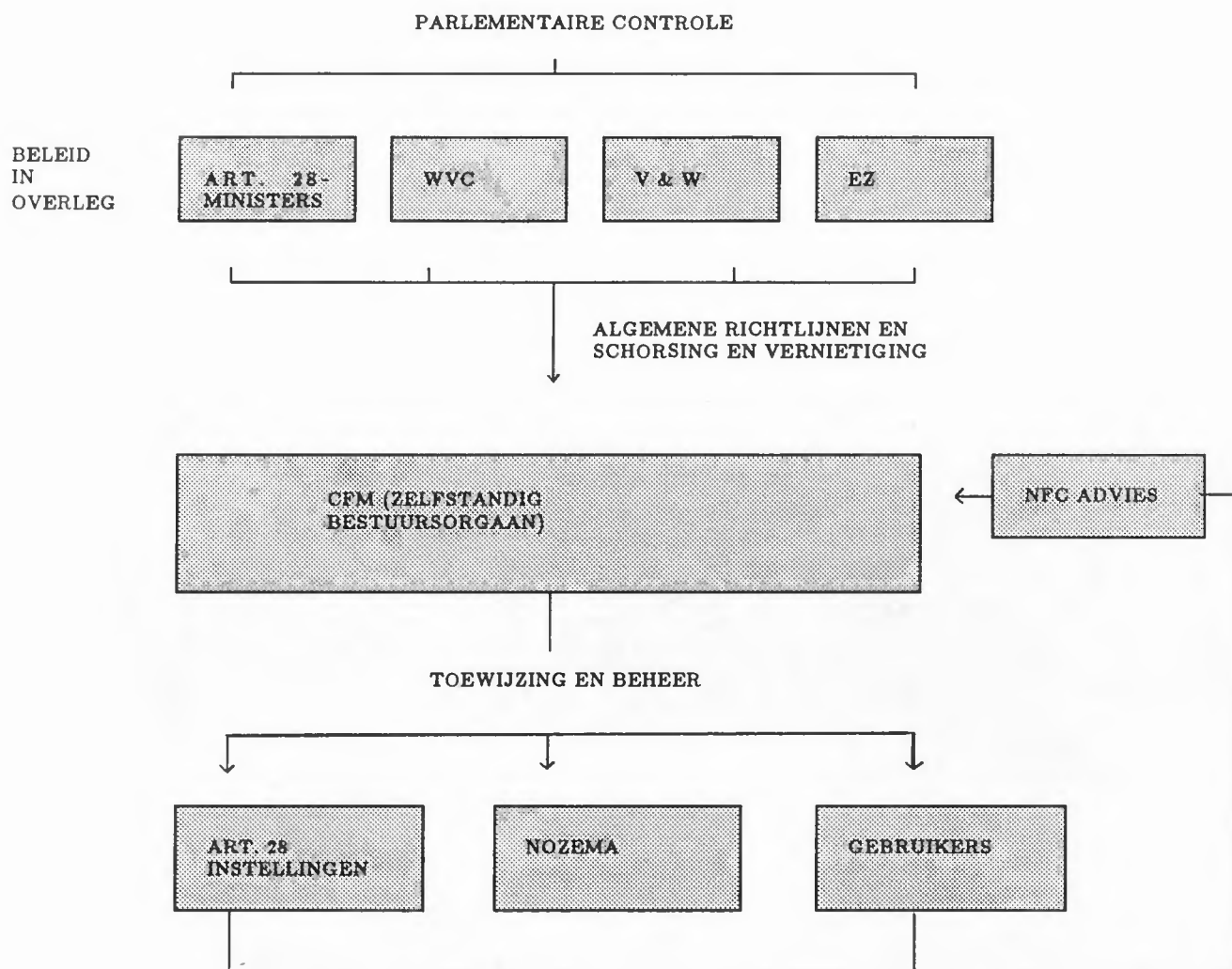
Een versnippering van de bevoegdheden inzake 'standpuntbepaling frequentiebestemming', 'zenderbeheer', 'machtigingverstrekking voor verzorging van diensten' en 'toewijzing en beheer frequenties', zoals thans het geval is, draagt volgens de Raad niet bij aan een efficiënt gebruik van het spectrum. Bovendien neemt de kans op grensconflicten hierdoor toe en wordt de mogelijkheid tot het uitoefenen van controle door bevoegde instanties en tot het verkrijgen van inzicht door belanghebbenden gecompliceerder dan wel onmogelijk, wat in ieder geval vanuit EG-rechtelijk oogpunt bezien ontoelaatbaar moet worden geacht.<sup>20</sup>

Aan de genoemde versnippering wordt naar de mening van de Mediaraad een einde gemaakt door de bevoegdheden inzake 'standpunten frequentiebestemming', 'frequentietoewijzing' en 'frequentiebeheer' te leggen bij het CFM, dat zich daarbij moet houden aan de algemene richtlijnen die de minister van WVC, in overeenstemming met andere ministers, verstrekt. Deze richtlijnen kunnen in de tijd worden aangepast aan veranderende inzichten en omstandigheden.

Het beheer over de omroepzendingen, alsmede het operationeel beheer over de omroepfrequenties zijn in handen van de NV NOZEMA, die de verplichting heeft om besluiten van het CFM uit te voeren.

De Mediaraad denkt dat het in een dergelijk model niet langer noodzakelijk is om de toestemming of machtigingverlening door de minister van WVC voor het verzorgen van commerciële, andere en niet-omroep nog te handhaven. Immers, door het uitvaardigen van algemene richtlijnen aan het CFM voor toewijzingsbesluiten worden impliciet de bouwstenen voor een dergelijke machtiging of toestemming al verstrekt. Het opheffen van de bepalingen in de Mediawet dienaangaande zou daarom volgens de Raad bijdragen aan een duidelijkere en snellere besluitvormingsprocedure. Als bijkomend voordeel merkt de Raad op dat door deze opheffing de ongelijke behandeling van binnen - en buitenlandse commerciële omroep kan worden opgeheven. In de Mediawet wordt namelijk thans een onderscheid gemaakt tussen de verspreiding van omroepprogramma's in Nederland door buitenlandse commerciële omroepinstellingen en die door soortelijke binnenlandse instellingen. Voor de eerste is geen toestemming van de minister vereist en voor de laatste wel.

### 5.3.6. Overzicht bevoegdheden



## 5.4. Criteria

### 5.4.1. Algemeen

In de huidige situatie worden slechts op zeer bescheiden schaal en vaak dan ook nog op ad hoc-basis criteria gehanteerd bij de bestemming en toewijzing van frequenties. Daarmee zijn noch de instanties die bestemming en toewijzing moeten regelen en uitvoeren, noch de belanghebbenden en gebruikers gediend. Daarom zal het streven erop gericht moeten zijn enerzijds de eerste categorie voldoende houvast te bieden en anderzijds voldoende waarborgen en zekerheden te bieden aan de tweede categorie. Naarmate er meer vrijheden worden toegekend aan het orgaan of de organen die besluiten nemen, ontstaat er meer onduidelijkheid en onzekerheid. Om dit te vermijden en ook om vrijblijvende en arbitraire besluitvorming te voorkomen, acht de Mediaraad het wenselijk dat er zoveel mogelijk gestreefd wordt naar maximale duidelijkheid voor wat betreft de toepassing van criteria voor frequentieverdelingsprocessen.

### 5.4.2. Procedureel

Belangrijke randvoorwaarde bij de hantering van criteria is de vaststelling van procedures die met de nodige waarborgen zijn omgeven. In de eerste plaats is

daar het vereiste van *transparantie*, op grond waarvan toekomstige gegadigden voor frequenties hun mogelijkheden kunnen inschatten en inzicht in de besluitvormingsprocedure mogelijk is. Voorts zal er sprake moeten zijn van *objectieve criteria*, in die zin dat gegadigden op gelijke wijze kunnen meedingen. Tenslotte zal er ook sprake moeten zijn van een zekere *flexibiliteit*, waardoor het mogelijk is om tijdig in te haken op zich veranderende omstandigheden.

De genoemde waarborgen worden in brede kring al gehanteerd. Zo maken ze onderdeel uit van de ONP-richtlijn (art. 3) en worden ze opgevoerd in het Donner-rapport en recentelijk ook in de beschikking van de minister van Verkeer en Waterstaat inzake de deblokkering van restfrequenties. Overigens constateert de Mediaraad dat in dit laatste geval de genoemde procedurele criteria wel worden op- maar niet worden uitgevoerd.

De Raad merkt op dat invoering van een nieuw frequentiebeleid, zoals het model dat hem voor ogen staat, in een overgangsfase tot gevolg zal kunnen hebben dat bepaalde diensten plaats moeten maken voor andere. Dit gebeurt dan door toepassing van nieuwe criteria op grond van tevoren bekend gemaakt beleid. Teneinde flexibiliteit te bevorderen worden frequenties toegewezen voor een bepaalde termijn waarna, bij een aanvraag tot verlenging van de toewijzing, wederom een toetsing zal plaatsvinden volgens de dan geldende criteria. Het intrekken van een toewijzing is tussentijds mogelijk indien de desbetreffende dienstenaanbieder niet voldoet aan de voorwaarden die aan het gebruik van de toegewezen frequenties zijn gesteld.

#### 5.4.3. Inhoudelijk

Met inachtneming van de in het voorgaande genoemde waarborgen bepleit de Raad een afweging van belangen bij de standpuntbepaling inzake bestemming en besluiten inzake toewijzing van frequenties. De Raad constateerde al eerder dat hierbij niet langer volstaan kan worden met het hanteren van technische criteria; maatschappelijke en economische overwegingen zullen een minstens zo groot aandeel aan de besluitvorming leveren.

De Raad zal zich hieronder beperken tot de bespreking op hoofdlijnen van selectiecriteria zonder in te gaan op formele criteria waaraan moet worden voldaan.

Bij bestemming zal allereerst de **noodzaak van gebruik** van de ether dienen te worden meegewogen. Met andere woorden: als er een andere wijze van transport mogelijk is kan die ook worden gekozen. Het bestaan van **belangenpreferenties** brengt mee dat er in bepaalde gevallen voorrang kan of moet worden verleend aan een bepaalde bestemming, zoals de Raad hiervoor uiteengezet heeft met betrekking tot de openbare communicatie, overheidsdiensten en nutsvoorziening. Tot slot is hier van belang het bestaan van het EG-recht, met als kern **non-discriminatie** en instandhouding van **mededinging**.

Bij toewijzing van frequenties zal eveneens aan bepaalde diensten op beleidsmatige gronden voorrang kunnen worden verleend, zoals bijvoorbeeld voor wat betreft de verdeling van de omroep frequenties aan de publieke omroep. Ook de diensten die in aanmerking komen voor voorrang moeten voldoen aan criteria ter verkrijging van een toewijzing. Bovendien moet nog worden vastgesteld wat de omvang van deze diensten moet zijn alsmede waar op welke frequentieband zij geplaatst worden.

Een drietal hoofdcriteria kan worden onderscheiden bij de beoordeling van aanvragen tot toewijzing. Allereerst gaat het om het toetsen van de **noodzaak** van het gevraagde gebruik. Bezien moet worden of het gebruik van andere frequentiebanden of andere transportwegen een technisch en economisch haalbaar alternatief vormt. Een tweede criterium betreft de **doelmatigheid** van het gevraagde gebruik: staat de toewijzing in redelijke verhouding tot het beoogde doel en tussen kosten en baten? Op de derde plaats zal er een **belangenafweging** moeten plaatsvinden met betrekking tot het te dienen doel (aan wie komt de informatievoorzorging ten goede?) en de belangen van individuele aanvragers. Voor dit laatste ziet de Raad een aanwijzing in de eerder genoemde uitspraak van

het CBB, die de omvang van de doelgroep en het gewicht dat de behoeften van de doelgroep in de schaal legt bruikbaar achtte als criteria. Ook zijn in verschillende dienstencategorieën aanbodseisen denkbaar, waarvoor de Raad voor de categorie omroep verwijst naar hetgeen hieromtrent is gesteld door de commissie Donner. Tot slot, en wellicht ten overvloede wordt hier vermeld dat toewijzing zal moeten geschieden conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Toetsing van de aanvraag voor toewijzing aan de genoemde criteria kan ertoe leiden dat aanvragen (gedeeltelijk) worden afgewezen. Ten behoeve van de bepaling van de onderlinge verhouding tussen verschillende diensten(aanbieders) en het vaststellen van prioriteiten is naar het oordeel van de Mediaraad vooral het derde criterium van belang.

De Raad merkt op dat bij toewijzingsprocessen de overweging dient te worden betrokken dat het bij een verdeling niet alleen hoeft te gaan om de bandbreedte, maar dat ook zaken als de plaats in het spectrum, de vraag welk gebied wordt aangestraald en met welke veldsterkte (stedelijke gebieden zijn in de regel meer waard dan landelijke gebieden) en het tijdstip en de tijdsduur waarop wordt uitgezonden van belang zijn.

#### 5.4.4. Verdelingssystemen

Voor zover het niet gaat om diensten als de publieke omroep, het gebruik van frequenties voor veiligheid en openbare orde of om andere diensten waar het overheidsbeleid voorrang aan verleent, maakt ook een verdelingsstelsel onderdeel uit van de totale toewijzingsprocedure. Een dergelijk systeem treedt in werking wanneer het aantal gegadigden, dat op grond van de criteria in aanmerking komt voor een (combinatie van) frequentie(s), groter is dan het aanbod. Het is overigens ook denkbaar dat de toewijzende instantie in een dergelijke situatie kiest voor een verdere verfijning van haar criteria in plaats van een keuze te maken voor een van de hieronder opgesomde verdelings-systemen.

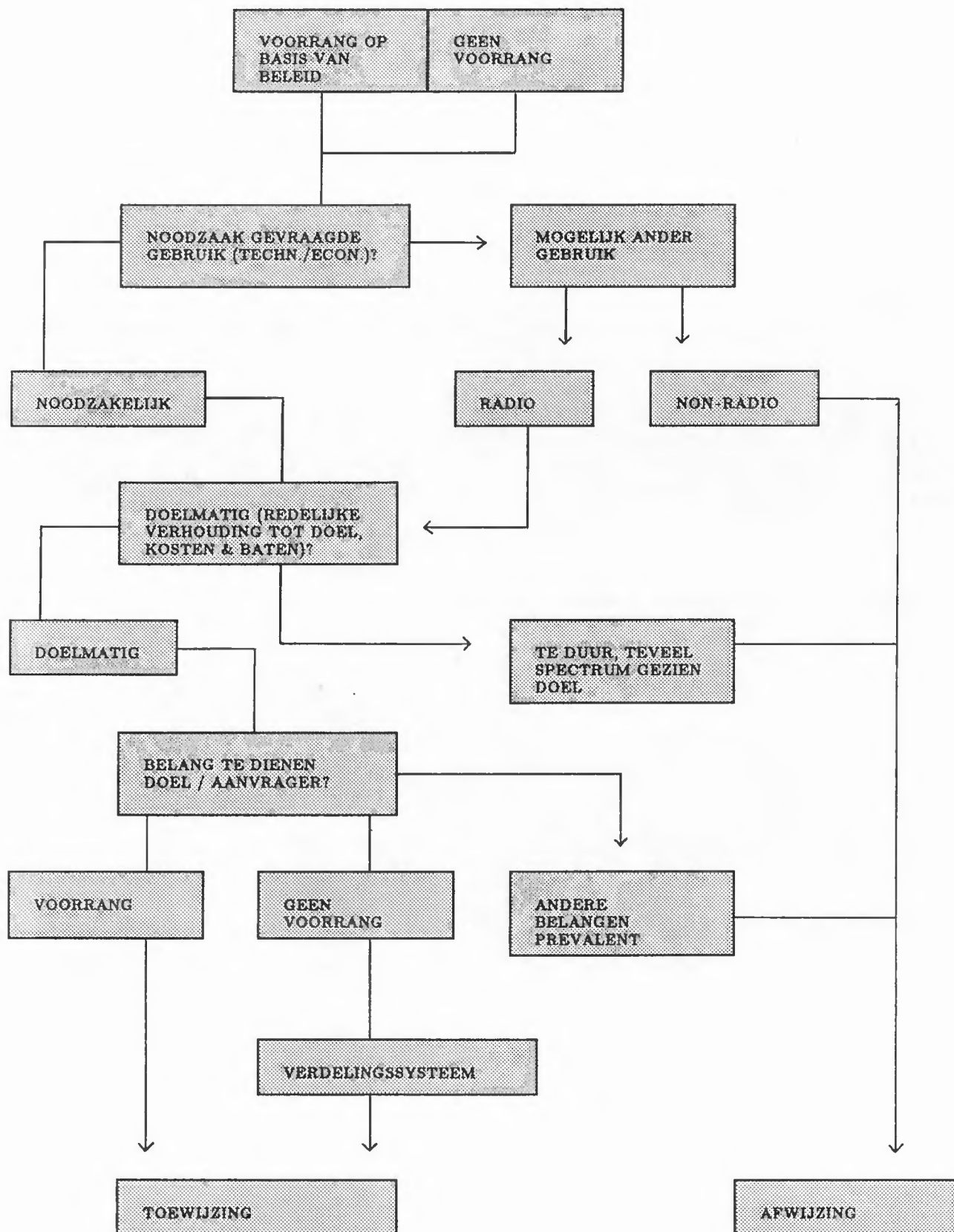
Een van de mogelijkheden is om aanvragers te behandelen volgens het principe van *'first come first served'*.

Een systeem dat o.a. in de Verenigde Staten wel wordt gehanteerd is dat van een *loterij*, waaraan men al dan niet onder bepaalde voorwaarden kan deelnemen. Een andere mogelijkheid is de invoering van een *marktmechanisme*, waarbij via vraag en aanbod een prijs tot stand komt. De hoogste bieder verkrijgt dan de gebruiksrechten van frequenties voor bepaalde termijnen en onder bepaalde voorwaarden, waarbij al dan niet een mogelijkheid tot overdraagbaarheid van deze rechten bestaat.

Tenslotte kan de invoering van een *prijstelling* worden overwogen, waarbij de bevoegde instantie een (minimum)tarief vaststelt voor het gebruik van het spectrum. De Raad wijst er overigens op dat een prijsstelling ook los van een toewijzingsprocedure kan worden ingevoerd, bijvoorbeeld door het instellen van heffingen voor het gebruik van bepaalde frequenties.

De Mediaraad spreekt zich niet uit voor een van de genoemde systemen, omdat hij van mening is dat op dit terrein voor de Nederlandse situatie nog onvoldoende studie is verricht. Een en ander ziet hij als een taak van de bevoegde toewijzingsinstantie, waarbij hij niet uitsluit dat er verschillende systemen of combinaties van systemen voor verschillende diensten(aanbieders) zullen worden gehanteerd. Terzijde merkt hij op dat bij de keuze van een verdelingsstelsel argumenten van economische efficiency wellicht een grotere rol kunnen spelen dan die gericht op spectrum-efficiency.

5.4.5. overzicht toewijzingsprocedure





## 5.5. Vormgeving

Als belangrijkste knelpunten in de wijze waarop de besluitvorming is geregeld signaleerde de Raad het gebrek aan onderlinge afstemming in de regelgeving van bevoegdheden, het bestaan van buitenwettelijke regelgeving en het ontbreken van transparantie in het gevoerde beleid. Daarmee is noch de besturende overheid noch de (aspirant-)gebruiker gediend. De Raad acht de volgende kaders geschikt om deze bezwaren te ondervangen.

### 5.5.1. Wetgeving

In de eerste plaats stelt de Raad vast dat het frequentiebeleid vraagt om een ondubbelzinnige wettelijke grondslag. Teneinde de overheid in een tijd van snelle technologische, economische en internationale ontwikkelingen in staat te stellen een voldoende slagvaardig, flexibel en efficiënt beleid te voeren zou de wettelijke grondslag het karakter moeten hebben van een regeling die vooral bevoegdheden attribueert en normeert. Tevens zou de regelgeving dwingende normen moeten stellen voor zover het gaat om procedures en facultatieve normen voor zover het gaat om toewijzing. Die wettelijke regeling zou daarnaast dienen te voorzien in de mogelijkheid van planning, dat naast regelgeving en financiering ook een overheidsinstrument is. De Raad komt hierop in het onderstaande nog op terug.

Hoewel het advies van de Mediaraad zich richt op de lange termijn zal, gezien de gebruikelijke lengte van wetgevingsprocessen, de besluitvorming omtrent de kaders van een toekomstig frequentiebeleid wel op enigszins redelijke termijn in gang moeten worden gezet. Daarvoor is te meer reden nu de onderlinge afstemming tussen de Mediawet, de ROZ-wet en de WTV in de huidige situatie al ontoereikend is en al op korte termijn moet worden bijgesteld. In het door de Raad bepleite model zullen evenwel verdergaande aanpassingen nodig zijn.

Naar het oordeel van de Mediaraad dienen de bevoegdheden op het gebied van frequentiebeleid bij voorkeur in één wet geregeld te worden conform de indeling die hiervoor is gegeven. Deze bevoegdheden dienen nauwkeurig te worden vastgelegd evenals de hoofdcriteria voor bestemming en toewijzing alsmede het uiteindelijke systeem van verdeling. Bovendien zullen 'frequenties' als zodanig object van regelgeving dienen te zijn (zie 3.2.1).

### 5.5.2. Planning

De Mediaraad ziet planning als een programmatisch samenstel van besluiten en handelingen van de overheid, waarbij deze - afhankelijk van de rechtskracht - kan bestaan uit prognoses, beleidsvoornemens, voorzieningen, afspraken, beschikkingen en regelingen<sup>21</sup>. Hij is van mening dat, grosso modo, op de volgende wijze met planning kan worden gewerkt.

Het CFM zou naar het oordeel van de Raad de verplichting moeten worden opgelegd jaarlijks een plan openbaar te maken waarin overzichten zijn opgenomen van feitelijke benutting en gebruik en besluiten omtrent bestemming en toewijzing en dat anderzijds indicaties biedt voor ontwikkelingen en beleid op de lange termijn.

De Raad tekent hierbij aan dat de lange termijn die in acht moeten worden genomen bij grootscheepse veranderingen in het gebruikspatroon van frequentiebanden, betekent dat fundamentele beslissingen ten aanzien van prioriteiten voor bepaalde diensten op een vroegtijdig tijdstip moeten worden genomen. Aansluitend hierop verwijst de Raad naar zijn advies inzake de WARC-instructie waarin hij wees op de noodzaak tot het tijdig beschikbaar zijn van onderzoeksgegevens teneinde in staat te zijn gefundeerde lange-termijnbeslissingen te nemen.

---

21

Haan, de P., Drupsteen, Th., G., Fernhout, R., Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Deel 1 Ontwikkeling, Organisatie, Instrumentarium. Deventer 1986.

Het indicatieve gedeelte van het plan zou onder meer de volgende aspecten moeten bevatten:

- identificatie van behoeften (systemen, toewijzingen, benutting);
- inventariseren van prognoses van gebruikers (gebruik, technologie, trends) in tijdsintervallen van 5 tot 10 jaar;
- opstellen van een planningstermijn met doelen die op vastgestelde tijdstippen moeten zijn bereikt;
- initiëren en uitvoeren van onderzoek in samenwerking met industrie en overige belanghebbenden naar nieuwe systemen;
- evaluatie van gebruikers en systemen;
- inventariseren van groei in het gebruik;
- signaleren van technologische en operationele ontwikkelingen;
- inschatten toereikendheid van allocaties vs. behoeften;
- inpassen van onvoorziene ontwikkelingen (flexibiliteit, interventie).

### *5.5.3. Toewijzing en rechtsbescherming*

Toewijzing van frequenties behoort in de visie van de Mediaraad het karakter te hebben van een vergunning, welke onder voorwaarden en voor een bepaalde termijn verleend wordt. De vergunningen worden verleend door het CFM. Voor artikel 28-diensten zijn geen aparte toewijzingen nodig, aangezien er sprake is van rechtstreeks gebruik door de betrokken ministers.

De Mediaraad gaat er van uit dat besluiten tot toewijzing of afwijzing in individuele gevallen vatbaar zijn voor administratief beroep.

In de huidige situatie is tegen besluiten aangaande frequentietoewijzing zowel AROB-beroep als beroep krachtens de Wet Administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie mogelijk. Omwille van de rechtszekerheid en de eenheid van rechtspraak acht de Raad het wenselijk de administratieve rechtspraak in handen van één rechterlijke instantie te leggen.

## LIJST VAN AFKORTINGEN

BREI:	Besluit Radio-elektrische Inrichtingen
CBB:	College van Beroep voor het Bedrijfsleven
CEPT:	Conférence Européenne de Poste et Télécommunication
CFM:	Commissariaat voor het Frequentiemanagement
ERC:	European Radiocommunication Commission
EVRM:	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens
DAB:	Digital Audio Broadcasting
GHz:	Gigahertz
GSM:	Global System for Mobile communications
HDTP:	Hoofddirectie Telecommunicatie en Post
HDTV:	High Definition Television
IFL:	International Frequency List
IFRB:	International Frequency Registration Board
ITU:	International Telecommunication Union
KHz:	Kilohertz
MHz:	Megahertz
NOZEMA:	Nederlandse Omroepzender Maatschappij
NVC:	Nationale Voorbereidingscommissie
ONP:	Open Network Provision
RARC:	Regional Administration Radio Conference
ROZ:	Radio-Omroep-Zenderwet
WARC:	World Administration Radio Conference
WTV:	Wet op de Telecommunicatievoorzieningen