

Consultatiedocument
met betrekking tot
Strategische nota
MOBIELE COMMUNICATIE

Ministerie van Economische Zaken
september 2010

Dit consultatiedocument bevat beleidsvoorstellen en opties. Dit document bevat geen standpuntbepaling van de betrokken ministers. Het is slechts bedoeld voor het verkrijgen van reacties uit de markt op de beleidsvoorstellen en opties. Aan dit document kunnen geen rechten worden ontleend

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING	3
2.	CONTEXT	6
2.1	ONTWIKKELING EN ANALYSE VAN DE MARKT VOOR MOBIELE COMMUNICATIE	6
2.2	INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN	8
3.	DOELSTELLING	10
4.	BELEIDSVOORSTELLEN EN INSTRUMENTEN OM HET DOEL TE BEREIKEN.....	11
5.	BESCHIKBAAR STELLEN ADDITIONELE FREQUENTIERUIMTE	14
6.	SPECTRUMCAPS	16
7.	VERDEELMOMENTEN SPECTRUM VOOR MOBIELE COMMUNICATIE.....	19
8.	VERDELING EN TOEWIJZING VAN SCHAARSE VERGUNNINGEN.....	23
9.	INGEBRUIKNAMEVERPLICHTING EN VERHANDELBAARHEID	25
10.	GEZAMENLIJKE AANLEG EN GEBRUIK VAN NETWERKONDERDELEN.....	27
11.	VERSTREKKEN VAN INFORMATIE OVER FREQUENTIEGEBRUIK.....	29
12.	VRAGEN	30
13.	REAGEREN EN HET VERDERE PROCES.....	31
	<i>Annex A. Verkenning van ontwikkelingen in omliggende landen</i>	<i>32</i>
	<i>Annex B. Voorbeelden van verdeelmomenten na 2017</i>	<i>33</i>

1. Inleiding

Voor U ligt de consultatieversie van de strategische nota mobiele communicatie. Dit document schetst beleidsvoorstellen ten aanzien van:

- Een overkoepelende beleidsdoelstelling voor de markt voor mobiele communicatie voor de periode 2011 – 2017¹.
- De wijze waarop gedurende deze periode beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet bij de (her)uitgifte van verschillende banden voor mobiele communicatie opdat deze beleidsdoelstelling kan worden gerealiseerd.

Aanleiding

De strategische nota mobiele communicatie is aangekondigd in de brief van 18 mei 2010² aan de Tweede Kamer. Hierin is aangegeven dat de uitkomsten van de 2,6 GHz-veiling een belangrijk ijkpunt vormen voor de opzet van frequentieverdelingen in de komende jaren. In deze brief is ook aangegeven dat een integrale visie op de mobiele markt in voorbereiding is, dat een stabiel kader moet bieden voor de benodigde lange termijn investeringen van (potentiële) vergunninghouders. Deze investeringen zijn noodzakelijk om te (kunnen) innoveren en om in te kunnen spelen op de snel groeiende vraag naar breedbandig mobiel internet. Deze consultatie gaat met name in op het frequentieuitgiftebeleid voor spectrumbanden die voor mobiele communicatie kunnen worden gebruikt

De strategische nota mobiele communicatie zal voortbouwen op de nota Frequentiebeleid 2005³. Met de nota Frequentiebeleid is er meer aandacht gekomen voor de economische waarde van frequenties en is gekozen voor verdere flexibilisering. Met flexibilisering krijgen vergunninghouders de vrijheid zelf te kiezen welke diensten zij willen aanbieden en welke technologie zij daarvoor willen gebruiken. Inmiddels zijn (nagenoeg) alle banden voor mobiele communicatie geflexibiliseerd.^{4 5} Dit betekent dat alle frequentiebanden kunnen worden gebruikt voor het aanbieden van openbare elektronische mobiele communicatie en dat vergunninghouders beter kunnen inspelen op veranderingen in marktomstandigheden en op technologische ontwikkelingen. Daarmee worden innovatie en concurrentie bevorderd en blijft continuering van de dienstverlening mogelijk.

¹ In deze periode worden alle voor mobiele communicatiediensten geschikte spectrumbanden (800, 900, 1800, 2100), behoudens het pas zeer recent toegewezen 2.6 GHz spectrum, (opnieuw) uitgegeven.

² Kamerstukken II, 2009-2010, 24 095, nr. 258.

³ Kamerstukken II, 2005-2006, 24 095, nr. 188.

⁴ De flexibilisering van de 3,5 GHz-band is vertraagd. In de toelichting bij de wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2005 van januari 2010 staat: "de vrees bestaat dat het onbeperkt laten gebruiken van de frequentieruimte tussen 3400 – 3600 MHz een ernstig gevaar zal opleveren voor de veiligheid van de Staat".

⁵ Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 10 januari 2010, nr. EZ/ICT/10002050, houdende wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2005, Staatscourant 2010 nr. 668, 19 januari 2010. Besluit van de Minister van Economische Zaken van 6 juli 2010, nr. WJZ/10098590, tot inwerkingtreding van de onderdelen A en B van het Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 10 januari 2010, nr.

EZ/ICT/10002050, houdende wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2005, Staatscourant 2010, nr. 10985, 15 juli 2010. Besluit van 13 juli 2010, houdende wijziging van het Besluit vergunningen mobiele telecommunicatie in verband met de flexibilisering van bestaande vergunningen voor GSM, GSM gecombineerd met DCS 1800 en DCS 1800 en wijziging van het Frequentiebesluit, Staatsblad 2010, nr 313. Regeling van de Minister van Economische Zaken van 6 juli 2010, nr. WJZ/10097884, tot wijziging van de Regeling radiofrequenties DCS 1800 en de Regeling radiofrequenties DCS 1800 gecombineerd met GSM in verband met de flexibilisering van bestaande vergunningen voor GSM, GSM gecombineerd met DCS1800, en DCS 1800, Staatscourant 2010, nr. 10992, 15 juli 2010.

Ook in Europa is sinds 2004 een beweging naar flexibilisering van het frequentiebeleid gaande en wordt gestreefd naar het vergroten van de gebruiksmogelijkheden voor vergunninghouders. Op grond van het EU regelgevend kader en beschikkingen van de Europese Commissie dient steeds meer frequentieruimte techniek- en dienstenneutraal bestemd en vergund te worden. Tevens is er een trend waarneembaar om de verplichtingen aan de vergunning tot een minimum te beperken.⁶

Naast de uitkomsten van de 2,6 GHz-veiling, de nota Frequentiebeleid 2005 en het Europese beleid, zoals dit onder meer is verwoord in de Digitale Agenda van de Vicevoorzitter en Commissaris Kroes, wordt in dit consultatiedocument ook ingegaan op mogelijke beleidskeuzes met betrekking tot het "digitaal dividend".⁷

Uitdagingen voor de markt

Sinds een aantal jaren is het mobiel gebruik van internet door consumenten in een flinke stroomversnelling gekomen.⁸ Met name het mobiele dataverkeer neemt explosief toe. Hoewel de schattingen uiteenlopen, is de algemene verwachting dat deze groei de komende jaren zal aanhouden.⁹ Om deze groei mogelijk te maken, zullen aanbieders van mobiele communicatie naar verwachting gebruik gaan maken van nieuwe technologieën zoals de vierde generatie mobiele netwerksystemen. Het uitrollen van dergelijke netwerken biedt de nodige uitdagingen. Allereerst moeten deze systemen zich in de praktijk gaan bewijzen. Daarnaast is nog onzeker in welke frequentiebanden deze systemen het beste kunnen worden ingezet en is het moeilijk te bepalen waar de meeste schaalvoordelen zijn te behalen. Tot slot is de verwachting dat grote aantallen klanten gebruik willen blijven maken van de diensten van de GSM en/of UMTS netwerken en niet direct overstappen op de diensten die met vierde generatie netwerken worden aangeboden. Om ook deze klanten te blijven bedienen moeten aanbieders hun spectrumbezit dus flexibel in kunnen zetten om meerdere technieken tegelijkertijd operationeel te houden.

Uitdagingen voor de overheid

De afgelopen dertig jaar heeft de overheid beleid gevoerd om de telecommunicatiemarkt vorm te geven. In die periode heeft ook de markt van mobiele communicatiediensten zich ontwikkeld tot een volwassen markt, die niet meer valt weg te denken uit de samenleving. De keuzemogelijkheden voor consumenten en bedrijven zijn fors toegenomen. De kwaliteit en de omvang van de geboden dienstverlening is sterk verbeterd, terwijl de prijzen zijn gedaald.¹⁰

Voor de komende periode is de uitdaging voor de overheid bij het frequentieuitgiftebeleid de effectieve concurrentie op deze markt te waarborgen. Bestaande en eventueel nieuwe vergunninghouders moeten een zo groot mogelijke keuzevrijheid hebben bij het aanbieden van diensten en bij de te gebruiken technologieën. Daarbij mag de continuïteit van de mobiele dienstverlening niet (onnodig) in gevaar komen (hetgeen niet betekent dat dezelfde marktpartijen deze dienstverlening blijven leveren). Ook dienen nieuwe technologieën hun intrede te kunnen doen mede om toekomstige capaciteitsproblemen te helpen oplossen, zonder dat daarbij bestaande technologieën onevenredig worden benadeeld. Het frequentieuitgiftebeleid zal mede gericht moeten zijn op het faciliteren van potentiële toetreding van nieuwe marktpartijen.

Belang van dit consultatiedocument

De huidige vergunningen voor het gebruik van frequentiebanden voor het aanbieden van openbare elektronische mobiele communicatiediensten hebben een eindige looptijd. Gezien de samenhang

⁶ Zie bijv.: Radio Spectrum Policy Group Opinion on Wireless Access Platforms for Electronic Communication Services (WAPECS), A more flexible spectrum management approach, RSPG05-102, november 2005.

⁷ Kamerstukken II, 2009 – 2010, 21501-33, nr. 286.

⁸ Denk hierbij onder meer aan de opkomst van gebruiksvriendelijke smartphones.

⁹ Cisco, Ericsson en Nokia Siemens hebben recentelijk aangegeven in de periode tot 2014/2015 een groei van het jaarlijkse dataverkeer naar tussen de 23 en 43 exabytes te verwachten. Ter vergelijking, in 2009 bedroeg het jaarlijkse mobiele dataverkeer 'slechts' 1 exabyte.

¹⁰ Beleidsdoorlichting efficiënt werkende communicatiemarkt, ministerie van Economische Zaken, juni 2008, (Kamerstukken II, 2006-2007, 30 991, nr. 4) en Memorie van toelichting wetsvoorstel implementatie NRF, consultatieversie, april 2010.

tussen de verschillende frequentiebanden is het van belang inzicht te geven in het door de overheid ter zake te voeren beleid voor de komende periode.

Met de uiteindelijk vast te stellen strategische nota geeft de overheid voor de periode 2011 – 2017 duidelijkheid aan de marktpartijen over de doelstellingen die zij nastreeft bij de verdeling van frequenties en de wijze waarop zij deze wil realiseren.

Dit is een consultatiedocument en moet worden gelezen als voorstellen voor beleid. Dit document kan onder andere nog worden aangepast naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie van de 2.6 GHz veiling, technisch onderzoek, de reactie op de consultatie op het OPTA advies en de reacties op deze openbare consultatie. Het nieuw aan te treden kabinet zal te zijner tijd de keuzes bepalen.

Leeswijzer

In dit consultatiedocument wordt in hoofdstuk 2 de context geschetst. Het bevat een korte schets van de (recente) ontwikkelingen in de markt voor mobiele communicatie en het laat de samenhang zien met internationale en nationale ontwikkelingen en aangrenzende beleidsterreinen, zoals de Europese Digitale Agenda. Een analyse van OPTA van de Nederlandse markt voor mobiele communicatie vormt een belangrijk onderdeel van dit hoofdstuk. In hoofdstuk 3 wordt de doelstelling gegeven van het overheidsbeleid op het gebied van frequentieuitgiftens voor de periode 2011 – 2017. In hoofdstuk 4 volgt een nadere uitwerking van de verschillende beleidsinstrumenten, waarmee de doelstelling kan worden gerealiseerd. Vanaf hoofdstuk 5 wordt de inzet van de beleidsinstrumenten nader uitgewerkt en toegelicht. Annex A bevat een korte samenvatting van een verkenning van ontwikkelingen in omliggende landen, terwijl in annex B voorbeelden worden gegeven van verdeelmomenten na 2017

2. Context

Dit hoofdstuk gaat in op de ontwikkeling van de mobiele markt in Nederland en de 'Analyse mobiele telecommunicatiemarkten' van OPTA. Daarnaast wordt de samenhang met internationale ontwikkelingen geschetst.

2.1 *Ontwikkeling en analyse van de markt voor mobiele communicatie*

In de afgelopen 30 jaar is mobiele communicatie, zowel spraak- als datadiensten, uitgegroeid tot een dienst die niet meer weg te denken is uit de hedendaagse informatiemaatschappij. Deze ontwikkeling is in Nederland eind jaren '80 ingezet met het vormen van de markt voor telecommunicatie. Ook wordt de markt voor eindgebruikerapparatuur opengesteld. Deze trend leidt er in 1995 toe dat het exclusieve recht van KPN voor het leveren van mobiele telefonie wordt beëindigd. Naast KPN verwerft Libertel N.V. (later Vodafone) dat jaar via een vergelijkende toets een GSM-vergunning. De belangrijkste doelstellingen bij deze vergelijkende toets zijn het creëren van concurrentie op de markt voor mobiele spraak en het beschikbaar maken van mobiele communicatiediensten in heel Nederland. Het creëren van concurrentie op de markt voor mobiele spraak is in 1998 bij de veiling van de zogenaamde DCS1800 frequenties in de 1800 MHz band nog steeds een belangrijke doelstelling. Door deze veiling komen er nog drie aanbieders op de markt: Dutchtone (Orange), Telfort en Ben (T-Mobile). Alle vijf aanbieders verwerven in 2000 een UMTS-vergunning. Met deze vergunning moet datacommunicatie, en op datacommunicatie gebaseerde diensten mogelijk worden.

Tot 2005 zijn er vijf aanbieders van mobiele communicatie actief op de Nederlandse markt. Deze vijf spelers hadden ieder een (vrijwel) landelijk dekkend netwerk. De doelstelling van het gevoerde frequentiebeleid, namelijk het creëren van concurrentie op de markt voor mobiele communicatiediensten en het stimuleren van landelijke aanleg van de daarvoor benodigde netwerken, is daarmee gerealiseerd. In 2005 begint een consolidatieslag. Dat jaar neemt KPN Telfort over. Twee jaar later wordt Orange overgenomen door T-Mobile. Na deze overnames zijn er nog drie aanbieders van mobiele communicatie met een eigen netwerk actief.

In 2007 wordt begonnen met de voorbereidingen voor het veilen van frequentieruimte in de 2,6 GHz band.¹¹ Het stimuleren van de concurrentie op de markt voor mobiele datadiensten is opnieuw een belangrijke doelstelling. Daartoe wordt bepaald dat de deelnemers aan de veiling slechts 40 MHz aan frequentieruimte kunnen verwerven. Tevens worden de bestaande vergunninghouders in de 900, 1800 en 2100 MHz banden additioneel beperkt in de maximale hoeveelheid frequentieruimte die zij kunnen verwerven.¹² Het stellen van deze voorwaarden moet er uiteindelijk toe leiden dat er een concurrerende markt voor mobiele breedbanddatacommunicatie ontstaat waarop de consument de keuze heeft uit meerdere aantrekkelijke en gevarieerde aanbiedingen voor mobiele (data)diensten (zoals internettoegang). Anders dan bij de GSM, DCS1800 en UMTS verdelingen is het bevorderen van een landelijke uitrol van netwerken door vergunninghouders niet langer een doelstelling. Immers, landelijke dekking is al gerealiseerd. Overigens wordt, teneinde speculatie te voorkomen, er wel een (beperkte) geografische dekkingseis voorgeschreven en wordt de vergunninghouder verplicht om daadwerkelijk een openbare commerciële dienst aan te bieden met de frequentieruimte.

Uiteindelijk worden de 2,6 GHz vergunningen verkregen door Tele2, Ziggo 4 (een joint venture van Ziggo en UPC), KPN, Vodafone en T-Mobile. Zij hebben alleen interesse in de 130 MHz aan

¹¹ Met de 2,6 GHz band wordt in dit document de frequentieruimte van 2500 tot 2690 MHz bedoeld.

¹² Vodafone kan maximaal 25 MHz verwerven, KPN maximaal 20 MHz, en T-Mobile maximaal 10 MHz.

gepaarde frequentieruimte die de 2,6 GHz band biedt.¹³ De 55 MHz aan ongepaarde frequentieruimte blijft onverdeeld.

Marktanalyse OPTA

Ten behoeve van de verdere uitwerking van de strategische nota mobiele communicatie is OPTA gevraagd om een analyse te maken van de mobiele communicatiemarkten. Dit is immers een belangrijk gegeven in het verwezenlijken van de doelstelling van effectieve concurrentie (zie hoofdstuk 3). Het instrumentarium zal anders worden ingezet als er al sprake is van een efficiënt werkende markt dan wanneer er maatregelen nodig zijn om deze te bereiken. De doelstelling van de marktanalyse was dan ook om vast te stellen of het noodzakelijk is om aanvullende maatregelen te nemen bij de verdeling van frequentieruimte ter bevordering van de concurrentie.

Om de noodzakelijkheid van aanvullende maatregelen vast te stellen heeft OPTA de concurrentiesituatie op de mobiele communicatiemarkten onderzocht. OPTA heeft hiertoe eerst onderzocht wat de relevante mobiele communicatiemarkten zijn en vervolgens onderzocht wat de concurrentiesituatie op deze mobiele communicatiemarkten is.

OPTA komt tot de conclusie dat de primaire markt het gebundelde aanbod van mobiele spraak- en datadiensten is. Verder constateert OPTA dat een markt zou kunnen bestaan voor mobiele datadienstverlening (via een notebook). Voor beide markten komt OPTA tot de conclusie dat het een nationale markt betreft.

Ten aanzien van de concurrentiesituatie op de markt voor (de bundel) mobiele telecommunicatie dienstverlening concludeert OPTA, dat er op dit moment geen sprake is van individuele of collectieve aanmerkelijke marktmacht op de wholesalemarkt voor toegang en op de retailmarkt. Dit betekent dat er op dit moment sprake is van daadwerkelijke concurrentie in de zin van de Telecommunicatiewet. De huidige drie MNO's hebben volgens het college echter op beide markten wel de mogelijkheid om de mate van concurrentie te beperken. Het college concludeert tevens dat de concurrentiedruk die de MVNO's op de MNO's uitoefenen, beperkt is. Dat er slechts drie partijen in staat zijn om op gelijkwaardige wijze met elkaar te concurreren, impliceert volgens OPTA niet dat de mate van concurrentie beperkt is.

Wel heeft OPTA op basis van een nadere analyse vastgesteld dat er op de markt voor mobiele telecommunicatiediensten het risico bestaat op stilzwijgende coördinatie van marktgedrag. De aanwijzingen hiervoor zijn naar het oordeel van OPTA onvoldoende om tot de conclusie te komen dat er op dit moment sprake is van collectieve dominantie. Er is volgens het college echter wel de dreiging van het ontstaan van collectieve aanmerkelijke marktmacht

OPTA doet de aanbeveling het frequentiebeleid te richten op het faciliteren van potentiële toetreding en (aanvullende) maatregelen te overwegen (bijv. het wegnemen van restricties bij het de samenwerking tussen partijen bij netwerkuitrol) . Hiervoor zijn mogelijke aanvullende maatregelen bij radiospectrumverdelingen aan te bevelen. Deze aanvullende maatregelen zouden toetredingsbarrières moeten verlagen. De mogelijkheid van toetreding tot de markt acht OPTA noodzakelijk om de dynamiek op de markt te vergroten en de kans op collectief gedrag en beperkte concurrentie te verkleinen.

Het college benadrukt ten slotte dat het aan het Ministerie is om uiteindelijk te bepalen welke doelstellingen een hogere en welke doelstellingen een lagere prioriteit krijgen. Sommige doelstellingen kunnen daarbij prima gecombineerd worden, terwijl ten aanzien van sommige combinaties van doelstellingen keuzes gemaakt dienen te worden. Het bevorderen van concurrentie gaat volgens het college bij het huidige marktbeeld goed samen met doelstellingen als innovatie, een aantrekkelijk aanbod aan diensten en efficiënt spectrumgebruik.

¹³ Een van de vergunningen voor gepaard gebruik van frequentieruimte omvat een "extra" kavel (de frequentieruimte 2685 tot 2690 MHz). Dit in verband met de beperkte mogelijkheden die dit kavel biedt vanwege de bescherming die geboden dient te worden aan het gebruik van de frequentieruimte 2690 tot 2700 MHz voor radioastronomie.

Ondanks dat OPTA het belangrijk acht dat er mogelijkheden voor toetreding wordt gecreëerd, wijst het college er ook op dat het aantal spelers waarvoor er ruimte is op de markt, niet oneindig groot is. De inrichting van de verdeling zou daarom alleen toetreding mogelijk moeten maken voor de partijen die daadwerkelijk kunnen concurreren en niet voor een door de overheid vooraf vastgesteld aantal toetreders.

OPTA acht de kans aanwezig dat de nieuwe toetreders Tele2 en Ziggo4 puur op basis van 2,6 GHz frequentieruimte niet uit kunnen groeien tot volwaardige concurrenten van de drie huidige MNO's. OPTA beveelt dan ook aan om bij toekomstige verdelingen eerdergenoemde aanvullende maatregelen te nemen die toetreding tot de (nationale) markten voor mobiele communicatiediensten mogelijk maken. Daarnaast beveelt OPTA aan om zoveel mogelijk restricties die de netwerkuitrol bemoeilijken weg te nemen.

2.2 Internationale ontwikkelingen

Het beleid en de uitwerking van doelstellingen moeten passen binnen de internationale afspraken die zijn gemaakt, m.n. in EU verband. Flexibilisering is niet alleen in Nederland aan de orde maar is een belangrijk internationaal thema. Frequentiegebruik heeft per definitie een grensoverschrijdend karakter vanwege de noodzaak om schadelijke interferentie tussen landen te vermijden. Daarbij zijn zowel Europese als mondiale markten afhankelijk van op radiotechnologie gebaseerde diensten. Zowel fabrikanten, zakelijke gebruikers als consumenten zijn gebaat bij harmonisatie van apparatuur en diensten.

De Europese Commissie kan voorstellen doen op basis van de Radio Spectrum Beschikking van 2002. Verder is in het Nieuw Regelgevend Kader van de EU bepaald dat er een meerjaren spectrum beleidsprogramma wordt vastgesteld door EP en Raad 'to set out the policy orientations and objectives for the strategic planning and harmonisation of the use of radio spectrum in the Community'. De eerste versie van dit programma vormt de basis voor de werkzaamheden van de Commissie voor de periode 2011-2015.

Naar verwachting zal dit programma vorm krijgen op basis van de volgende doelstellingen:

- 1) Bijdrage van het spectrumbeleid aan de EU 2020 visie, m.n. aan het realiseren van breedband voor een ieder.
- 2) Maatregelen ter bevordering van het efficiënt gebruik van spectrum.
- 3) Versterkte coördinatie van EU posities in internationale onderhandelingen.

Breedbandinternet is cruciaal voor de bevordering van groei en werkgelegenheid in Europa. Diverse studies onderbouwen dit¹⁴. Het maakt daarom een belangrijk onderdeel uit van de Digitale Agenda. Volgens de plannen van Commissaris Kroes moet iedereen in de Europese Unie in 2013 toegang hebben tot basisbreedbandinternet, en in 2020 moet iedereen zelfs de beschikking kunnen hebben over een breedbandige capaciteit van 30Mbps. Om deze doelstellingen te halen, is de inzet van zowel vaste als mobiele netwerken noodzakelijk. Meer capaciteit op mobiele netwerken vereist zowel meer spectrum als een verdichting van deze netwerken. In dat verband wordt er in EU verband naar gestreefd om een deel van het digitale dividend in de UHF band (met name de 800 MHz band) beschikbaar te stellen voor elektronische communicatiediensten, anders dan omroep. Deze band is ideaal voor het bieden van geografische dekking in dunbevolkte gebieden en voor ontvangst in gebouwen.

Teneinde het efficiënt gebruik van spectrum te bevorderen, stelt de Commissie allerlei acties om het frequentiespectrum gemakkelijker toegankelijk te maken. Flexibilisering van het systeem van toewijzing van frequentieruimte en van het gebruik van spectrum bevordert innovatie en vergroot de keuzevrijheid voor gebruikers en consument. Een coherent EU-frequentiebeleid, waarin het

¹⁴ Zie bijvoorbeeld "The impact of broadband on growth and productivity" een studie van MICUS voor de Europese Commissie, 2008

frequentiespectrum geleidelijk en systematisch wordt geliberaliseerd, acht de Commissie daarvoor van groot belang.

Een versterkte coördinatie van EU posities in internationale onderhandelingen heeft vooral tot doel om te voorkomen dat grenscoördinatieproblemen met niet-EU landen de implementatie van EU coördinatie- en harmonisatiemaatregelen belemmeren.

Het spreekt voor zich dat het uiteindelijk vast te stellen nationale frequentieuitgiftebeleid voor de periode 2011-2017 moet passen binnen de ruimte die deze Europese ontwikkelingen biedt. Deze ontwikkelingen kunnen dus aanleiding geven het frequentieuitgiftebeleid gedurende de periode 2011 – 2017 aan te passen.

Het meerjaren spectrum beleidsprogramma zal de trend naar coördinatie van beleid en waar nodig, van harmonisatie van (beleids)maatregelen in de EU verder versterken en de nationale speelruimte bij beleidskeuzes inperken.

3. Doelstelling

Voor de elektronische communicatiesector richt EZ zich op het creëren van een klimaat waarin sprake is van effectieve concurrentie, waarin voortdurende innovatie mogelijk is en waarin de publieke belangen (veiligheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid en transparantie) op adequate wijze zijn beschermd. EZ geeft hieraan invulling door het scheppen van randvoorwaarden, die essentieel zijn om effectieve en duurzame concurrentie mogelijk te maken. Deze randvoorwaarden zijn:¹⁵

- geen of slechts beperkte toetredingsbarrières tot de markt voor (potentiële) aanbieders;
- de afwezigheid van concurrentiebeperkende gedragingen bij aanbieders;
- consumenten hebben toegang tot alle relevante informatie;
- consumenten kunnen van aanbieder veranderen.

Omdat frequenties schaars zijn is het eveneens van belang dat deze economisch efficiënt worden gebruikt. Bij het bestemmen van frequenties wordt rekening gehouden met het maatschappelijk nut dat dit oplevert. Keuzes tussen concurrerende bestemmingen worden steeds meer gebaseerd op de toegevoegde waarde die een dienst of toepassing genereert. De verdeling van frequenties is erop gericht dat vergunningen terecht komen bij de partij die de meeste economische waarde denkt te kunnen genereren met deze vergunning. Dit leidt tot biedingen tijdens verdelingen die de marktwaarde reflecteren¹⁶.

Op de markt van mobiele communicatie zijn er natuurlijke toetredingsbarrières vanwege de schaarste in frequentiespectrum. Ook is een mobiel netwerk voor een toetreder niet eenvoudig te dupliceren vanwege de forse investeringen die gepleegd moeten worden. Het aantal spelers zal hierdoor altijd beperkt zijn. In een efficiënt werkende markt voor mobiele communicatie zijn voldoende spelers aanwezig om de kans op effectieve concurrentie te vergroten.

Bij effectieve concurrentie is er niet alleen concurrentie op prijs, maar is sprake van duurzame concurrentie waarbij er ook concurrentie is op de diversiteit en kwaliteit van dienstverlening. Dit draagt ertoe bij dat het aanbod wordt afgestemd op de (veranderende) behoefte van zakelijke en particuliere consumenten. Om hiervan als consument te kunnen profiteren is het noodzakelijk dat consumenten goed geïnformeerd zijn en bovendien redelijk gemakkelijk over kunnen stappen naar een andere dienstenaanbieder als deze een aanbod heeft dat beter aansluit op de behoefte.

Deze consultatie beperkt zich tot het frequentieuitgiftebeleid, namelijk op het verdelen van de beschikbare, schaarse frequentieruimte en op de condities waaronder deze frequentieruimte mag worden gebruikt. Deze consultatie richt zich in dat kader met name op het beperken van de toetredingsbarrières en het voorkomen van concurrentiebeperkend gedrag en gaat verder niet in op de randvoorwaarden met betrekking tot het versterken van de positie en de rechten van consumenten.

¹⁵ Beleidsdoorlichting efficiënt werkende communicatiemarkt, ministerie van Economische Zaken, juni 2008, (Kamerstukken II, 2006-2007, 30 991, nr. 4).

¹⁶ Nota Frequentiebeleid 2005, Ministerie van Economische Zaken, november 2005 (Kamerstukken II, 24 095, nr. 188), p. 17.

4. Beleidsvoorstellen en instrumenten om het doel te bereiken

Het frequentieuitgiftebeleid is de komende periode primair gericht op het beperken van de toetredingsbarrières en het voorkomen van concurrentiebeperkend gedrag. Daarnaast wordt economisch en technisch efficiënt gebruik van spectrum nagestreefd en wordt de verdeling van frequenties zodanig ingericht dat de kans het grootst is dat vergunningen terecht komen bij de partij die de meeste economische waarde denkt te kunnen genereren met deze vergunning.

Uitgangspunten

Aanbieders van mobiele elektronische communicatiediensten moeten zoveel mogelijk zelf in staat worden gesteld om in te spelen op veranderingen in marktomstandigheden en technologische ontwikkelingen. Een in dat verband belangrijke uitdaging waar de markt voor staat is om te voorzien in de sterk groeiende behoefte aan mobiele breedbandcommunicatie. Om in een dergelijke groeiende behoefte te kunnen voorzien heeft een marktspeler voldoende spectrum nodig. Vanwege de karakteristieke eigenschappen van frequenties hebben marktspelers aangegeven behoefte te hebben aan een mix van lage en hoge frequenties¹⁷.

Zoals in hst. 2.4 is aangegeven beveelt OPTA op basis van marktanalyses aan om bij radiospectrumverdelingen aanvullende maatregelen te nemen die de toetredingsbarrières verlagen. Zo stelt OPTA dat bij een frequentieverdeling bijvoorbeeld ruimte gecreëerd kan worden voor nieuwkomers of dat bijvoorbeeld samenwerking tussen partijen bij de uitrol van een netwerk de uitrol zou kunnen vergemakkelijken (waarbij wel getoetst moet worden of een dergelijke samenwerking is toegestaan op grond van de Telecommunicatiewet of de Mededingingswet; zie ook hoofdstuk 10).

De Telecommunicatiewet bevat bepalingen en condities die gericht zijn op het vergemakkelijken van toetreding tot de mobiele markt van communicatiediensten. Om marktpartijen in staat te stellen om tussentijds hun spectrumrechten aan te passen aan veranderende marktomstandigheden en technologische ontwikkelingen bestaat de mogelijkheid om vergunningen geheel of deels te verhandelen. Dit biedt aan marktpartijen de mogelijkheid om tussentijds (extra) frequentieruimte te bemachtigen of af te stoten en kan dit aan nieuwkomers een toetredingsmoment bieden, anders dan bij een veiling. In lijn met de Nota Frequentiebeleid is verhandelbaarheid van vergunningen of delen daarvan mogelijk, voor zover maar steeds aan de verplichtingen die aan de vergunningen zitten, wordt voldaan. Ook biedt de wet ruime mogelijkheden tot samenwerking bij de uitrol van een netwerk. Er zijn grote investeringen gemoeid met de aanleg en instandhouding van een netwerk. Partijen mogen samenwerken om deze kosten te verlagen. Samenwerken is toegestaan voor zover een vergunninghouder met eigen frequenties aan zijn verplichtingen in de vergunning voldoet (m.n. ingebruiknameplicht) en de daadwerkelijke mededinging hierdoor niet wordt beperkt. In de hoofdstukken 9 en 10 wordt nader ingegaan op verhandelbaarheid en op gezamenlijke aanleg en gebruik van netwerkonderdelen.

Naast bepalingen en condities bevat de Telecommunicatiewet beleidsinstrumenten die kunnen worden ingezet om de overheidsdoelstellingen en randvoorwaarden te realiseren.

In de komende periode kunnen de volgende instrumenten ingezet worden om de beleidsdoelstellingen te realiseren:

1. Herbestemmen van frequentieruimte

¹⁷ Zie bijv: <http://www.telecompaper.com/nl/article.aspx?cid=745674>.

Gezien de zeer beperkte beschikbaarheid aan laag (900 MHz) spectrum is er behoefte aan meer lage frequentieruimte. Hiertoe zal de komende periode een deel van het digitaal dividend (800 MHz) ten behoeve van elektronische, incl. mobiele communicatie, ter beschikking komen¹⁸.

2. Maximum aan hoeveelheid te verwerven spectrum (spectrum cap)

De hoeveelheid laag spectrum (beneden 1 GHz; 800 en 900 MHz) blijft ook na het beschikbaar stellen van de 800 MHz band, beperkt. Om voldoende spelers in staat te stellen om laag spectrum te verwerven om daarmee een landelijk netwerk uit te rollen, en aldus de concurrentie te bevorderen, wordt een maximum gesteld aan de hoeveelheid te verwerven laag spectrum.

3. Eindige vergunningen

De looptijd van vergunningen voor mobiele communicatie is beperkt om zo nodig, op gezette tijden het spectrum te kunnen herschikken en om nieuwe partijen op regelmatige basis een kans te geven om de markt te betreden. De consequentie hiervan is dat op gezette tijden frequentieruimte (opnieuw) moet worden verdeeld.

3.a Verdeelmomenten

In de komende periode 2011-2017 lopen zowel de GSM900, de GSM1800 als de UMTS-vergunningen af en komt de 800 MHz beschikbaar. Het beleid is er op gericht dat vergunningen ongeveer 1,5 tot 2 jaar vóór afloop van de vergunningen worden verleend bijzondere omstandigheden waardoor dit niet kan worden gehaald daargelaten. Dit betekent dat er in de komende periode in elk geval twee verdeelmomenten zijn voorzien:

- Verdeelmoment 1: eind 2011/begin 2012 (GSM900 en GSM1800)
- Verdeelmoment 2: 2015 (UMTS-vergunningen)

Daarnaast zal de 800 MHz band worden verdeeld. Ook hiervoor ligt op dit moment in de rede dat dit spectrum ongeveer 1,5 tot 2 jaar voordat het in gebruik kan worden genomen zal worden verdeeld. Op dit moment is een deel van het 800 MHz spectrum nog in gebruik voor digitale ethertelevisie. Daarnaast is ook bepalend hoe snel in de buurlanden de analoge TV wordt afgeschakeld. Afhankelijk van het tijdstip waarop dit spectrum daadwerkelijk voor mobiele communicatie ter beschikking komt, zal het in verdeelmoment 1 of verdeelmoment 2 worden meegenomen, of tussentijds apart worden verdeeld.

3.b Looptijd van de vergunningen

De looptijd wordt zodanig bepaald dat nieuwe partijen op gezette tijd kans krijgen om actief te worden. De looptijd moet echter lang genoeg zijn om investeringen terug te kunnen verdienen. Onderzoek bij de 2,6 GHz heeft uitgewezen dat een redelijke termijn tussen de 15 en 20 jaar ligt¹⁹. Zal ook de looptijd van de toekomstige te verdelen vergunningen hierop worden afstemmen.

4 Uitgifte van vergunningen

Bij de uitgifte van vergunningen voor mobiele communicatie is het van belang dat zowel bestaande als nieuwe partijen in een open en transparant proces gelijkwaardige kansen krijgen op toegang tot spectrum. Bij schaars spectrum voor commercieel gebruik wordt in beginsel de veiling gebruikt als verdeelinstrument. De veiling wordt daarbij zo ingericht dat een optimale verdeling van de frequentieruimte ontstaat, waarbij de kans het grootst is dat de biedingen de marktwaarde reflecteren. Teneinde efficiënt gebruik van spectrum te faciliteren, zal het spectrum in de veiling worden opgedeeld in blokken die passen bij de (redelijkerwijs voorzienbare) technologieën die met dat spectrum kunnen worden uitgerold.

5. Ingebruiknameverplichting

Frequenties voor mobiele communicatie zijn een schaars goed. Het is daarom wenselijk om ervoor te zorgen dat deze frequentieruimte daadwerkelijk wordt gebruikt en speculeren c.q. oppotten wordt voorkomen. Via een ingebruiknameplicht wordt een vergunninghouder verplicht frequenties daadwerkelijk in gebruik te nemen voor het aanbieden van een openbare commerciële dienst. Een

¹⁸ Kamerstukken II, 2009 – 2010, 21501-33, nr. 286

¹⁹ Ingebruiknameverplichting en vergunningduur voor 2,6 GHz frequenties, Stratix Consulting, september 2007.

ingebruiknameplicht moet echter niet zo zwaar zijn dat deze een vergunninghouder dwingt tot onrendabele investeringen.

Aangezien lagere frequenties verder reiken dan hogere frequenties en daarmee een groter geografisch gebied kunnen bestrijken, wordt de ingebruiknameplicht zwaarder naarmate de frequentie zich lager in het spectrum bevinden. Op deze wijze wordt de investering die moet worden gedaan om aan de ingebruiknameplicht te voldoen min of meer constant gehouden.

6. Informatie over daadwerkelijk gebruik

Agentschap Telecom heeft als toezichthouder op het frequentiegebruik veel informatie over het daadwerkelijk gebruik van frequentieruimte. Om de marktpartijen inzicht te geven in de mogelijkheden tot (mede)gebruik van frequentieruimte en de mogelijkheden tot verhandelbaarheid zal deze informatie zoveel mogelijk met de markt worden gedeeld.

In de volgende hoofdstukken worden bovenstaande instrumenten nader toegelicht.

5. Beschikbaar stellen additionele frequentieruimte

Om een efficiënt werkende markt voor mobiele communicatie te bewerkstelligen, is het noodzakelijk dat er voldoende partijen over voldoende frequentieruimte beschikken om een volwaardig (landelijk) breedbandig netwerk uit te rollen. Hoewel de verschillende frequentiebanden door flexibilisering meer gelijkwaardig zijn geworden, zijn er verschillen tussen de frequentiebanden die verband houden met de karakteristieke (natuurkundige) eigenschappen van frequenties. Deze zijn niet homogeen. Ruwweg kan worden gesteld dat de reikwijdte van een frequentie toeneemt naar mate een frequentie zich lager in het spectrum bevindt. Daarnaast dringen lagere frequenties ook beter door in gebouwen (beter voor in-huis dekking). De consequentie hiervan is dat lagere frequenties beter geschikt zijn om dekking te bieden, vooral in dunner bevolkte en daarmee minder rendabele gebieden, omdat er minder basisstations nodig zijn om een gebied te dekken. Daar staat tegenover dat op hogere frequenties dezelfde frequentie over een kortere afstand opnieuw kan worden gebruikt, waardoor er meer capaciteit beschikbaar is.

Om mobiele breedbanddiensten te faciliteren is er met name schaarste aan lage frequenties. De groeiende behoefte aan laag spectrum is onderkend in de International Telecommunications Union (ITU) en heeft ertoe geleid dat tijdens de Wereld Radio Conferentie van 2007 (WRC-07) aanvullend laag spectrum is geïdentificeerd voor de 3^e en 4^e generatie mobiele communicatie²⁰. Laag spectrum wordt hierbij gedefinieerd als spectrum beneden de 1 GHz.

De toenemende behoefte aan laag spectrum is ook onderkend door de Europese Commissie. Omdat de Europese breedbandstrategie vooral gebaseerd op de uitrol van draadloze breedbandige communicatienetwerken, wordt de beschikbaarheid van voldoende laag spectrum hierbij essentieel geacht. Belangrijk onderdeel van de Europese breedbandstrategie is dan ook het vrijmaken van de 800 MHz band voor elektronische communicatiediensten, anders dan omroep²¹.

De beperkte beschikbaarheid van lage frequenties geldt ook voor Nederland. Ook in Nederland heeft de overheid gekeken naar de mogelijkheid om een deel van de frequentieruimte die nu nog bestemd is voor omroep op termijn te bestemmen voor mobiele communicatie. Door de omschakeling van analoge naar digitale ethertelevisie komt frequentieruimte vrij in o.a. de UHF-band (470-862 MHz); ook wel aangeduid met de term "digitaal dividend".

Nederland heeft in 2006 bij de afschakeling van analoge televisie een groot deel van het digitaal dividend bestemd voor uitbreiding van omroepdiensten (Digitenne). Nog niet alle beschikbare frequentieruimte in de UHF-band kan op dit moment worden gebruikt. Digitaal gebruik leidt tot storing op het nog analoge gebruik van deze frequenties bij de buurlanden van Nederland. Op basis van internationale afspraken dient Nederland deze storing tot 2015 te voorkomen. In de afspraken, vastgelegd in de Genève-overeenkomst 2006 (GE06)²², is voorzien in een overgangperiode, waarbij landen analoge rechten konden beschermen tot 2015. Voor Europa is afgesproken dat deze beschermingstermijn loopt tot 2012, omdat Europa haast wenst te maken met de digitalisering van het ethergebruik. De verwachting is dat de buurlanden in 2012 de omschakeling van analoge ethertelevisie naar digitale ethertelevisie eveneens hebben gemaakt. Vanaf dat moment kan naar verwachting in Nederland de resterende frequentieruimte van de UHF band worden ingezet.

²⁰ WRC Resolution 224 (Rev. WRC-07), Radio Regulation 2008, Volume III en ITU-R Report M.2079, Technical and operational information for identifying Spectrum for the terrestrial component of future development of IMT-2000 and IMT-Advanced, Geneva, 2006.

²¹ Report for the European Commission, Exploiting the digital dividend – a European approach, Analysys Mason, 14 august 2009.

²² De onderhandelingen hebben plaatsgevonden tijdens de Regionale Radiocommunicatie Conferentie 2006 te Genève.

Vanwege de beperkte ruimte in de 900 MHz band is er behoefte aan meer lage frequentieruimte dan momenteel beschikbaar is. Besloten is dan ook dat het bovendeel van de UHF frequentieband (790 – 862 MHz) wordt vrijgemaakt van het gebruik van omroepzenders en deze frequentieruimte beschikbaar te stellen voor mobiele elektronische communicatie.

In hoofdstuk 7 wordt verder ingegaan op mogelijke verdeelmomenten van de 800 MHz band.

6. Spectrumcaps

Voorgesteld wordt om een maximum te stellen aan de per partij te verwerven hoeveelheid spectrum in lage banden. Doel is het garanderen van voldoende spelers in de markt. Laag spectrum wordt daarbij beschouwd als een noodzakelijkheid.

Zoals hiervoor in hoofdstuk 5 al is besproken zijn lagere frequenties goed in staat indoor-dekking te leveren, en hebben zij een groot bereik. Hierdoor kan tegen relatief lage kosten (landelijke) dekking worden gerealiseerd. Lage frequenties zijn dus bij uitstek geschikt om een (landelijk) netwerk mee op te bouwen.

Hogere frequenties zijn daarentegen van nature geschikt voor het bieden van capaciteit omdat ze een kleiner bereik hebben. Hierdoor hoeft de beschikbare capaciteit in een cel door minder gebruikers te worden gedeeld, hetgeen resulteert in meer capaciteit per gebruiker. Met deze frequenties kan weliswaar ook een (landelijk) dekkingsnetwerk worden aangelegd, maar de kosten daarvan zijn een stuk hoger omdat er meer opstelpunten nodig zijn. Die hogere kosten kunnen weer belastend werken op de concurrentiepositie.

De hoeveelheid spectrum die een vergunninghouder in de verschillende banden nodig heeft, is afhankelijk van de dienstverlening die hij wil leveren, de hoeveelheid klanten die hij heeft en de toekomstplannen. Op basis hiervan zal hij zelf moeten afwegen wat voor mix het beste past bij de door hem voorziene dienstverlening. Mede gezien de ontwikkelingen in de omringende landen is het echter aannemelijk dat een landelijk opererende speler (ook) behoefte heeft aan lage frequenties om daarmee een kostenefficiënt basisnetwerk (voor dekking) aan te kunnen leggen.

Het is ook denkbaar dat een marktpartij uit strategische overwegingen meer spectrum opkoopt dan voor zijn dienstverlening strikt noodzakelijk is. Dit met het doel de toetreding van concurrenten te voorkomen of diens concurrentiemogelijkheden te beperken. De voordelen van minder concurrentie zouden kunnen opwegen tegen de initiële kosten van het aankopen van meer spectrum dan strikt noodzakelijk.

Uit de marktanalyse van OPTA blijkt dat het van belang is dat er voldoende mogelijkheden worden gecreëerd voor toetreding tot de mobiele telecommunicatiemarkten. OPTA merkt daarbij op dat niet de overheid moet vaststellen hoeveel nieuwe toetreders er moeten zijn. Toetreders moeten voldoende krachtig zijn en potentie hebben om te kunnen concurreren met bestaande spelers.

Voor de komende periode wordt ingezet op een maximum aan het per partij te verwerven laag spectrum. Daarmee wordt bewerkstelligd dat bestaande partijen en eventuele nieuwkomers voldoende spectrum kunnen verwerven, maar wordt voorkomen dat partijen om strategische overwegingen (te veel) spectrum in zouden kunnen kopen. Dit wordt verderop uitgewerkt in twee mogelijke varianten, waarbij naast een maximum te verwerven spectrum in de lage banden, in één van de varianten ook gekozen wordt voor het exclusief wegzetten van een deel van het betreffende spectrum voor (landelijke) nieuwkomers.

Uit de verkenning van ontwikkelingen in omringende landen (annex), blijkt dat verschillende landen een maximum hebben gesteld aan de hoeveelheid per partij te verwerven laag spectrum of voornemens zijn dat te doen.

Er wordt op dit moment niet gekozen voor een cap op het totaal te verwerven spectrum per vergunninghouder. Overweging zou kunnen zijn het voorkomen van marktdominantie. Echter, per verdeling bestaat al de mogelijkheid om een vergunning te weigeren als de daadwerkelijke mededinging wordt beperkt. Datzelfde geldt bij het verhandelen van spectrum. Bij overdracht van een (deel van een) vergunning is de toestemming van de minister vereist. De minister kan een transactie weigeren als bij de overdracht van een (deel van een) vergunning de daadwerkelijke mededinging wordt beperkt.

Beschikbaarheid spectrum

De hoeveelheid spectrum die beschikbaar is voor mobiele communicatie is beperkt. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het voor mobiele communicatie beschikbare spectrum.

Frequentieband	Beschikbaar spectrum
800 MHz (deel van het digitaal dividend)	2 × 30 MHz
GSM900-band	2 × 35 MHz
GSM1800-band	2 × 72,5 MHz ²³
UMTS-band (2,1 GHz)	2 × 60 MHz + 35 MHz
2,6 GHz-band	190 MHz (maximaal 2 × 65 MHz gepaard)

Tabel 6.1 Het voor mobiele communicatie beschikbare spectrum

Maximum aan hoeveelheid te verwerven laag spectrum

In hoofdstuk 5 is uiteengezet dat er met name schaarste aan lage frequenties. Aan de behoefte aan laag spectrum kan enigszins tegemoet worden gekomen door de 800 MHz band voor mobiele communicatie ter beschikking te stellen. Maar ook dan blijft de hoeveelheid laag spectrum beperkt tot 2 × 65 MHz (zie tabel 6.1). Op een efficiënt werkende markt is het van belang dat voldoende spelers toegang hebben tot laag spectrum. Om naast de drie bestaande landelijke spelers ook de nieuwe toetreders de mogelijkheid te bieden om via het verwerven van laag spectrum landelijk actief te worden, wordt dan ook voorgesteld om een maximum te stellen aan de hoeveelheid laag spectrum die een partij kan bemachtigen (spectrumcap). Het voorstel is om de totale hoeveelheid aan 800 MHz én 900 MHz te verwerven spectrum per speler te beperken tot 2 × 20 MHz. Dit betekent dat er bij de verkrijging van 900MHz dan wel 800 MHz rekening zal worden gehouden met hetgeen een partij al verworven heeft aan laag spectrum.

Een dergelijke maximering van 2 × 20 MHz biedt enerzijds de garantie dat naast de bestaande mobiele operators tenminste één nieuwkomer lage frequenties kan verwerven. Anderzijds is het maximum hoog genoeg om een marktspeler in de jaren waarin deze cap van kracht blijft, niet onnodig te belemmeren in de inzet van de nieuwste technologieën.

Spectrum en nieuwe generatie mobiele netwerken

Een nieuwe technologie als Long Term Evolution (LTE) biedt de mogelijkheid om breedbanddiensten met snelheden van meer dan 100 Mbps (downlink) en 50 Mbps (uplink) te bieden²⁴. Daarvoor maakt LTE gebruik van kanalen met een kanaalbreedte van 2 × 20 MHz. Anders dan bij UMTS is LTE schaalbaar wat betreft de mogelijke kanaalbreedte, waardoor ook met minder dan 2 × 20 MHz aan spectrum kan worden volstaan. De maximaal te behalen snelheid is bij LTE proportioneel gerelateerd aan de kanaalbreedte. Bij 2 × 10 MHz is de helft van de mogelijke snelheid van 2 × 20 MHz te behalen.

Voor de toekomst wordt voorzien dat er nog grotere kanaalbreedtes dan 2 × 20 MHz zullen worden ingezet. Om te voorkomen dat een vergunninghouder wordt beperkt in zijn mogelijkheden om gelijke tred te houden met de marktontwikkeling, moet een beperking aan de maximaal te verwerven hoeveelheid spectrum dus in de tijd zijn beperkt.

Het is van belang op te merken dat de spectrumcap niet bedoeld is om het aantal spelers op de markt te bepalen, maar slechts is bedoeld om toetreding mogelijk te maken. Het zijn uiteindelijk de deelnemers aan de veiling die op basis van hun bedrijfsplannen en het verloop van de veiling bepalen hoeveel spelers er uiteindelijk actief zullen worden. Want hoewel een cap van 2 × 20 MHz

²³ Dit is exclusief het deel van de band dat voor vergunningvrije toepassingen is bestemd. Thans is ongeveer 2,5 MHz hiervoor aangewezen. Er is vooralsnog geen besluit genomen over hoeveel spectrum na 2013 voor vergunningvrij toepassingen beschikbaar komt.

²⁴ Mobile broadband, Competition and Spectrum Caps, Arthur D. Little, januari 2009

op laag spectrum in beginsel ruimte garandeert voor ten minste vier spelers, kunnen dat er na afloop van de veiling ook vijf of zes zijn.

Nadere uitwerking van de spectrumcap

Op hoofdlijnen zijn twee varianten denkbaar bij de verdere uitwerking van de cap op laag spectrum:

- i. Geen onderscheid tussen bestaande landelijke spelers en nieuwkomers. Alle partijen kunnen meedingen naar de beschikbare spectrumkavels en worden enkel beperkt in het maximum te verwerven spectrum.
- ii. Er wordt 2 x 10 MHz spectrum exclusief gereserveerd voor nieuwkomers (incl. Tele2 en Ziggo4). De bestaande landelijke spelers mogen daar niet op bieden en kunnen alleen spectrum verwerven uit de resterend 2 x 55 MHz. Nieuwkomers kunnen op al het beschikbare spectrum (2 x 65 MHz) bieden. Ook hier geldt de cap van maximum 2 x 20 MHz per partij.

Duur van de spectrumcap

De cap op laag spectrum is ervoor bedoeld om zowel bestaande als nieuwe spelers toegang te bieden tot frequenties die van nature geschikt zijn om een landelijk netwerk uit te rollen. Of een speler die laag spectrum verwerft dat ook daadwerkelijk inzet om landelijk actief te worden, zal in de eerste jaren waarin het netwerk wordt uitgerold moeten blijken. De spectrumcap hoeft dan ook niet langer te duren dan de ingebruiknameverplichting (5 jaar, zie hoofdstuk 8). Alternatief is om deze de gehele vergunningsperiode te laten gelden. Een dergelijk lange periode belemmert de markt echter onnodig in zijn mogelijkheden om op de langere termijn in te spelen op veranderingen in de marktomstandigheden en technologische ontwikkelingen.

7. Verdeelmomenten spectrum voor mobiele communicatie

Voor een efficiënt werkende markt is het van belang dat zowel nieuwe als bestaande spelers reële mogelijkheden worden geboden om op deze markt actief te worden en te blijven. Door helderheid te bieden over de inrichting van verdeelmomenten op de korte en middellange termijn, en over de timing van verdeelmomenten na 2017, wordt de investeringszekerheid (en daarmee ook de investeringbereidheid), voor de aanbieders vergroot. Dit draagt bij aan een duurzaam efficiënt werkende markt.

Timing verdeelmomenten tot heden

Tot op heden heeft de timing van vrijwel alle verdelingen van frequenties voor mobiele communicatie in het teken gestaan van de introductie van een nieuwe technologie in specifiek daarvoor bestemde frequentieruimte. Het moment van verdelen was hierdoor met name bepaald door de technische ontwikkelingen, en de beschikbaarstelling van frequentieruimte na internationale harmonisatie.

De vraag naar data, en daarmee de vraag naar bandbreedte, is in de afgelopen jaren enorm gegroeid. De verwachting is dat deze groei de komende jaren voortzet. Dit vergt van vergunninghouders dat zij blijven investeren in hun netwerk om aan deze vraag te kunnen voldoen. Marktpartijen hebben al bij verschillende gelegenheden aangegeven dat zij de verschillende frequentiebanden meer in onderlinge samenhang gaan beschouwen. Ook is er voor gepleit om zoveel mogelijk spectrum tegelijk te verdelen.

Komende verdeelmomenten

De komende jaren lopen de vergunningen voor mobiele communicatie in verscheidene frequentiebanden af, en is voorzien dat de 800 MHz band wordt bestemd voor mobiele communicatie. Conform de nota Frequentiebeleid zal al deze frequentieruimte in beginsel technologie en dienstenneutraal opnieuw worden uitgegeven, rekening houdend met publieke belangen die uiteraard geborgd moeten zijn. Om de bestaande en eventuele nieuwe vergunninghouder tijdig zekerheid te bieden over de beschikbaarheid van frequentieruimte zal herverdeling circa één tot twee jaar voor de afloop van de vergunning plaatsvinden, bijzondere omstandigheden waardoor dit toch niet mogelijk is daargelaten. Dit is ongeveer de periode die benodigd is voor nieuwkomers om commercieel actief te worden of voor bestaande aanbieders om hun netwerk aan te passen aan het nieuwe frequentiepakket.

De komende jaren vormen deze (her)uitgiftes voor eventuele nieuwkomers primaire instapmomenten. Voor bestaande spelers op hun beurt zijn deze momenten enerzijds van belang om de continuïteit van hun dienstverlening te kunnen garanderen. En anderzijds vormen zij een mogelijkheid om hun frequentiebezit opnieuw samen te stellen, en daarmee een optimale mix te creëren voor hun dienstverlening.

Komende verdeelmomenten tot 2017

Vanwege het aflopen van zowel de GSM als UMTS vergunningen in de periode 2011-2017 zijn in deze periode in ieder geval twee verdeelmomenten voorzien. Daarnaast zal in deze periode de 800 MHz band moeten worden vergund. Deze verdeelmomenten zullen ook worden gebruikt om niet uitgegeven of teruggenomen frequentieruimte in reeds uitgegeven banden te verdelen.

Verdeelmoment GSM-vergunningen eind 2011/begin 2012

Eind 2011/begin 2012 is voorzien als het eerstvolgende verdeelmoment voor frequentieruimte bestemd voor mobiele communicatie. In deze veiling zal onder andere frequentieruimte in de 900 en 1800 MHz banden opnieuw worden verdeeld. Ook overig niet in gebruik zijnde vergunningen voor mobiele communicatie worden hierin meegenomen (zie onderstaand overzicht). Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de wens van marktpartijen om zoveel mogelijk spectrum tegelijk te verdelen.

Overzicht te verdelen spectrum verdeelmoment 2011/2012:

- I. GSM 900 MHz (vergunningen aflopend in 2013)
- II. GSM 1800 MHz (vergunningen aflopend in 2013)
- III. Aan de staat teruggegeven UMTS-vergunningen in de 2.1 GHz band
- IV. Restfrequenties 2,6 GHz veiling (ongepaard)

De timing van dit verdeelmoment vloeit voort uit het feit dat in 2013 de vergunningen voor de 900, en 1800 MHz band aflopen. Tevens kunnen de aan de Staat teruggegeven UMTS vergunningen en de bij de vorige verdeling overgebleven ongepaarde 2,6 GHz frequenties, in deze verdeling worden meegenomen.

Daarmee komen bij deze verdeling zowel hoge als lage frequenties vrij. Hiermee ontstaat een mix aan frequentieruimte voor spelers met een landelijke ambitie.

De aan de Staat teruggevallen UMTS vergunningen die in 2011/2012 worden herverdeeld zullen een looptijd hebben tot eind 2016, welke gelijk is aan die van de overige UMTS vergunningen. Dit maakt het mogelijk om de frequentieruimte in de 2,1 GHz band na afloop van de lopende vergunningen in zijn geheel te herverdelen.

Verdeelmoment UMTS-vergunningen in 2015

De huidige UMTS vergunningen (2,1 GHz band) hebben een looptijd tot 1 januari 2017. Wederom ligt een herverdeling circa één tot twee jaar voor deze datum, dus in 2015, voor de hand. Dit resulteert in een tweede verdeelmoment.

Overzicht te verdelen spectrum verdeelmoment 2015

- I. UMTS vergunningen (1900 – 1980 MHz en 2019,7 – 2170 MHz) aflopend eind 2016

Verdeelmoment 800 MHz band (790-862 MHz)

De 800 MHz band vormt een technisch aanvullend alternatief op frequenties in de 900 MHz band. Gelet op de verdeling van de vergelijkbare 900 MHz band in 2011/2012 dient voor dat verdeelmoment duidelijkheid te zijn over het tijdstip en de voorwaarden waaronder de 800 MHz band verdeeld zal gaan worden. Ook zou er bij voorkeur duidelijkheid moeten zijn over het tijdstip waarop dit deel van het digitaal dividend beschikbaar komt voor mobiel gebruik.

Het ministerie heeft in de periode 4 juni tot en met 3 juli 2009 een openbare marktconsultatie gehouden over "het digitaal dividend in de UHF frequentieband (470 – 862 MHz)"²⁵. Eén van de opties die nu wordt bekeken is om de frequentieband 790–862 MHz al vóór de afloop van vergunningen van KPN/Digitenne en de Publieke Omroep (begin 2017) vrij te maken van TV-omroep d.m.v. een herschikking van gebruik van kanalen vanuit het bovendeel van de UHF band naar beschikbaar komende kanalen in het banddeel 470–790 MHz.

Om de betreffende frequentieband vóór 2017 vrij te kunnen maken van TV omroep zullen afspraken moeten worden gemaakt met de bestaande vergunninghouders Publieke Omroep en KPN/Digitenne. Bovendien is het belangrijk dat ook werkbare voorzieningen kunnen worden getroffen voor de vergunningvrije gebruikers van het 800 MHz spectrum (programmaondersteunende diensten en draadloze microfoons). Ook zullen de buurlanden de analoge TV moeten hebben afgeschakeld. Immers, in de afspraken die zijn vastgelegd in de Genève-overeenkomst 2006 (GE06), is voorzien in een overgangsperiode, waarbij landen analoge rechten (tot 2015) kunnen beschermen.

²⁵ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/frequentiebeleid/documenten-en-publicaties/brochures/2009/06/03/consultatiedocument-digitaal-dividend-in-de-uhf-frequentieband-470-862-mhz.html>

Op dit moment is er geen duidelijkheid of de betreffende frequentieband vóór 2017 kan worden vrijgemaakt, en zo ja, onder welke (financiële) voorwaarden dat kan worden gedaan.

Komt de 800 MHz band niet vóór 2017 beschikbaar, dan lijkt het voor de hand te liggen om deze band gelijktijdig te veilen met de 2,1 GHz band (veiling in 2015, beschikbaar in 2017).

Spectrum wordt in de regel één tot twee jaar voor het beschikbaar komen verdeeld (zie ook hoofdstuk 7). Dit geeft vergunninghouders tijd om hun voorbereidingen te starten.

Er van uitgaande dat er duidelijkheid moet zijn over de 800 MHz band vóór de verdeling van de 900/1800 MHz banden, is een aantal opties denkbaar voor de verdeling van de 800 MHz band voor (mobiele) communicatie.

i. Er is de mogelijkheid om het spectrum op een eerder moment te verdelen dan de één tot twee jaar voor het moment waarop het spectrum feitelijk in gebruik kan worden genomen door de nieuwe vergunninghouder. In dit geval wordt dus een grotere tijdspanne gezet tussen het moment van verdelen en het moment waarop de verworven frequentieruimte daadwerkelijk in gebruik kan worden genomen.

ii. De 800 MHz band wordt geveild één tot twee jaar voor het moment dat het spectrum beschikbaar komt.

Vergunningduur/scenario's voor timing verdeelmomenten na 2017

Om ook na 2017 alle geïnteresseerden gelijke kansen te bieden om op gezette tijden frequentieruimte voor mobiele communicatie te verwerven is het noodzakelijk om de looptijden van de vergunningen zodanig in te richten dat er in de toekomst combinaties van frequentiebanden tegelijkertijd kunnen worden verworven. Tegelijkertijd zal ook sprake moeten blijven van verschillende instapmomenten, teneinde nieuwkomers de gelegenheid te bieden om in te stappen.

Stratix consulting heeft aan de hand van verschillende businesscase scenario's onderzoek gedaan naar de vergunningstermijn van de 2.6 GHz vergunningen.²⁶ Hieruit bleek dat marktpartijen, afhankelijk van de business case, 15 tot 20 jaar nodig hebben om een volledig uitgebouwd netwerk terug te verdienen. Bij de uitgifte van 2,6 GHz in 2010 is daarom gekozen voor een vergunningstermijn van 20 jaar, die alle in het onderzoek genoemde businesscases ondersteunt. Met deze bevinding in het achterhoofd, is een aantal opties denkbaar voor toekomstige instap- en verdeelmomenten. Daarbij wordt enigszins gevarieerd met de vergunningstermijnen bij de eerstkomende verdelingen, maar binnen de door Stratix berekende looptijd van 15 tot 20 jaar. Tevens is als uitgangspunt genomen dat de vergunningverlening ongeveer één tot twee jaar voor afloop van de vergunning plaats zullen vinden.

Met de looptijden van de vergunningen die in de periode 2011 – 2017 worden uitgegeven kan, binnen de termijn van 15 tot 20 jaar, enigszins worden gevarieerd. Dit kan op een zodanige manier worden gedaan dat ook in de toekomst combinaties van frequentiebanden in één verdeelmoment worden uitgegeven.

In annex B is een tweetal voorbeelden uitgewerkt. Deze zijn slechts illustratief bedoeld. Ook andere combinaties zijn denkbaar.

Aan de Staat terugvallende en na een veiling overgebleven frequentieruimte

Vergunningen kunnen terugvallen aan de overheid, omdat de vergunninghouder een vergunning vrijwillig inlevert of een vergunning wordt ingetrokken wegens het in strijd handelen met de Telecommunicatiewet. Daarnaast bestaat de kans dat er na een veiling vergunningen overblijven.

²⁶ Ingebruiknameverplichting en vergunningduur voor 2,6 GHz frequenties Stratix Consulting, september 2007

De verdeling van teruggevallen vergunningen zal waar mogelijk worden versneld. Hiertoe zal onderzocht worden in hoeverre er mogelijkheden zijn om in de veilingregelingen zoveel mogelijk te bepalen, dat die regelingen ook van toepassing zijn op teruggevallen vergunningen. Omdat dan van een bestaand juridisch kader gebruik gemaakt wordt, kan veel sneller verdeeld worden, waardoor frequentieruimte eerder beschikbaar komt voor de markt.

Met name voor na een veiling overgebleven vergunningen wordt de mogelijkheid onderzocht om gebruik te maken van de Verdeling op Afroep die in het nieuwe hoofdstuk 3 van de Telecommunicatiewet is geïntroduceerd²⁷. Bij een VOA bepaalt de markt in beginsel zelf wanneer een verdeling start. De marktpartijen kunnen zelf als geen ander beoordelen of een verdeling van resterende frequentieruimte nodig is. Deze aanpak zal leiden tot substantieel kortere termijnen voor de uitgifte van teruggegeven of na een veiling overgebleven frequentieruimte. Of en wanneer de VOA kan worden gehanteerd, hangt af van de bespreking en goedkeuring door de Tweede Kamer.

De vergunningen worden daarbij voor het restant van de oorspronkelijke looptijd in de markt gezet om op den duur versnippering van de verdeling van frequentieruimte te voorkomen.

²⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 31 412, nr. 2 en verder.

8. Verdeling en toewijzing van schaarse vergunningen

Bij de verdeling en toewijzing van schaarse vergunningen is het noodzakelijk dat zowel bestaande als nieuwe partijen in een open en transparant proces gelijke kansen krijgen op toegang tot spectrum. In het geval er sprake is van schaarse vergunningen zal voor de verdeling een schaarste-instrument worden toegepast.

In de wet wordt geen voorkeur voor een verdelingsinstrument voor schaarse vergunningen uitgesproken. De keuze voor een van de verdelingsinstrumenten, te weten veiling, vergelijkende toets of een combinatie van de laatste twee, is een discretionaire bevoegdheid van de minister²⁸. Deze keuze zal bij een specifieke verdelingsprocedure zo vroeg mogelijk, doorgaans bij de eerste presentatie van de beleidsvoornemens voor een verdeling, worden bekendgemaakt.

Bij Artikel 3.10 staat: *"Conform het gestelde in de Nota frequentiebeleid 2005 en in lijn met het kabinetsstandpunt over het MDW-rapport «veilen en andere allocatiemechanismen» zal bij de nader te maken keuze primair gekozen worden voor de veiling als verdeelinstrument. De veiling levert immers economisch gezien de meest efficiënte verdeling op. Het hanteren van de veiling als verdeelinstrument heeft de voorkeur indien de aan vergunningen te verbinden voorschriften eenduidig en voor alle potentiële vergunninghouders vooraf bepaald kunnen worden. Wanneer de vergunningvoorschriften niet vooraf te bepalen zijn, dan is de vergelijkende toets het eerst aangewezen verdeelinstrument. Met dit verdeelmechanisme is het mogelijk om het bod van degene die het beste aan de gestelde beleidsdoelen voldoet, achteraf vast te leggen in de aan diens vergunning te verbinden voorschriften".*

Concreet vertaald naar het frequentiebeleid betekent dit dat de veiling met name zal worden gebruikt bij de verdeling van frequentieruimte voor elektronische communicatiediensten en de vergelijkende toets bij commerciële omroep. Immers, bij de commerciële omroep worden de vergunningvoorschriften achteraf bepaald op basis van datgene wat de vergunninghouders in de aanvraag om een vergunning hebben aangegeven en waarop zij in de vergelijkende toetsprocedure zijn geselecteerd.

Beleidsuitgangspunten veiling

Algemene doelstelling van de veiling is dat de vergunningen terecht komen bij de partijen die de meeste waarde denkt te kunnen genereren met de vergunning. Het bepalen van de omvang van de vergunningen (in MHz), en de plaats binnen de desbetreffende frequentieband, wordt daarbij zoveel mogelijk aan de biedende partijen overgelaten.

Door alle partijen gelijke kansen te bieden zal er in de veiling een zekere mate van concurrentie tussen de deelnemers ontstaan. De partijen worden gedurende de veiling geprikkeld een bod neer te leggen die de marktwaarde zo goed als mogelijk benadert. Dit zal leiden tot een uitkomst van de veiling waarbij de marktwaarde van de frequentieruimte tot uiting komt in de opbrengsten. Een onnodig prijsopdrijvend effect moet echter worden voorkomen.

Het veilingontwerp en de uitvoering daarvan is er verder op gericht om samenspanning door partijen (collusie) zoveel mogelijk tegen te gaan.

Veilingmodel 2.6 GHz

In de afgelopen jaren is al ervaring opgedaan met verschillende veilingen. Het veilingmodel dat bij de recente 2,6 GHz veiling is gebruikt betreft een combinatorische klokveiling met

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 412, nr. 3 4

toewijzingsronde, waarbij gebruik wordt gemaakt van abstracte (homogene) kavels. Hiermee is het meeste recht gedaan aan de bovenstaande uitgangspunten.²⁹³⁰

Het houden van meerdere ronden in de veiling heeft tot doel om de bieder inzicht te geven in de prijs die zijn concurrerende bidders bereid zijn te betalen voor de vergunningen, waardoor prijsopdrijving zoveel mogelijk vermeden wordt.

Door o.a. pas na afloop van de veiling de identiteit van de winnende bidders en aantal gewonnen vergunningen bekend te maken en de partijen te verbieden onderling vertrouwelijke informatie uit te wisselen wordt samenspanning door partijen (collusie) zoveel mogelijk vermeden.

Tot slot is de veiling van de 2,6 GHz frequenties, voor het eerst in Nederland, over het internet gehouden. Dit heeft als grootste voordeel dat er minder administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn en de partijen vanaf hun eigen locatie kunnen deelnemen.

Evaluatie 2,6 GHz veiling

Zoals door de Minister aan de Kamer is gemeld³¹ zal de uitslag en evaluatie van de 2,6 GHz-veiling een belangrijk ijkpunt vormen voor de opzet van frequentieverdelingen in de komende jaren. De uitkomsten zullen worden meegenomen in de definitieve versie van deze strategische nota mobiele communicatie zoals deze door het nieuwe kabinet vastgesteld zal worden.

Deze evaluatie valt in principe in twee onderdelen uiteen, namelijk een beleidsmatige evaluatie en een evaluatie van het veilingmodel zelf.

²⁹ Maarten Janssen en Emiel Maasland, 'Advies over de verdeling van DAB-, 2,6GHz-, en FM/AMfrequenties', SEOR, 19 juni 2007.

³⁰ 'Veilingmodel en elektronisch systeem voor de Nederlandse 2,6 GHz-veiling' DotEcon, November 2007

³¹ Kamerstukken II, 2009-2010, 24 095, nr. 258.

9. Ingebruiknameverplichting en verhandelbaarheid

Frequenties voor het aanbieden van mobiele communicatiediensten zijn een schaars goed. Het is daarom noodzakelijk om ervoor te zorgen dat deze frequentieruimte daadwerkelijk wordt gebruikt en speculeren met deze frequenties wordt voorkomen. Om dit te waarborgen wordt in de vergunningen een ingebruiknameverplichting opgenomen.

De ingebruiknameverplichting heeft tot doel ervoor te zorgen dat een vergunninghouder verworven frequentieruimte daadwerkelijk gaat gebruiken voor het aanbieden van een dienst. De ingebruiknameverplichting dient zodanig gedefinieerd te worden dat partijen serieus aan de slag gaan en niet kunnen volstaan met het opstellen van enkele basisstations. M.a.w. gewaarborgd moet worden dat frequentiebezitters ook daadwerkelijk commercieel actief worden en elektronische communicatiediensten aanbieden.

De ingebruiknameverplichting dient tegelijkertijd licht en flexibel te zijn. Een vergunninghouder moet zo vrij mogelijk zijn om te bepalen welke frequenties waar en voor welke dienst worden gebruikt. Op deze manier wordt ruimte gegeven aan uiteenlopende businesscases en aan innovatieve nieuwkomers en nichespelers.

Om de vergunninghouder zoveel mogelijk flexibiliteit te bieden in de wijze waarop hij frequentieruimte inzet wordt voor de definiëring van de ingebruiknameverplichting aangesloten bij de wijze waarop deze voor de 2,6 GHz band is gedefinieerd.

In de 2,6 GHz-band is de ingebruiknameverplichting als volgt gedefinieerd. Binnen 2 jaar dient frequentieruimte in een oppervlakte van ten minste 20 vierkante kilometer gebruikt te worden voor het aanbieden van een elektronische communicatiedienst. Binnen een periode van vijf jaar dient de frequentieruimte te worden gebruikt voor het aanbieden van een elektronische communicatiedienst in totaal tenminste 200 vierkante kilometer. Een dergelijke ingebruiknameverplichting geldt per frequentieblok van 5 MHz die in de veiling wordt aangeboden. Indien een vergunninghouder beschikt over meer dan één frequentieblok in de betreffende frequentieband dan mogen de gebieden elkaar niet overlappen.

Een dergelijke ingebruiknameverplichting is er op gebaseerd dat een vergunninghouder in een relatief beperkt gebied kan starten met het aanbieden van een dienst om deze vervolgens in de jaren daarna uit te rollen naar andere gebieden.

Om aan de ingebruiknameverplichting te voldoen zal de vergunninghouder een zekere investering in het uitbouwen van een netwerk moeten doen. Aangezien frequenties verder reiken naarmate de frequentie lager in het spectrum ligt, is er voor gekozen om de ingebruiknameverplichting zwaarder te maken naarmate er sprake is van lagere frequenties. Op deze wijze geldt voor ieder frequentiegebied een min of meer gelijke investeringsverplichting.

Een vertaling van de ingebruiknameverplicht van 2,6 GHz naar lagere frequenties komt uit op de volgende waarden.

Frequentie	Ingebruiknameplicht na 2 jaar / 5 MHz (km ²)	Ingebruiknameplicht na 5 jaar / 5 MHz (km ²)
2,6 GHz	20	200
2,1 GHz	30	300
1,8 GHz	40	400
900 MHz	144	1440
800 MHz	180	1800

Tabel 9.1 Ingebruiknameplicht voor de verschillende frequentiegebieden.

De getallen zijn gebaseerd op uitrol in stedelijke gebieden conform de methodieken in de boeken van Saunders en Smith³²

Een middelgrote stad als Delft heeft een stedelijk oppervlakte van ruim 20 km².

Nederland heeft een totaal oppervlakte van 41.528 km² waarvan 33.881 km² landmassa. Dit betekent dat met een vergunning van in totaal 2 x 20 MHz in 800 MHz spectrum ongeveer 21% van de landmassa van Nederland moet worden bedekt.

Verhandelbaarheid

Een verdeling is altijd een momentopname. Omdat de markt en de techniek zich ontwikkelen is er behoefte aan flexibiliteit. Vergunninghouders hebben dan ook wettelijk de mogelijkheid om hun vergunning geheel of gedeeltelijk te verkopen.

Bij verhandelen of overdracht van een vergunning neemt de nieuwe vergunninghouder de hele vergunning, dus inclusief alle verplichtingen, over. Er kunnen echter ook delen van een vergunning worden verhandeld. Deze delen kunnen zowel betrekking hebben op een deel van de frequentieruimte als op een deel van het geografisch gebied waar de vergunning voor geldt. Bij een gedeeltelijke overdracht zal gekeken moeten worden naar de soort voorwaarde en het soort handel. Uitgangspunt hierbij is dat de vergunningvoorwaarden bij een overdracht in principe gelijk blijven. Dit betekent dat bij overdracht van een vergunning de ingebruiknameverplichting en de periode waarover deze zich uitstrekt onverkort gehandhaafd blijven, tenzij zich dusdanige omstandigheden voordoen dat het onverkort handhaven van deze verplichting niet langer redelijk is.

³² Simon R. Saunders, Alejandro Aragón Zavala, Antennas and Propagation for Wireless Communication Systems, 2007, John Wiley & Sons, Ltd., ISBN: 978-0-470-84879-1
Clint Smith, Practical Cellular & PCS design, 1998, ISBN: 0071369538

10. Gezamenlijke aanleg en gebruik van netwerkonderdelen

Ten behoeve van de innovatie, en een goede kwaliteit van dienstverlening en prijs/kwaliteitsverhouding, is het enerzijds van belang dat operators over voldoende frequentieruimte bezitten. Anderzijds moeten zij daarvoor flinke bedragen in hun netwerken investeren. Samenwerking tussen operators bij de aanleg en het gebruik van netwerken biedt mogelijkheden om de operationele- en investeringskosten te reduceren. Behalve deze economische voordelen zijn er ook maatschappelijke baten te behalen bij samenwerking tussen operators. Dunbevolkte gebieden zouden wellicht wel kunnen worden bediend als er een gezamenlijk netwerk wordt aangelegd. Daarnaast kan samenwerking bijdragen aan 'groenere' netwerken omdat het elektriciteitsverbruik kan worden teruggedrongen. En, tot slot kan samenwerking het aantal benodigde antenne-opstelpunten terugbrengen.

Voor samenwerking bij de aanleg en het gebruik van netwerken is veel ruimte. Wel moeten een aantal randvoorwaarden in acht worden genomen. Er moet worden voldaan aan de eisen van de Telecommunicatiewet en samenwerking mag niet leiden tot beperking van de onderlinge concurrentie. De NMa, OPTA en Verkeer en Waterstaat hebben in 2001 een notitie gepubliceerd over de mogelijkheden van samenwerking bij de aanleg en onderhoud van UMTS-netwerken³³. In de meer algemene uitgangspunten van de notitie wordt aangegeven aan wat de mogelijkheden zijn voor samenwerking tussen operators bij de uitrol van mobiele communicatienetwerken. Deze uitgangspunten gelden in grote lijnen nog steeds maar behoeven actualisering als het gaat om de randvoorwaarden die de Telecommunicatiewet stelt. Een aantal onderdelen van de notitie is recentelijk ingetrokken.³⁴ Wat is nu de stand van zaken?

De eis dat alleen met een eigen netwerk aan vergunningsverplichtingen konden voldoen geldt niet meer.³⁵ Het is dus toegestaan dat vergunninghouders gezamenlijk netwerken, of onderdelen daarvan, aanleggen en beheren. Dat betekent dat de Telecommunicatiewet zich niet verzet tegen gezamenlijke aanleg en onderhoud van antennes, basisstations, het core netwerk en andere netwerkonderdelen.

Een randvoorwaarde die blijft bestaan is dat de verschillende vergunninghouders binnen dit netwerk alleen hun eigen frequenties mogen gebruiken. De Telecommunicatiewet schrijft voor dat voor het gebruik van frequenties een vergunning nodig is. Het delen van frequenties – waarmee dus niet bedoeld is medegebruik in de zin van de Telecommunicatiewet - is dus niet toegestaan. Verder blijft ook staan dat alleen met het aanbieden van eigen diensten aan dekkingsverplichtingen kan worden voldaan.

Samenvattend betekent dit dat samenwerking bij de aanleg en het onderhoud van netwerken op alle onderdelen van het netwerk mogelijk is, zolang wordt voldaan aan de eisen ten aanzien van het gebruik van eigen frequenties en eigen diensten.

Met inachtneming van deze voorwaarden zijn allerlei samenwerkingsverbanden denkbaar. Ook gezamenlijk gebruik van frequenties zou bijvoorbeeld mogelijk zijn indien de vergunninghouders hun vergunningen overdragen aan een joint venture waarin zij gezamenlijk deel nemen, en welke vervolgens de frequenties gebruikt. De joint venture is op dat moment immers de vergunninghouder. Voor zo'n overdracht is wel toestemming van de Minister van Economische Zaken nodig.

³³ Zie Staatscourant 1 oktober 2001, nr. 189 / pag. 23

³⁴ Zie Staatscourant 4 december 2009, nr. 18598 / pag. 1

³⁵ Op grond van de Machtigingsrichtlijn (2002/20/EG) kunnen aanbieders van elektronische communicatiediensten slechts worden onderworpen aan bepaalde voorwaarden die limitatief zijn opgesomd. Dit is recentelijk ook bevestigd door de Rechtbank Rotterdam (LJN BM5977 Telfort/staatssecretaris van Economische Zaken)

Ook het gebruik maken van het netwerk van een andere vergunninghouder is mogelijk (*roaming*). Daarbij is het wel van belang dat op die manier niet aan de dekkingsverplichtingen die zijn opgenomen in de vergunning kan worden voldaan. De dekkingsplicht is immers gekoppeld aan het gebruik van de eigen frequenties.

Voorname beschouwingen zien op de mogelijkheden tot samenwerking op grond van de Telecommunicatiewet. Bij de toetsing op grond van de Mededingingswet is het uitgangspunt dat samenwerking er niet toe mag leiden dat de concurrentie wordt beperkt. Dit houdt niet in dat genoemde vormen van samenwerking principieel verboden zijn. Per geval zal moeten worden onderzocht of er vanuit het algemene mededingingsrecht bezwaren bestaan tegen een concrete vorm van samenwerking. Niet alle samenwerkingsvormen vallen namelijk onder het kartelverbod.³⁶ Ook is een ontheffing van het kartelverbod mogelijk, wanneer de samenwerking grote voordelen met zich mee brengt. Voorwaarde hierbij is dat een redelijk deel van het voordeel aan de consument wordt doorgegeven en samenwerking niet verder gaat dan noodzakelijk is om de voordelen te behalen. In het geval van meer structurele samenwerking, bijvoorbeeld door het oprichten van een joint venture die zich zal richten op het gebruik van frequenties, valt de samenwerking mogelijk onder het concentratietoezicht, en zijn de betrokken ondernemingen verplicht hun voornemen te melden bij de NMa.

Óf samenwerking tussen ondernemingen onder het kartelverbod en/of het concentratietoezicht valt, hangt onder meer af van de aard en duur van de samenwerking, de omzet van betrokken ondernemingen, de mogelijkheid om snel en zonder te grote kostennadelen de samenwerking te ontbinden, en de mate waarin de deelnemende partijen vrij zijn om nog zelf hun concurrentiële parameters in te stellen. In eerste instantie moeten bedrijven ondernemingen zelf inschatten of de voorgenomen samenwerking in overeenstemming is met de Mededingingswet. Bij twijfel, en in bijzondere gevallen, kunnen zij de NMa verzoeken een informele zienswijze te geven over de voorgenomen samenwerking.

Concluderend kan worden gesteld dat er een veelheid aan samenwerkingsvormen mogelijk is. Vergunninghouders moeten bij een voorgenomen samenwerking wel goed rekening houden met de randvoorwaarden van de Telecommunicatiewet en de Mededingingswet.

³⁶ Denk hierbij aan het bagatelbepaling (artikel 7 Mededingingswet).

11. Verstrekken van informatie over frequentiegebruik

Het beleid is voor de komende periode onder meer gericht op het zoveel als mogelijk verlagen van de toetredingsbarrières. Voor een potentiële toetreder is het van belang om inzicht te hebben in de beschikbaarheid van frequentieruimte en de mate van daadwerkelijk gebruik van vergeven frequentieruimte. Dit geeft inzicht in de mogelijkheden die er zijn om frequentieruimte te verwerven. Frequentieruimte kan niet alleen worden verworven via een primaire verdeling, maar ook door verhandelbaarheid of door het (mede)gebruik van frequentieruimte van een vergunninghouder die zijn frequentieruimte niet geheel gebruikt.

Toezicht op het frequentiegebruik is volledig belegd bij Agentschap Telecom van het ministerie van Economische Zaken. Ten behoeve van het toezicht op het frequentiegebruik zal meer dan voorheen gebruik worden gemaakt van monitoring, dat wil zeggen het verzamelen van gegevens over de mate of vorm van spectrumgebruik om daarmee actuele gegevens te kunnen opleveren ten aanzien van de ontwikkelingen in en rond het spectrum.

Hoewel de bestaande bepalingen van de Telecommunicatiewet over het toezicht op de naleving in het onderhavige wetsvoorstel niet worden gewijzigd, zal conform de in de Nota Frequentiebeleid 2005 neergelegde voornemens in de uitoefening van het toezicht een accentverschuiving plaatsvinden. Ten behoeve van het toezicht op het frequentiegebruik zal meer dan voorheen gebruik worden gemaakt van monitoring, dat wil zeggen het verzamelen van gegevens over de mate of vorm van spectrumgebruik om daarmee actuele gegevens te kunnen opleveren ten aanzien van de ontwikkelingen in en rond het spectrum. Hierbij zal ook informatie worden gebruikt over apparatuur die op de markt verschijnt, met name ten behoeve van het monitoren en vergunningvrij gebruik. Deze gegevens zijn van belang om waar nodig handhavend op te treden.

De informatie uit het huidige monitoringproces gaat ook dienen om marktpartijen van betrouwbare en actuele informatie over de stand van zaken in het frequentiegebruik te voorzien. Dit geeft potentiële toetreders inzicht in de mogelijkheden die er zijn.

Wel is het zo dat goed gekeken zal moeten worden naar het wettelijke bevoegdheden van het Agentschap Telecom om deze taak goed uit te kunnen voeren. Bijvoorbeeld door in de vergunning naast de technische vergunningsvoorwaarden ook voorwaarden op te nemen met betrekking tot door de vergunninghouder aan te leveren informatie over de exploitatie van een netwerk en bijbehorende diensten. In dat kader wordt onderzocht of er nog aanvullende wettelijke bevoegdheden nodig zijn.

Dit onderzoek zal worden aangegrepen om ook in meer algemene zin te kijken naar de soort bevoegdheden, competenties en instrumenten van Agentschap Telecom om het toezicht in de toekomst effectief en efficiënt te kunnen blijven uitvoeren. Bijvoorbeeld de bevoegdheid van Agentschap Telecom om aanwijzingen te geven indien de toepassing van een technologie onverwachte negatieve effecten heeft op andere diensten.

12. Vragen

Hieronder volgt een aantal voor de beleidsvorming relevante vragen. Het wordt op prijs gesteld als u uw antwoorden, zoveel mogelijk, nader wilt motiveren. Vanzelfsprekend is het ook mogelijk om een algemene reactie te geven op de voorgestelde opties.

- Kunt u zich vinden in de voorgestelde inzet van het instrumentarium bij de frequentieuitgiftemomenten in de periode 2011 - 2017?

Meer in het bijzonder:

- Vindt u een cap op laag spectrum logisch en zo ja, kunt u zich vinden in een cap van 2 x 20 MHz?
- Bent u het eens met de gehanteerde grens van 1GHz tussen laag spectrum voor dekking en hoog spectrum voor capaciteit?
- Bent u het eens met de stelling dat de spectrumcap op laag spectrum moet gelden voor de duur van de ingebruiknameverplichting, m.a.w. voor de duur van 5 jaar?
- Wat vindt u van de optie om 2 x 10 MHz laag spectrum exclusief te reserveren voor nieuwkomers? Zou in de 800 MHz en/of de 900 MHz band spectrum gereserveerd moeten worden?
- Er wordt op dit moment niet gekozen voor een algemene cap op het spectrumbezit. Steunt u dat?
- Welke van de genoemde opties bij de verdeling van de 800 MHz band heeft uw voorkeur en waarom?
- Op welke termijn is er volgens u behoefte aan aanvullend laag spectrum? Kunt u dit motiveren?
- Welke gecombineerde verdeelmomenten na 2017 hebben uw voorkeur en waarom? Heeft u een alternatief voor de opgenomen voorbeelden?
- Wat is uw mening over de voorgestelde ingebruiknameplicht bij de verschillende frequentiebanden?
- Welke informatie over de stand van zaken in het frequentiegebruik is voor u van belang?

13. Reageren en het verdere proces

Reacties

Het Ministerie van Economische Zaken nodigt u van harte uit om de gestelde vragen te beantwoorden. Vanzelfsprekend is het ook mogelijk om een algemene reactie te geven op het voorgestelde beleid.

Voor nadere vragen over dit consultatiedocument kunt u contact opnemen met Peter Anker (070-3798114, p.d.c.anker@minez.nl) of met Fokko Bos (070-3798115, f.g.bos@minez.nl).

U kunt uiterlijk 4 oktober 2010 uw reacties onder vermelding van "Consultatie beleidsvoorstellen voor de Strategische nota Mobiele Communicatie", bij voorkeur per email, richten aan: M.vanWaveren@minez.nl

U kunt uw reacties ook per gewone post sturen. Deze dienen uiterlijk 4 oktober 2010 op het ministerie te zijn ontvangen:

Ministerie van Economische Zaken
Directoraat-Generaal Energie, Telecom en Markten
T.a.v. de heer M. van Waveren
ALP C/430
Postbus 20101
2500 EC Den Haag

U krijgt binnen twee werkdagen per email een bevestiging van ontvangst van uw reacties van het ministerie. De reacties op de consultatie zullen worden gepubliceerd. Indien uw reactie vertrouwelijke gegevens bevat wordt u verzocht ook een niet vertrouwelijke versie van uw reactie mee te sturen.

Het verdere proces

Onder meer aan de hand van de reacties zal worden bekeken of het voorgestelde beleid moet worden bijgesteld. De uiteindelijke strategische nota mobiele communicatie kan pas worden vastgesteld nadat een nieuw kabinet is aangetreden.

Dit consultatiedocument met de beleidsvoorstellen wordt beschikbaar gesteld op de portal van de Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/frequentiebeleid>

Annex A. Verkenning van ontwikkelingen in omliggende landen

Er is een korte verkenning uitgevoerd naar de ontwikkelingen in beleid en naar in de inzet van het beleidsinstrumentarium in een aantal ons omliggende landen³⁷. Daarbij is vooral gekeken naar landen die als vooruitstrevend bekend staan of waar recent nieuwe frequentieverdelingen hebben plaatsgevonden.

Uit de verkenning blijkt dat de trend naar flexibilisering overal is ingezet. Praktisch alle onderzochte landen zijn overgegaan tot het technologie- en dienstenneutraal bestemmen van frequentiebanden of hebben aangekondigd dit zo spoedig mogelijk te gaan doen³⁸. Hiermee wil men bereiken dat er meer verscheidenheid komt in de diensten en gebruik.

Verder blijft dat, waar mogelijk, de uitgifte van frequentiebanden wordt gecombineerd. Doel is de aanbieders in staat te stellen om combinaties van spectrumbanden te verwerven.

Alle onderzochte lidstaten hanteren een cap op het te verwerven spectrum in de lagere banden.

Doel is het garanderen van een voldoende mate van concurrentie in de mobiele markt.

Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, waar men vergunningen verleent met onbepaalde looptijd (met de mogelijkheid van intrekking op basis van een vooraankondiging), verlenen de overige landen vergunningen met een looptijd van 15 jaar of 20 jaar. Algemeen wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de termijn afdoende moet zijn om de benodigde investeringen terug te verdienen en een redelijk rendement op geïnvesteerd vermogen te behalen.

Zonder uitzondering worden voor mobiele telecommunicatie landelijke vergunningen afgegeven. In het Zweedse concept uitgiftebeleid wordt gemotiveerd dat landelijke vergunningen vanuit technisch en economisch oogpunt het meest efficiënt en effectief zijn.

³⁷ Gekeken is met name naar ontwikkelingen in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Finland.

³⁸ Het verruimen van een specifieke bestemming van een reeds uitgegeven band naar een technologie- en dienstenneutrale bestemming, kan op kortere termijn leiden tot ongewenste mededingingseffecten.

Annex B. Voorbeelden van verdeelmomenten na 2017

De volgende voorbeelden zijn slechts illustratief bedoeld. Ook andere combinaties zijn denkbaar.

Voorbeeld 1 verdeelmomenten in 2028 en 2033:

Verdeelmoment 2028:	2,6 GHz	vergunningduur	20 jaar	(2010-2030)
	900 MHz	vergunningduur	17 jaar	(2013-2030)
	1800 MHz	vergunningduur	17 jaar	(2013-2030)
Verdeelmoment 2033:	2,1 GHz	vergunningduur	18 jaar	(2017-2035)
	800 MHz	vergunningduur	18 jaar	(2017-2035) ³⁹

In voorbeeld 1 worden twee verdeelmomenten gecreëerd, die vijf jaar uit elkaar liggen. In 2028 worden de vergunningen die in 2030 aflopen, herverdeeld. Dit betreft de 2,6 GHz, 900 en 1800 MHz banden. In 2033 worden de vergunningen die in 2035 aflopen, herverdeeld. Dit betreft de 800 MHz en 2,1 GHz band. Bij dit voorbeeld is aangenomen dat de looptijd van de vergunningen voor de 800 MHz ingaat in 2017.

Per verdeelmoment wordt, in dit voorbeeld, zowel spectrum geschikt voor capaciteit als spectrum geschikt voor het realiseren van dekking herverdeeld. Dit stelt aanbieders in de gelegenheid om bij ieder verdeelmoment een mix van hoog en laag spectrum te verwerven.

Voorbeeld 2 verdeelmomenten in 2028, 2031 en 2034:

Verdeelmoment 2028:	2,6 GHz	vergunningduur	20 jaar	(2010-2030)
	1800 MHz	vergunningduur	17 jaar	(2013-2030)
Verdeelmoment 2031:	900 MHz	vergunningduur	20 jaar	(2013-2033)
	800 MHz	vergunningduur	16 jaar	(2017-2033) ⁴⁰
Verdeelmoment 2034:	2,1 GHz	vergunningduur	19 jaar	(2017-2036)

In voorbeeld 2 worden er drie verdeelmomenten gecreëerd, die allen drie jaar uiteen liggen. In 2028 zullen de vergunningen die in 2030 aflopen, worden herverdeeld. Dit betreft de 2,6 GHz en 1800 MHz banden. In 2031 zullen de vergunningen die aflopen in 2033 worden herverdeeld. Het betreft hier de 800 en 900 MHz banden. Tenslotte worden in 2034 de 2,1 GHz vergunningen die aflopen in 2036 herverdeeld.

Per verdeelmoment wordt, in dit voorbeeld, of dekking- of capaciteitsspectrum herverdeeld. Dit stelt aanbieders in de gelegenheid om op één verdeelmoment voldoende laag spectrum te verwerven om hun gewenste dekking te realiseren.

Evenals bij voorbeeld 1 is aangenomen dat de looptijd van de 800 MHz vergunningen ingaat in 2017.

³⁹ Vergunningsduur van 18 jaar is gebaseerd op een mogelijke inwerkingtreding van de 800 MHz vergunningen in 2017. In geval van een inwerkingtreding in 2015 zal de vergunningduur 20 jaar bedragen.

⁴⁰ Vergunningsduur van 16 jaar is gebaseerd op een mogelijke inwerkingtreding van de 800 MHz vergunningen in 2017. In geval van een inwerkingtreding in 2015 zal de vergunningduur 18 jaar bedragen.