

Vergaderjaar 2010–2011

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 264

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN,
LANDBOUW EN INNOVATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2010

Door de opkomst van mobiel internet en de enorme vlucht die het gebruik van smartphones heeft genomen, neemt de vraag naar mobiele bandbreedte sterk toe. Consumenten willen altijd en overal online zijn. Aanbieders van mobiele communicatiediensten zullen dan ook flink moeten investeren in de capaciteit van hun netwerken en in nieuwe technologieën om deze groei mogelijk te maken en om blijvend aan de wensen van hun klanten te voldoen. Voor aanbieders is het van belang om zekerheid te hebben over hun toekomstige frequentiebezit. Zij hebben duidelijkheid nodig over de wijze waarop de overheid de komende jaren om zal gaan met de uitgifte van frequenties. De overheid heeft tot taak deze ontwikkeling maximaal te faciliteren, zodat Nederland optimaal kan blijven profiteren van nieuwe, snelle en hoogwaardige mobiele diensten.

Met de aanbidding van de bijgevoegde strategische nota mobiele communicatie zorg ik voor duidelijkheid over de vraag welke frequenties straks beschikbaar zijn, hoe meer ruimte voor draadloze communicatie wordt vrijgemaakt en hoe, onder welke voorwaarden en wanneer de beschikbare frequenties worden verdeeld.¹ Meer ruimte en duidelijkheid zijn essentieel, want anders dreigt het mobiele verkeer, waar Nederland zoveel behoefte aan heeft, vast te lopen.

De bijgevoegde nota was reeds aangekondigd in de brief van 18 mei 2010² aan uw Kamer, en tijdens de recente begrotingsbehandeling heb ik dit nogmaals bevestigd. Tijdens dit overleg heb ik ook toegezegd uw Kamer nader te zullen informeren over het vrijmaken van de 800 MHz band ten behoeve van mobiele communicatie. Met deze brief doe ik beide toezeggingen gestand.

Hieronder sta ik eerst op hoofdlijnen kort stil bij de belangrijkste punten uit de strategische nota mobiele communicatie. Daarna ga ik in op het vrijmaken van het 800 MHz spectrum.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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

De afgelopen dertig jaar heeft de overheid beleid gevoerd om de telecommunicatiemarkt vorm te geven. In die periode heeft de markt van mobiele communicatiediensten zich ontwikkeld tot een markt die niet meer valt weg te denken uit onze samenleving. De keuzemogelijkheden voor gebruikers zijn fors toegenomen, de kwaliteit en de omvang van de geboden dienstverlening is sterk verbeterd en prijzen zijn gedaald¹. Het is nu de uitdaging voor de overheid om de effectieve concurrentie op deze markt te waarborgen. Daarbij vormt de nota Frequentiebeleid uit 2005 het kader² waarmee er – net als in de rest van Europa – meer aandacht is gekomen voor de economische waarde van frequenties en voor verdere flexibilisering. Met flexibilisering kunnen vergunninghouders zelf kiezen welke diensten zij willen aanbieden en welke technologie zij daarvoor willen gebruiken. Hiermee kunnen zij sneller inspelen op nieuwe ontwikkelingen. De overheid legt zo min mogelijk eisen op, waardoor innovatie alle ruimte krijgt. De huidige dynamiek en de groei in het aanbod van diensten laten zien dat dit beleid zeer succesvol is geweest.

Uit diverse studies en onderzoeken blijkt dat snelle en hoogwaardige mobiele en vaste breedbandige diensten van groot belang zijn voor een concurrerende, innoverende en duurzame kenniseconomie³. Supersnelle netwerken en een goede dienstverlening daarover bevorderen het inkomen en de productiviteit per hoofd van de bevolking, de werkgelegenheid en internationale handel⁴. Nederland loopt op dit terrein internationaal voorop. Ik zie het als mijn verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat die uitstekende uitgangspositie verder kan worden benut en uitgebouwd.

Ten behoeve van deze strategische nota is OPTA gevraagd een analyse te maken van de mobiele communicatiemarkten met de vraag of het noodzakelijk is om aanvullende maatregelen te nemen bij de verdeling van frequentieruimte ter bevordering van de concurrentie⁵. OPTA concludeert dat de mobiele communicatiemarkten op dit moment daadwerkelijk concurrerend zijn in de zin van de Telecommunicatiewet. Omdat er aanwijzingen bestaan dat de drie huidige mobiele netwerk operators (MNO's), KPN, Vodafone en T-Mobile, in staat zijn om de concurrentiedruk, die zij op elkaar uitoefenen, te beperken en omdat er enig risico op stilzwijgende coördinatie van marktgedrag aanwezig is, kan echter niet uitgesloten worden dat aanmerkelijke marktmacht ontstaat. OPTA is daarom van oordeel dat het frequentiebeleid gericht moet zijn op het faciliteren van potentiële toetreding. Door het verlagen van toetredingsbarrières neemt de kans op toetreding toe, wordt de dynamiek op de markt vergroot en neemt de kans op collectief gedrag en beperkte concurrentie af. Daarbij merkt OPTA wel op dat – omdat het aantal spelers waarvoor er ruimte is op de markt niet oneindig groot is – de inrichting van een frequentieverdeling alleen toetreding mogelijk moet maken voor partijen die daadwerkelijk kunnen concurreren. Dit is ook een belangrijke les uit de eerder dit jaar gehouden 2,6 GHz veiling, waarover ik uw Kamer onlangs heb geïnformeerd⁶.

Op basis van de evaluatie van de 2,6 GHz veiling werd aanbevolen om veilingen vooraf te laten gaan van gedegen onderzoek van de mobiele communicatiemarkten en van een duidelijke visie over de doelstellingen van de frequentieverdeling. Voorts zouden vooraf beleidsdoelstellingen en -uitgangspunten scherp geformuleerd moeten worden, inclusief een prioritering, waarbij er gedurende de veilingstrajecten flexibiliteit moet zijn om bijstellingen te verrichten, mits die passen binnen de beleidsdoelstellingen en -uitgangspunten. Om vertragingen te voorkomen werd aanbevolen een risicoanalyse van het proces te maken en strak op de

¹ 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.

² Kamerstukken II, 2005–2006, 24 095, nr. 188.

³ Zie bijvoorbeeld «The impact of broadband on growth and productivity» een studie van MICUS voor de Europese Commissie, 2008.

⁴ Goed op weg met breedband – Een handreiking voor provincies en gemeenten, ministerie van Economische zaken, 20 oktober 2009.

⁵ Zie: <http://www.opta.nl/nl/actueel/alle-publicaties/publicatie/?id=3302>.

⁶ Kamerstukken II, 2009–2010, 24 095, nr. 262.

planning te sturen. Een noodremprocedure tot slot zou kunnen helpen om inefficiënte marktuitskomsten te voorkomen.

Kern van het nieuwe frequentiebeleid

Het doel van de overheid is om via bestendig en voorspelbaar frequentiebeleid bij te dragen aan effectieve concurrentie op de markt voor mobiele communicatie, ook op langere termijn. Daarbij wordt ten eerste ruimte geboden voor continuïteit van dienstverlening en innovatie, en ten tweede wordt marktconforme beprijzing van frequentieruimte nagestreefd. Zo kan een mobiele communicatiemarkt tot stand komen waar sprake is van blijvend betaalbare toegang tot hoogwaardige mobiele dienstverlening voor alle gebruikers in Nederland. Deze doelstelling past in bredere doelstellingen en kaders van de EU en van Nederland, en is mede gebaseerd op het eerder genoemde advies van OPTA, op verschillende externe onderzoeken en op aanbevelingen uit de evaluatie van de 2,6 GHz veiling¹. Daarnaast heeft in de aanloop naar deze nota in september 2010 een consultatie plaatsgevonden².

Instrumenten

De twee belangrijkste maatregelen van het nieuwe beleid zijn:

1. Er wordt extra frequentieruimte beschikbaar gemaakt voor mobiele communicatie, namelijk in de 800 MHz band;
2. In deze 800 MHz band wordt een reservering gemaakt voor nieuwkomers.

De inzet van deze en andere instrumenten licht ik hieronder kort toe. Een uitgebreidere beschrijving kunt u vinden in de strategische nota zelf.

Bij de eerstvolgende veiling van frequenties, de veiling van spectrum in de 900 MHz en 1800 MHz band, wordt de 800 MHz band meegeveild³. Daarmee handel ik in lijn met de voornemens van de Europese Commissie⁴. Het gezamenlijk veilen zorgt ervoor dat marktpartijen kunnen bieden op een voor hen optimale samenstelling van mobiele frequenties. Dit draagt bij aan een hoogwaardige mobiele dienstverlening aan consumenten.

Een derde deel van deze extra frequentieruimte (2 x 10 MHz van de 2 x 30 MHz) is daarbij gereserveerd voor nieuwkomers. Van de in totaal beschikbare 2 x 65 MHz aan spectrum in de 800 en 900 MHz band, kunnen de huidige landelijke spelers alleen spectrum verwerven uit de resterende 2 x 55 MHz aan frequentieruimte. Nieuwkomers krijgen zo een steuntje om tot de markt toe te treden, terwijl huidige spelers minimaal worden belemmerd. Deze reservering is de meest efficiënte manier om (dreiging van) toetreding te organiseren. Dit is goed voor concurrentie en voor innovatie, waarbij de continuïteit van de dienstverlening niet in gevaar komt.

Ik doe mijn uiterste best ervoor te zorgen dat deze nieuwe frequenties tegelijk met de 900 en 1800 MHz banden beschikbaar komen, maar op dit moment kan ik daarvoor helaas nog geen garanties geven. Vanzelfsprekend zal ik die duidelijkheid tijdig geven, namelijk ruim voordat de daadwerkelijke veiling van de 800/900 MHz en 1800 MHz band zal plaatsvinden. Deze veiling wordt uiterlijk begin 2012 gehouden. Een eventuele latere terbeschikkingstelling van de 800 MHz band laat onverlet dat de 800 MHz samen met de 900 en 1800 MHz geveild zal worden. Verderop in deze brief ga ik uitvoeriger in op het vrijmaken van de 800 MHz band.

¹ PA Consulting Group, Study on comparability of frequency bands in different business models, London: 2010, PriceWaterhouseCoopers, Quick scan spectrum awards in the Netherlands, Amsterdam: 2010, PriceWaterhouseCoopers, Evaluatie 2,6 GHz veiling, 7 september 2010.

² Consultatiedocument met betrekking tot de strategische nota mobiele communicatie, augustus 2010. De consultatie liep van 7 september tot en met 4 oktober 2010.

³ Bij deze veiling worden ook de aan de Staat teruggegeven UMTS-vergunningen in de 2,1 GHz band en de overgebleven frequenties in de 2,6 GHz band geveild.

⁴ Zie de voornemens van het «Radio Spectrum Policy Program» en de Europese Digitale Agenda.

Naast de reservering voor nieuwkomers in de 800 MHz band, zullen geen aanvullende voorzieningen of beperkingen worden toegepast, zoals het stellen van grenzen aan de maximale hoeveelheid te verwerven spectrum (caps). Dit geldt voor zowel het lage (tot 1 GHz) als het hoge (vanaf 1 GHz) spectrum. Ik vind dat niet nodig omdat via het marktmechanisme een evenwichtige en efficiënte verdeling van frequentieruimte bereikt kan worden. Bij de uitwerking van toekomstige veilingen zal worden gezien in hoeverre een «noodremprocedure», zoals aanbevolen naar aanleiding van de evaluatie van de 2,6 GHz veiling, nuttig en inpasbaar is. Daarnaast worden bedrijven niet langer verplicht een landelijk netwerk aan te leggen. Er zijn immers al drie landelijk dekkende mobiele netwerken. Ook de eis dat vergunninghouders alleen met een eigen netwerk aan de vergunningsverplichtingen kunnen voldoen, geldt niet langer. Vergunninghouders mogen binnen de kaders van de Telecommunicatiewet en de Mededingingswet gezamenlijk (onderdelen van) netwerken aanleggen en beheren. Op het gebied van samenwerking is veel mogelijk, zolang het niet leidt tot beperking van de onderlinge concurrentie.

In plaats van een landelijke uitrolverplichting komt er een ingebruiknameplicht. Frequenties, met name in het lage spectrum, zijn schaars en moeten daarom absoluut worden gebruikt. Deze verplichting is erop 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. De vergunningen mogen worden verhandeld, maar daar stel ik wel enige beperkingen aan. Bij overdracht van een vergunning neemt de nieuwe vergunninghouder de vergunning inclusief alle verplichtingen over. De frequentieruimte die voor nieuwkomers wordt gereserveerd mag gedurende de looptijd van de ingebruiknameverplichting, dat wil zeggen gedurende de eerste vijf jaar, niet verkocht worden aan één van de huidige mobiele aanbieders met een eigen netwerk. Ook zal ik een groter deel van de GSM 1800 MHz band, namelijk een kanaal van 2 x 5 MHz, reserveren voor vergunningvrije toepassingen. Deze band kan worden gebruikt voor innovatieve niche-toepassingen voor mobiele communicatie¹.

Het Digitale Dividend biedt ruimte aan mobiel breedband voor consumenten

Met de brief van 28 juli 2010 is uw Kamer geïnformeerd over het beleid met betrekking tot het 800 MHz spectrum². In Europees verband is afgesproken het 800 MHz spectrum, dat onderdeel vormt van het zogenaamde Digitaal Dividend, beschikbaar te stellen voor elektronische communicatie. Dit is ook hard nodig, gelet op de enorme groei van het gebruik van «smartphones» en mobiel gebruik van internet. De Europese Commissie stuurt aan op verplichte beschikbaarstelling per 2013, met onder voorwaarden uitstel tot 2015. Het vrijmaken van het 800 MHz spectrum is in Nederland complexer dan in andere Europese landen. Nederland heeft, eerder dan onze buurlanden, al in 2006 een deel van het Digitaal Dividend beschikbaar gemaakt voor de uitbreiding van digitale ethertelevisie, waardoor er nu concurrentie is met de kabel. Nederland is nagenoeg geheel bekabeld en de kabel wordt hier veel intensiever gebruikt – ook voor telefonie en breedbandinternet – dan bij veel buurlanden. Dat vormt echter ook een complicerende factor, omdat de kabel in het netwerk ook gebruik maakt van 800 MHz spectrum.

In Nederland wordt de 800 MHz band in de ether momenteel gedeeltelijk gebruikt voor digitale televisie via de ether. Dit gebeurt door KPN/Digitenne en de Publieke Omroep, waarvan de vergunningen lopen tot 2017. Ook draadloze microfoons maken vergunningvrij gebruik van deze band³. Dit betekent dat deze band eerst vrijgemaakt moet worden

¹ Het betreft hier een uitbreiding van de zogenaamde DECT-guardband – dit is van origine een bufferband om wederzijdse interferentie tussen DECT en GSM1800-toepassingen te voorkomen.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 21 501-33, nr. 286.

³ Eveneens is een deel van het 800 MHz spectrum nog niet vergund en in gebruik i.v.m. beschermingsrechten van analoge gebruik in buurlanden die in 2012 aflopen.

van met name omroepgebruik, voordat deze gebruikt kan worden voor mobiele communicatie. Het omroepgebruik kan worden omgezet naar beschikbaar komende lagere kanalen, zodat de huidige dienstverlening in stand kan blijven.

Ik ben met KPN/Digitenne en de Publieke Omroep in gesprek over de condities waaronder de omzetting naar de lagere kanalen mogelijk wordt. Daarvoor dienen ook nadere afspraken met Duitsland te worden gemaakt in verband met grensoverschrijdende storing. Naar verwachting kan dit op korte termijn worden afgerond. Ik zal met KPN een akkoord ondertekenen over de randvoorwaarden van een compensatie voor onevenredig nadeel als gevolg van de vergunningwijziging gedurende de looptijd. De uitkomst is echter pas vast te stellen nadat het overleg met Duitsland is afgerond. Eerst dan is de omvang van de nadeelcompensatie definitief te bepalen. Voor zover nodig zal ik hiervoor een voorziening op mijn begroting treffen.

Het gebruik van het 800 MHz spectrum door elektronische communicatie heeft gevolgen voor andere marktpartijen en daarmee ook voor consumenten. Deze gevolgen heb ik uw Kamer geschetst in de brief van 28 juli 2010 en ik zal de oplossingen hiervoor toelichten.

Het 800 MHz spectrum wordt ook gebruikt door draadloze microfoons ten behoeve van onder andere programmamakers, theaters, muziekevenementen, scholen en kerken. Dit gebruik is vergunningvrij. Uw Kamer is bericht dat, met ingebruikname van het 800 MHz spectrum door elektronische telecommunicatie, de gebruikers van draadloze microfoons rekening moeten houden met een afname van beschikbaar spectrum. In overleg met vertegenwoordigers van deze sector wordt momenteel gekeken naar meer gebruiksmogelijkheden voor deze sector in ander spectrum. Met de voorgenomen maatregelen komt het verlies aan spectrum voor deze sector aanmerkelijk onder de eerder aan uw Kamer meegedeelde percentage van 15–20 procent te liggen. Bovendien is mijn voornemen om het vergunningvrij gebruik van draadloze microfoons in het 800 MHz-spectrum toe te blijven staan tot 2015, als geen storing plaatsvindt op het telecommunicatiegebruik. Daarmee wordt voorzien in een overgangsregeling waarmee het gebruik van draadloze microfoons in het 800 MHz spectrum kan worden uitgefaseerd.

Daarnaast moet worden voorkomen dat het gebruik van de 800 MHz band voor mobiele communicatie na 2013 leidt tot storing op aansluitpunten, digitale decoders en ontvangstsystemen, bovengrondse coaxkabels en mogelijk op televisietoestellen (met ingebouwde ontvangstsystemen). Omdat het hier gaat om een sterk van de lokale omstandigheden afhankelijk probleem, is hiervoor overleg tussen de marktpartijen (de mobiele operators, de kabelsector en KPN/Digitenne) nodig om een passende oplossing te kunnen bieden. Voorkomen moet worden dat consumenten geconfronteerd worden met onacceptabele verstoring van de distributie van televisieprogramma's, zowel via de kabel als de aardse ether. Ik heb besloten de aanzet van dit overleg tussen marktpartijen te faciliteren, waarin afspraken kunnen worden gemaakt over passende oplossingen. Het kan eventueel nodig zijn om aan vergunningen voor mobiele communicatie in de 800 MHz band extra voorschriften te verbinden om stoorproblemen te voorkomen.

Bovendien kunnen consumenten zelf problemen voorkomen of verhelpen, bijvoorbeeld door gebruik van betere storingsbestendige kabels. Consumentenvoorlichting vormt hierbij een belangrijk gegeven. Naast dat bedrijven hier hun verantwoordelijkheid moeten nemen, neemt Agent-schap Telecom per 1 januari 2011 de taak van de publieksvoorlichting op

zich, te beginnen met de voorlichting over de bestaande storingsproblemen op de kabel als gevolg van kanaalwisselingen bij digitale ethertelevisie. Wat betreft deze laatste problematiek is de verwachting dat in bijna alle gevallen storingsbestendige bekabeling een probate oplossing is.

Antennes die gebruikt worden voor ontvangst van digitale ethertelevisie, zullen met de ingebruikname van het 800 MHz spectrum door elektronische telecommunicatie moeten worden afgeschermd van verstorende ontvangst. Dit vereist vervanging bij consumenten van antennes die moeten worden voorzien van een zogenaamd LTE-filter. In zijn algemeenheid geldt dat de vergunninghouders van spectrum een verantwoordelijkheid hebben om storing op diensten in aangrenzende frequentieruimte te voorkomen. Hierbij is sprake van een overgaand probleem, omdat antennes worden afgeschreven, en vervangen kunnen worden door nieuwere en betere antennes. Ook hier geldt dat sprake is van naar verwachting voldoende tijd om met passende maatregelen te komen.

Tot slot

Met deze nota bied ik marktpartijen de gevraagde duidelijkheid over de toekomstige uitgifte van frequenties in Nederland. Het laat zien wat de randvoorwaarden zijn om de concurrentie op de markt voor mobiele breedbandcommunicatie voor de komende jaren verder uit te bouwen en het innoverende vermogen van de sector te verstevigen. Effectieve concurrentie raakt ons allemaal. Consumenten, bedrijven, overheden en andere gebruikers profiteren hiervan via kwalitatief hoogstaande en betaalbare toegang tot mobiele communicatiediensten. Zij hebben bovendien de mogelijkheid om van aanbieder te wisselen als de dienstverlening van de huidige aanbieder naar hun maatstaven te kort schiet.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen