

Vergaderjaar 2016–2017

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 418

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2017

In de Nota Frequentiebeleid 2016 is beschreven dat draadloze communicatie een onmisbare grondstof is geworden voor de Nederlandse samenleving.¹ Economie en maatschappij worden in toenemende mate afhankelijk van draadloze communicatie voor innovatie, economische groei en kansen. Om dat te faciliteren worden de komende jaren frequenties beschikbaar gesteld voor mobiele communicatie. Daarmee wordt de uitrol van 5G gefaciliteerd. De belofte van 5G is dat het bedrijfs-specifieke oplossingen mogelijk maakt en het Internet of Things verder ondersteunt. In 2019 worden frequenties geveild in de zogenaamde 700, 1400 en 2100 MHz-banden. In de jaren daarna volgen er waarschijnlijk nog meer frequenties naar aanleiding van internationale (ITU²) en Europese (EU) besluitvorming. Om maximale zekerheid te bieden aan marktpartijen en investeerders wordt sinds medio 2016 gewerkt aan een algemeen beleidskader genaamd «Nota Mobiele Communicatie».

In 2016 zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd waarin met tal van marktpartijen is gesproken over het verdelen van deze frequenties. Er zijn onder meer ideeën verzameld over onderwerpen als technologische en marktontwikkelingen, marktordening en vergunningsduur. Mede op basis daarvan is een concept van de Nota Mobiele Communicatie opgesteld. Tussen 27 januari en 10 maart 2017 is dat concept openbaar geconsulteerd.³ De intentie was om het beleidskader na afloop van die consultatie af te ronden en aan uw Kamer toe te sturen, zoals dat ook is aangekondigd in mijn Kamerbrief van 7 december 2016 (Kamerstuk 24 095, nr. 409). In de ontvangen reacties is onder meer gesteld dat marktordenende maatregelen nodig zijn om een efficiënt werkende markt te blijven waarborgen en is fel gereageerd op het voorstel om frequenties vergunningsvrij beschikbaar te stellen in de 2100 MHz-band. Deze reacties

¹ Kamerstuk 24 095, nr. 409.

² International Telecommunications Union. Een VN-orgaan waarin onder meer op wereldwijde schaal afspraken worden gemaakt over het gebruik van het radiospectrum.

³ https://www.internetconsultatie.nl/nota_mobiele_communicatie.

nopen mij ertoe om nader advies van onder meer de ACM af te wachten voordat definitieve keuzes worden gemaakt. Dat advies wordt uiterlijk begin december verwacht. Kort daarna kan de Nota Mobiele Communicatie aan uw Kamer worden gestuurd.

Vooruitlopend hierop informeer ik uw Kamer in deze brief over de marktcontext voor de aanstaande verdelingen, de doelstelling die bij deze verdelingen zal worden nagestreefd, de instrumenten die daarvoor worden ingezet, de belangrijkste reacties uit de consultatie, waarom die nopen tot het inwinnen van advies en hoe het proces er de komende maanden uit ziet.

Marktcontext

Frequenties vormen een essentiële bouwsteen voor het aanbieden van draadloze en mobiele communicatie. Verdelingen van frequenties voor mobiele communicatie zijn ingrijpende momenten voor de markt. Ze bepalen wie het gebruiksrecht van die frequenties heeft en daarmee de mogelijkheid om mobiele communicatiediensten te leveren, of derden daartoe in staat te stellen. Het is daarom belangrijk ontwikkelingen in de markt te begrijpen voordat frequenties worden verdeeld. De twee belangrijkste marktontwikkelingen zijn (a) convergentie tussen vaste en mobiele netwerken en diensten, en (b) de toenemende vraag naar bedrijfsspecifieke mobiele communicatiediensten.⁴

De convergentie van vaste en mobiele diensten is zichtbaar in de bundeling van televisie met vast internet en telefonie en met mobiel internet en telefonie. Die bundel aan diensten staat ook wel bekend als «quad-play». KPN heeft deze bundel in 2013 geïntroduceerd. De joint venture tussen Vodafone en Ziggo van afgelopen jaar is hier mede een reactie op.⁵ Sinds kort biedt ook deze joint venture quad-play bundels aan. Alternatieve aanbieders zoals T-Mobile en Tele2 kunnen deze diensten slechts leveren als zij toegang tot hebben tot de netwerken van KPN en Ziggo.

Convergentie treedt ook in toenemende mate op tussen vaste en mobiele netwerken. Door het groeiende gebruik van mobiele communicatie en de aanstaande komst van 5G moeten de mobiele netwerken steeds fijnmaziger worden en dichter bij eindgebruikers worden gebracht. KPN en VodafoneZiggo zijn met hun bestaande vaste infrastructuur al tot op een zeer fijnmazig niveau aanwezig. Die infrastructuur kunnen ze gedeeltelijk «hergebruiken» voor het aansluiten van nieuwe mobiele antennes. Alternatieve aanbieders die niet de beschikking hebben over dezelfde vaste infrastructuur, hebben die uitgangspositie niet of in mindere mate.

In toenemende mate worden (primaire) bedrijfsprocessen verrijkt met ICT. Dit is zichtbaar in ontwikkelingen als cloud computing en het Internet of Things. Als gevolg daarvan neemt ook de vraag naar bedrijfsspecifieke draadloze en mobiele communicatiediensten toe. Daarvoor is veelal maatwerk vereist. Voor het leveren daarvan is het kunnen beschikken over frequenties belangrijk. Daarnaast moet er voldoende concurrentiedruk zijn zodat aanbieders van dit soort diensten de prikkel ervaren om te innoveren en de gevraagde maatwerkdiensten te ontwikkelen.

⁴ Deze tweede ontwikkeling is reeds in meer detail besproken in de Nota Frequentiebeleid 2016.

⁵ <http://www.vodafone.com/content/index/media/vodafone-group-releases/2016/lg-vodafone-merge-dutch-operations.html#>.

Doelstelling en instrumenten

In de Nota Frequentiebeleid 2016 is bepaald dat de algemene doelstelling voor het frequentiebeleid «doelmatig frequentiegebruik» is.⁶ Voor de frequenties die bestemd zijn voor mobiele communicatie wordt in de concept Nota Mobile Communicatie een specifieke doelstelling geformuleerd. Deze houdt in dat de overheid streeft naar kwalitatief hoogwaardige mobiele dienstverlening die altijd en overal beschikbaar is tegen concurrerende tarieven. Uitgangspunt is dat deze doelstelling in hoge mate kan worden behaald via een efficiënt werkende markt. Er is dus een belangrijke rol weggelegd voor een efficiënt werkende markt in het nastreven van die doelstelling. De overheid dient wel zeker te stellen dat die markt goed functioneert. Waar nodig zullen aanvullende regels worden gesteld om publieke belangen te borgen.

Bij het verdelen van frequenties zijn verschillende instrumenten beschikbaar die bijdragen aan het realiseren van een efficiënt werkende markt. Daarvoor moeten de juiste randvoorwaarden worden gecreëerd. Dat begint met lage toetredingsdrempels. Om die reden is het belangrijk dat er op gezette tijden een optimale mix van frequenties beschikbaar komt. Daarvoor zijn vergunningstermijnen van belang. Daarnaast is de toegang tot frequenties van belang. De voorwaarden waaronder frequenties beschikbaar worden gesteld – landelijk exclusief, gedeeld gebruik, vergunningsvrij – spelen daarin een rol. In dit kader is in de geconsulteerde conceptversie van de Nota Mobile Communicatie onder meer voorgesteld frequenties vergunningsvrij beschikbaar te maken in de zogenaamde 2100 MHz-band. Verder kunnen marktontwikkelingen het noodzakelijk maken meer ingrijpende marktordenende maatregelen te treffen. Dit betreft bijvoorbeeld het reserveren van frequenties voor specifieke categorieën van partijen of het stellen van beperkingen aan het maximum aantal frequenties dat partijen mogen bezitten («spectrumcaps»). Ook van belang is dat frequenties daadwerkelijk worden gebruikt en niet om strategische redenen worden opgekocht maar vervolgens niet gebruikt. Daarom worden verplichtingen gesteld om frequenties in te zetten voor het leveren van diensten («ingebruiknameverplichting»).

Hoewel een efficiënt werkende markt belangrijk is om de doelstelling te realiseren zijn er (economische) beperkingen aan hetgeen de markt kan leveren. Het kan daarom nodig zijn aanvullende maatregelen te treffen om de doelstelling te bereiken. Een voorbeeld hiervan is het doel om mobiele dienstverlening altijd en overal beschikbaar te hebben. Hoewel de mobiele netwerken in Nederland tot de absolute top behoren in onder meer termen van dekking⁷ is het voor de markt niet altijd mogelijk om die dekking overal in Nederland te realiseren. Soms zijn daar goede bedrijfs-economische overwegingen voor en in andere gevallen worden de mogelijkheden door de lokale situatie (verzet burgers, bestemmingsbeleid, natuur, obstakels in de omgeving) beperkt. Gezien de toenemende economische en maatschappelijke afhankelijkheid van mobiele communicatie is dit echter een onwenselijke uitkomst. Om toch buitenshuis dekking op die plekken te realiseren wordt een dekkingseis gesteld. De eis wordt zo vormgegeven dat hij toetsbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar is. Daarnaast leidt het toenemend gebruik van het radiospectrum tot meer kans op storing tussen verschillende gebruikers, zelfs wanneer alle gebruikers zich aan de regels houden. Om in die gevallen economische of

⁶ Kamerstuk 24 095, nr. 409, pagina 2.

⁷ http://www.p3-networkanalytics.com/wp-content/uploads/2017/04/Report_P3_connect_Mobile_Benchmark_NL_2017.pdf & <https://opensignal.com/reports/2017/06/state-of-lte>.

maatschappelijke schade te voorkomen of minimaliseren kan het nodig zijn vergunningsvoorwaarden te stellen en de rol van het Agentschap Telecom te verduidelijken of versterken.

In de Nota Mobiele Communicatie zal worden beschreven hoe deze instrumenten ingezet gaan worden voor het bereiken van de doelstelling.

Consultatiereacties

Tussen 27 januari en 10 maart 2017 is een concept van de Nota Mobiele Communicatie geconsulteerd. Er zijn in totaal 18 reacties ontvangen van diverse belanghebbenden. De doelstelling om te streven naar kwalitatief hoogwaardige mobiele dienstverlening die altijd en overal beschikbaar is tegen concurrerende tarieven werd in de reacties onderschreven. Ook werd waardering uitgesproken voor het voorbereidende proces waarin belanghebbenden actief zijn betrokken en gevraagd om hun input. De meeste kritiek kwam op twee onderdelen: (1) de consequenties die werden getrokken uit de marktontwikkelingen en (2) het voorstel frequenties vergunningsvrij beschikbaar te stellen. Die kritiek heeft geleid tot het inwinnen van nader advies voordat definitieve keuzes worden gemaakt.

De marktontwikkelingen zoals hierboven beschreven werden in de consultatiereacties herkend. Over de consequenties die hieraan werden verbonden waren de meningen echter verdeeld. Zo werd gesteld dat het bezit van vaste en mobiele infrastructuur KPN en VodafoneZiggo een voorsprong geeft in het aanbieden van quad-play en de uitrol van 5G. Op termijn heeft dit mogelijk gevolgen voor de concurrentiemogelijkheden van alternatieve aanbieders en een efficiënte werking van de markt. Indien de bestaande toegangsregulering op het vaste netwerk van KPN vervalt en toegang tot vaste netwerken niet langer wordt geleverd kan het zelfs onmogelijk blijken voor alternatieve aanbieders om überhaupt quad-play bundels aan te bieden. Verminderde concurrentie zou ook gevolgen hebben voor de mate waarin de markt inspeelt op de bedrijfsspecifieke vraag die aan het ontstaan is. Volgens sommigen van de reacties was de huidige markt daar nu al in gebreke. Daarom zouden bij de eerstvolgende frequentieverdeling(en) maatregelen moeten worden getroffen om dit te compenseren. De reeds voorgestelde maatregelen waren volgens sommigen onvoldoende.

Het voorstel frequenties vergunningsvrij beschikbaar te stellen in de 2100 MHz-band trok felle weerstand van een aantal partijen. Investerings-, de kwaliteit van netwerken en de continuïteit van dienstverlening zouden hiervoor in gevaar komen. Er zouden bovendien alternatieven mogelijk zijn die voor laagdrempelige toegang tot frequenties zorgen. Overigens was er ook steun voor dit voorstel.

In de definitieve Nota Mobiele Communicatie zal ik in meer detail ingaan op alle ontvangen reacties en hoe die zijn verwerkt.

Verdere proces

De aankomende veiling is een zeer vormend moment voor de markt. Daarom is het belangrijk de gevolgen van marktontwikkelingen goed te doorgronden voordat definitieve keuzes worden gemaakt die zich de komende jaren laten voelen. Uit de consultatiereacties die zijn ontvangen, blijkt dit ook. Ik hecht er daarom sterk aan advies van de ACM in te winnen over de eventuele inzet van marktordenende instrumenten. De ACM heeft aangegeven haar advies dit najaar te consulteren en uiterlijk begin december te publiceren.

De ontvangen reacties op het voorstel om frequenties vergunningsvrij beschikbaar te stellen in de 2100 MHz-band hebben er eveneens toe geleid dat ik nader onderzoek laat verrichten. In dat onderzoek wordt in detail gekeken of deze frequenties wel geschikt zijn voor het gestelde doel, de gevolgen van het voorstel, de voor- en nadelen en eventuele alternatieven. Resultaten verwacht ik deze zomer.

Zodra ik voornoemd onderzoek en het advies van de ACM heb ontvangen, kunnen definitieve keuzes gemaakt worden en de Nota Mobiele Communicatie worden afgerond. Mijn ambtsopvolger zal dat waarschijnlijk kort na verschijning van het definitieve advies van de ACM kunnen doen. Dit betekent dat de Nota Mobiele Communicatie naar verwachting in december aan uw Kamer wordt gestuurd.

Tot slot merk ik op dat ondanks deze vertraging in de publicatie van de Nota Mobiele Communicatie de eerstvolgende frequentieveiling van de 700, 1400 en 2100 MHz-banden nog altijd gepland staat in de loop van 2019. Dit is van belang voor de continuïteit van dienstverlening door bestaande partijen en het tijdig in gebruik kunnen nemen van de frequenties door de uiteindelijke winnaars. Een concept van de Veilingregeling verschijnt begin 2018.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp