Autoriteit
Consument & Markt

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
070 722 20 00
www.acm.nl

Openbaar

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag, 25 september 2026

Aantal bijlagen : 1
Ons kenmerk : ACM/UIT/1120393
Contactpersoon : -vertrouwelijk-
Onderwerp : Aanvullend verzoek EZK Upper 6 GHz en uitstel multibandveiling
Uw kenmerk : ACM/26/200477

Geachte mevrouw -vertrouwelijk-,

Op 8 mei 2026 heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) de ACM verzocht advies uit te brengen over de vraag of bij de aankomende multibandveiling van de 800-, 900-, 1800-, en 2600 MHz-banden marktordenende maatregelen dienen te worden getroffen. Naar aanleiding hiervan is de ACM gestart met haar onderzoek en zijn in begin juli 2026 informatieverzoeken verzonden aan marktpartijen.

Binnen EZK zijn intussen vragen gerezen ten aanzien van zowel de scope als de timing van deze multibandveiling. EZK overweegt om ook de Upper 6 GHz-band bij de multibandveiling te betrekken, zodat aan de markt op één en hetzelfde verdelingsmoment een ruimer portfolio aan frequentiebanden kan worden aangeboden. Om deze band in de voorbereiding en verdeling mee te kunnen nemen, zal de veiling dan met ongeveer anderhalf jaar uitgesteld moeten worden, van begin 2029 naar eind 2030. Voor het definitief vaststellen van de scope en timing van de multibandveiling heeft EZK op 7 juli 2026 de ACM verzocht om aanvullend advies over het uitstellen van de multibandveiling om het meeveilen van de Upper 6 GHz-band mogelijk te maken.

In de bijgevoegde notitie heeft de ACM de gevolgen voor zowel de markt als voor het ACM advies uiteengezet. Het meeveilen van de Upper 6 GHz-band heeft als voordeel dat er meer frequentieruimte in één veiling kan worden verworven wat de operationele inspanningen voor MNO's en eventuele nieuwe toetreders vermindert. Ook de overheid hoeft maar één veiling te organiseren in plaats twee achtereenvolgende. Daar staat echter tegenover dat de overheid bij uitstel de vergunningen en voorzover mogelijk de bijbehorende maatregelen zoals DSV en capregeling tijdelijk zal moeten verlengen. Dit zal naar verwachting ook capaciteit van de overheid en inspanning van de markt kosten[1].

Daarnaast ziet de ACM dat het uitstellen van de multibandveiling voor het meeveilen van de Upper 6 GHz-band ook stuit op aanzienlijke onzekerheden, zowel op technisch als juridisch gebied. Dit is met name het gevolg van het feit dat de Digital Networks Act (DNA) nog niet definitief is vastgesteld. Uitstel van de veiling zorgt hierdoor voor onzekerheid over het juridisch kader. Verder kan uitstel het momentum van een eventuele nieuwe toetreder belemmeren en zijn ook de technische voorwaarden rond de Upper 6 GHz-band nog onvoldoende onduidelijk. Dit maakt dat het meeveilen van de Upper 6 GHz-band onder meer het risico met zich meebrengt dat een nieuwe frequentieband wordt uitgegeven zonder dat vooraf voldoende

[1] De ACM gaat ervan uit dat de verlenging van vergunningen en de bijbehorende maatregelen zullen worden geconsulteerd.

duidelijkheid bestaat over de effecten van die toewijzing op de markt. Een gefaseerde veilingmethode heeft als voordeel hebben dat eventuele wijzigingen in de (technische) vereisten van Upper 6 GHz-band en relevante marktontwikkelingen op een later stadium meegenomen kunnen worden.

Hoewel er voordelen zijn voor het meeveilen van de Upper 6 GHz-band, lijken deze in ons oordeel niet op te wegen tegen de onzekerheid die het met zich meebrengt. De ACM acht uitstel van de multiband veiling inclusief de Upper 6 GHz-band dan ook niet raadzaam. De ACM adviseert EZK om de genoemde overwegingen in de notitie te betrekken in de besluitvorming.

Heeft u vragen?
Neem dan contact op met -vertrouwelijk-, die uw zaak in behandeling heeft, bereikbaar via -vertrouwelijk-, of -vertrouwelijk-. Uw zaak is geregistreerd onder zaaknummer ACM/26/200477. Wilt u dit nummer vermelden als u contact met ons opneemt?

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

mr. ing. R. Leijenaar
Teammanager Directie Telecom, Vervoer en Post

Notitie: aanvullend verzoek Upper 6 GHz

1 Inleiding

Voor het definitief vaststellen van de scope en timing van de multibandveiling heeft EZK op 7 juli de ACM verzocht om de volgende twee vragen voor half september te beantwoorden:

- Kan de ACM op basis van haar huidige en op korte termijn nog te vergaren inzichten in de Nederlandse markt voor mobiele communicatie aangeven of zij bij dit alternatieve scenario[2] bezwaren van principiële aard ziet die, in verhouding tot het hierboven geschetste positieve argument, per saldo resulteren in een negatief advies van de ACM voor dit scenario?

- Voorziet de ACM bij een eventuele koerswijziging van EZK bepaalde gevolgen voor de uitvoering van de grote adviesopdracht? Zo ja, welke zijn deze in aard en omvang? Deze wijzigingen kunnen dan worden meegenomen in een bijstelling van de opdracht, als dat aan de orde is.

De ACM heeft naar aanleiding van de gestelde vragen meerdere malen contact gehad met EZK. Uit zowel deze gesprekken als eigen deskresearch blijkt dat er op dit moment weinig bekend is over de beleidsmatige- en technische randvoorwaarden van de Upper 6 GHz-band. Hierdoor kan de ACM de voor- en nadelen van het meeveilen van de Upper 6 GHz-band voor half september onvoldoende volledig onderbouwen, waardoor een afgewogen oordeel ‘per saldo’ niet mogelijk is.

Er is daarom afgesproken dat de beantwoording van de ACM zich zal richten op:

1. de (mogelijke) gevolgen van het toevoegen van de Upper 6 GHz-band
2. de (mogelijke) gevolgen van het uitstellen van de veiling met 1,5 voor het advies van de ACM
3. de (mogelijke) gevolgen van het uitstellen van de veiling met 1,5 jaar voor de Nederlandse telecommarkt

Hoofdstuk 2 van deze notitie gaat in op het eerste onderwerp. In hoofdstuk 3 komen onderwerp 2 en 3 aan de orde in respectievelijk paragraaf 3.1 en 3.2. Tot slot geeft de ACM in hoofdstuk 4 haar conclusie.

[2] Hiermee wordt bedoeld het scenario dat één multiband veiling inclusief de Upper 6 GHz band op een uitgesteld moment (ca. eind 2030) plaatsvindt.

2 Effect Upper 6 GHz

De Upper 6 GHz-band is in Nederland niet eerder uitgegeven voor mobiele communicatie. Wanneer EZK besluit de Upper 6 GHz-band beschikbaar te maken voor mobiele communicatie, leidt dit tot een uitbreiding van de frequentieruimte die MNO's gebruik kunnen maken. Deze toevoeging kan een positieve bijdrage leveren aan het oplossen van de schaarste aan mobiele frequenties. Door extra frequentieruimte beschikbaar te stellen, ontstaat er meer ruimte om tegemoet te komen aan de groeiende vraag naar mobiele connectiviteit. Het meeveilen van Upper 6GHz-band in de aankomende veiling biedt bestaande MNO's en potentiële nieuwe toetreders de mogelijkheid om meer frequentieruimte in één veiling te kunnen verwerven. Voor MNO's die de Upper 6GHz-band kunnen combineren met een netwerkupgrade, zou het meeveilen kunnen bijdragen aan netwerkoptimalisatie. Dit zou de operationele lasten voor marktpartijen kunnen verminderen en daarmee een hogere efficiëntie kunnen meebrengen.

Er is momenteel echter veel onduidelijkheid rondom de Upper 6GHz-band. De ACM vraagt zich daarom af binnen welke termijn daadwerkelijk gebruik van de Upper 6 GHz-band voor mobiele communicatie realistisch is. De Upper 6 GHz-band is tot nu toe niet voor mobiele communicatiedoeleinden bestemd. Deze band wordt momenteel wel gebruikt voor andere typen diensten zoals Radio Astronomy Service (RAS)[3] en straalverbindingen.[4] Voor een deel van de diensten is er in Nederland een (voorstel) voor een einddatum[5], maar voor andere diensten is de toekomst nog onduidelijk.[6] Dit zou kunnen betekenen dat EZK eerst alternatieve oplossingen voor de huidige gebruikers van de Upper 6 GHz-band moet vinden, voordat de band (ook) ingezet kan worden voor mobiele communicatie.[7] De oplossing hiervan vergt goede voorbereidingen en kan een lange doorlooptijd vereisen. De ervaring uit de 3,5GHz-band veiling leert dat het herbestemmingsproces en de bijbehorende veiling langer kunnen duren, vanwege de kans op bezwaar en beroep. Dat kan de beoogde doorlooptijd maanden of jaren verlengen. Er bestaat daarom een kans dat de band niet binnen vijf jaar in gebruik kan worden genomen voor mobiele communicatie. Dat zou ook kunnen betekenen dat de MNO's de Upper 6GHz-band niet gelijk kunnen combineren met andere banden zodat de inzet van de bredere frequentieruimte direct geoptimaliseerd kan worden. Hierdoor gaat het mogelijke voordeel van directe optimalisatie bij het meeveilen verloren

Daarnaast zijn de voorwaarden waaronder de Upper 6 GHz-band beschikbaar wordt gesteld voor mobiele communicatie op dit moment nog niet vastgesteld. Zo moet zowel de totale bandbreedte alsook de precieze frequentieligging binnen de band nog worden bepaald. Deze technische voorwaarden zullen naar verwachting begin 2029 internationaal worden vastgelegd.[8] Op basis daarvan zal vervolgens nationaal beleid worden ontwikkeld, waarin onder meer de uitgiftevoorwaarden, eventuele gebruiksverplichtingen en dekkingseisen nader worden uitgewerkt. De ACM schat dat het beleid rond de Upper 6 GHz dan op zijn vroegst eind 2029 definitief kan worden vastgesteld. Gegeven deze tijdlijn is het de vraag in hoeverre de markt voorbereid is op de komst van deze nieuwe band en in hoeverre bestaande MNO's als ook mogelijke nieuwe toetreders in staat zullen zijn zich tijdig voor een veiling met de Upper 6 GHz-band voor te bereiden. In verband met de door de ACM gesignaleerde onzekerheden, acht de ACM het voorstelbaar dat er meer tijd nodig zal zijn dan EZK inschat om de Upper 6 GHz te kunnen veilen op basis van alle daarvoor vereiste technische en juridische informatie.

[3] RAS is een passieve diensten. Dat wil zeggen dat RAS van nature voorkomende radiogolven van kosmische bronnen ontvangt en zelf niet uitzendt. Zie uitleg van ITU, beschikbaar via: https://www.itu.int/hub/2026/08/radio-astronomy-rethinking-spectrum-for-passive-services/.
[4] Andere voorbeelden van dienstverleningen die gebruik maken van de Upper 6 zijn ook straalverbindingen, satellietcommunicatie en passive microwave sensor measurements. Zie ook: *RSPG Opinion on Long-term vision for the upper 6 GHz band*, 2025, p.11-13. TNO rapport Upper 6 GHz band - *Overview of current and potential future use in The Netherlands*, 2024, p.11, 22-23, beschikbaar via: https://repository.tno.nl/SingleDoc?docId=66679.
[5] *Concept ontwerp besluit NFP wijziging 862-870 MHz en 6425-7125 MHz*, beschikbaar via: Overheid.nl | Consultatie Wijziging Nationaal Frequentieplan 862-870 MHz en 6425-7125 MHz, p.6.
[6] Voor RAS lijkt er op dit moment nog geen duidelijkheid over de toekomst.
[7] Denkbare alternatieven zijn bijvoorbeeld het gebruik van een andere band of co-existentie mogelijkheid. EZK werkt momenteel met stakeholders aan oplossingen.
[8] Presentatie tijdslijnen U6 GHz band EZK, slide 3.

Verder zal de toevoeging van de Upper 6 GHz-band de reikwijdte van het gevraagde veilingadvies van de ACM vergroten. Immers zullen er dan niet vier maar vijf banden worden geveild. De ACM zal aanvullend onderzoek moeten doen naar de mogelijke effecten van het toevoegen van de Upper 6 GHz-band op de markt. Aangezien de technische- en beleidsvoorwaarden van grote invloed (kunnen) zijn op de markt, moeten deze vastgesteld zijn voordat de impact op de markt kan worden geschat. Er zal echter tot zeker 2029 onzekerheid zijn over de wijze waarop de Upper 6 GHz-band zal worden uitgegeven en gebruikt. Hierdoor zal de ACM tot die tijd geen feitelijk onderbouwd advies kunnen uitbrengen over de mogelijke markteffecten van het toevoegen van de Upper 6. Evenmin zal het mogelijk zijn om (eventuele) spectrumcaps voor die tijd onderbouwd vast te stellen. Het meeveilen van de Upper 6 brengt daarom het risico met zich mee dat een nieuwe frequentieband wordt uitgegeven zonder dat vooraf voldoende duidelijkheid bestaat over de effecten van die toewijzing op de markt. Daarentegen zorgt een gefaseerde veilingmethode ervoor dat eventuele wijzigingen in de (technische) vereisten van de Upper 6 GHz-band en relevante marktontwikkelingen op een later stadium juist wel meegenomen kunnen worden.

De ACM merkt tot slot op dat onderzoekbureau Stratix, die onlangs in opdracht van EZK onderzoek deed naar de beleidsopties van de Upper 6 GHz-band, in zijn advies constateerde dat er de komende jaren nog genoeg ruimte is in bestaande frequentiebanden en er daarom geen urgentie is om het beleid over Upper 6 GHz vast te leggen. Stratix adviseerde daarom EZK het onderzoek voor beleidsvorming nog met 1 á 2 jaar uit te stellen, zodat er meer marktrelevante informatie beschikbaar is over o.a. de toekomstige marktvraag en de ontwikkelingen op technologisch gebied.[9]

Alhoewel het momenteel onzeker is wat de benodigde frequentieruimte zal zijn over 5-10 jaar, lijkt er voor de komende jaren nog voldoende frequentieruimte beschikbaar. Aangezien de Upper 6GHz-band naar verwachting niet binnen 5 jaar kan worden ingezet voor mobiele communicatie en er op dit moment nog veel beleidsonzekerheid is, ziet de ACM momenteel geen directe noodzaak om deze frequentieruimte mee te veilen.

[9] Stratix rapport Beleidsopties Upper 6 GHz band, 30 november 2025. Beschikbaar via: https://open.overheid.nl/documenten/8a8b4b27-4f30-4db1-9ae6-d8b99981c091/file.

3 Uitstel multibandveiling

Om de Upper 6 GHz-band in de voorbereiding en verdeling mee te kunnen nemen, overweegt EZK de multibandveiling met ongeveer anderhalf jaar uit te stellen. EZK heeft de ACM hiervoor voorzien van een vernieuwde tijdlijn. Een uitstel van de multibandveiling met anderhalf jaar betekent dat de veiling naar verwachting laat in 2030 zal plaatsvinden. Na afloop van de veiling volgt vervolgens een implementatieperiode, zodat marktpartijen de tijd hebben om hun netwerken aan te passen. Deze periode bedraagt naar verwachting minimaal ruim 1 jaar.[10] Het daadwerkelijke gebruik van de geveilde frequenties zal daardoor op zijn vroegst vanaf eind 2031 plaatsvinden.[11] Deze notitie gaat uit van de planning die EZK momenteel heeft opgesteld en van een uitstel van de veiling met anderhalf jaar.

Het uitstellen van de multibandveiling met anderhalf jaar heeft zowel gevolgen voor het advies van de ACM als op de markt. Paragraaf 3.1 gaat in op de gevolgen van uitstel voor het advies van de ACM. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de juridische gevolgen (paragraaf 3.1.1) en de gevolgen voor de beoordelingsperiode (paragraaf 3.1.2). Paragraaf 3.2 beschrijft vervolgens de mogelijke gevolgen van uitstel van de veiling op de markt.

3.1 Gevolgen voor het ACM advies

3.1.1 Wijzigingen in het juridisch kader door de Digital Networks Act (DNA)

Op 21 januari 2026 heeft de Commissie het voorstel van de DNA openbaar gepubliceerd.[12] Het is nog onbekend wanneer de DNA precies definitief zal worden vastgesteld, maar de Commissie streeft naar vaststelling in Q4 2027.[13] Vervolgens zal een half jaar na definitieve vaststelling de DNA ook daadwerkelijk van toepassing zijn.[14] Momenteel wordt er onderhandeld over het voorstel voor de DNA. Hoe de uiteindelijke tekst zal luiden is onbekend en zal mogelijk pas later in 2027 of begin 2028 duidelijk worden. In het navolgende gaat de ACM daarom uit van de tekst van de DNA zoals deze nu luidt. De ACM realiseert zich echter dat de inhoudelijke analyse bij een nieuwe versie anders kan uitvallen.

Ondanks de onzekerheid over de definitieve vaststelling, is het wel aannemelijk dat de DNA van toepassing zal zijn op het moment dat de veiling wordt uitgesteld. Maar ook als de veiling niet wordt uitgesteld en de herverdeling van de vier banden nog steeds begin 2029 wordt voorzien kan de DNA mogelijk al van toepassing zijn tijdens de voorbereiding van de veiling, tijdens de veiling periode of voor of tijdens de herverdelingsperiode. Voor zover bij de ACM bekend is er op dit moment geen overgangsregeling voor lopende veilingtrajecten opgenomen in de DNA. Theoretisch kan dit op basis van de huidige DNA voorstel mogelijk zelfs betekenen dat op het moment dat de DNA van kracht wordt, de huidige bandverdeling wordt bevroren, en een nieuwe herverdeling of frequentieveiling alleen kan plaatsvinden na een nieuwe voorbereiding onder heel andere voorwaarden.

Op juridisch vlak ziet de ACM twee wijzigingen in het kader van spectrumbeheer in het voorstel van de DNA die bijzondere aandacht vragen met het oog op het advies:

*1. Gebruiksrechten radiospectrum van twintig jaar naar onbepaalde tijd (**artikel 24 lid 1 DNA-voorstel**)*

Op dit moment worden de gebruiksrechten voor radiospectrum verleend voor een periode van twintig jaar. Doordat iedere tien jaar een multibandveiling wordt georganiseerd, ontstaat er elke tien jaar een

[10] De implementatie periode van ruim 1 jaar is gebaseerd op de huidige planning van EZK.
[11] Voor de Upper 6 GHz-band zal dit hoogst waarschijnlijk later plaatsvinden, omdat de ruimte eerst moet worden vrijgemaakt. (zie H2)
[12] Proposal for a Regulation for the Digital Networks Act (DNA) | Shaping Europe's digital future
[13] Europese Commissie, *Joint Roadmap*, 24 april 2026, beschikbaar via: One Europe, One Market roadmap - European Commission
[14] Artikel 210, tweede lid, DNA-voorstel.

verdeelmoment waarop de bestaande marktpartijen hun spectrumposities kunnen veranderen en een nieuwe marktpartij kan toetreden.

Het DNA-voorstel stelt echter dat gebruiksrechten voor radiospectrum in beginsel voor onbepaalde tijd worden verleend. Individuele gebruiksrechten voor radiospectrum dienen wel regelmatig geëvalueerd te worden door de nationale competente autoriteiten. De rechten kunnen op grond van artikel 24 lid 2 te allen tijde worden ingetrokken om een van de in artikel 25 lid 2 genoemde redenen. Een voorbeeld voor een reden tot intrekking is de noodzaak om de concurrentie te bevorderen of verstoringen in de concurrentie te voorkomen op grond van artikel 32 van het DNA-voorstel.[15] Een ander voorbeeld voor een reden tot intrekking is het in verzuim treden door de houder van gebruiksrechten voor radiospectrum om de voorwaarden na te leven die zijn verbonden aan het gebruiksrecht in kwestie[16] Indien er een beroep wordt gedaan op artikel 24 lid 2 geldt er in alle gevallen een opzegtermijn van vijf jaar.

De DNA bepaalt verder dat de nationale bevoegde instantie, wanneer zij overweegt het gebruiksrecht om mededingingsredenen niet te verlengen, alleen tot een nieuwe selectieprocedure overgaat indien er zowel sprake is van geloofwaardige marktvraag van nieuwe aanbieders als is vastgesteld dat de markt ruimte biedt aan meer economisch levensvatbare infrastructuren dan het aantal huidige marktpartijen.[17] Al met al bemoeilijken deze voorwaarden de mogelijkheden voor nieuwe partijen om tot de markt toe te treden ten opzichte van het huidige kader.

Nu op grond van het DNA-voorstel de gebruiksrechten voor spectrum voor onbepaalde tijd worden verleend, heeft dit tot gevolg dat frequentievergunningen automatisch worden verlengd voor onbepaalde tijd. Naast dat het momenteel niet duidelijk is wanneer de DNA precies in werking treedt, is het ook niet duidelijk of er een overgangsregeling zal zijn. Het is daardoor voor de ACM onbekend of enkel nog de nieuwe frequentievergunningen geveild zullen worden, zoals vergunningen voor de Upper 6, of dat alle frequenties voor mobiele communicatie nog één keer worden geveild.

*2. Frequentiemaatregelen op advies van ACM ten behoeve van de mededinging (**artikel 32 lid 2 jo. artikel 73 lid 2 DNA-voorstel**)*

Het DNA-voorstel heeft eveneens gevolgen voor de inhoud en oplevertijd van het ACM-advies. Waar het frequentieveilingadvies van ACM onder het huidige kader van artikel 52 jo. artikel 67 lid 2 Telecomcode voornamelijk is gericht op de vraag of mededingingsbevorderende maatregelen – zoals spectrumcaps, spectrumreserveringen of toegangsverplichtingen – noodzakelijk zijn om daadwerkelijke mededinging in stand te houden of tot stand te brengen, introduceert artikel 32 lid 2 DNA een zwaardere motiverings- en analyseplicht.

Artikel 52 lid 2 Telecomcode stelt dat nationale regelgevende instanties (ACM) “rekening dienen te houden met de marktanalyseaanpak van artikel 67 lid 2 Telecomcode” in het geval zij lidstaten (EZK) adviseren om passende maatregelen te nemen ten aanzien van de verlening, aanpassing of verlenging van gebruiksrechten voor radiospectrum. De ACM dient binnen het huidige juridisch kader dan ook voor het opleggen van marktordenende maatregelen rekening te houden met de marktanalyseaanpak, maar is niet verplicht om een volwaardige marktanalyse uit te voeren.

In artikel 32 lid 2 van het DNA-voorstel staat opgenomen dat nationale regelgevende instanties (ACM) “dergelijke maatregelen uitsluitend voorstellen aan lidstaten (EZK) op basis van een uitgevoerde marktanalyse overeenkomstig artikel 73 lid 2 DNA-voorstel, waarbij met name een toekomstgerichte beoordeling wordt uitgevoerd van de concurrentievoorwaarden op de markt en een beoordeling van de verwachte effecten van dergelijke maatregelen op het handhaven, of tot stand brengen van daadwerkelijke concurrentie, alsmede op bestaande en toekomstige investeringen. Het uitvoeren van een marktanalyse

[15] Artikel 25, tweede lid, sub d DNA-voorstel.
[16] Artikel 25, tweede lid, sub c DNA-voorstel.
[17] Artikel 25, tweede lid, DNA-voorstel

wordt in het DNA-voorstel verplicht gesteld voor de ACM en verhoogt daarmee de lat ten opzichte van het huidige kader.

De ACM kan frequentieveilingmaatregelen dus niet langer uitsluitend baseren op een algemene beoordeling van de concurrentieverhoudingen of eerdere marktervaringen, maar dient haar advies te onderbouwen met een uitgebreide marktanalyse. Daarbij zal de ACM onder meer aanmerkelijke marktmacht moeten vaststellen alvorens toegangsverplichtingen kunnen worden opgelegd. Ook dient de ACM dergelijke maatregelen voor te stellen op basis van een toekomstgerichte beoordeling van de concurrentievoorwaarden op de markt en een beoordeling van de verwachte effecten van deze maatregelen op de handhaving en totstandbrenging van daadwerkelijke concurrentie. Hierbij dient door de ACM ook rekening gehouden te worden met bestaande en toekomstige investeringen.[18]Hierdoor verschuift het frequentieveilingadvies van een overwegend mededingingsrechtelijke beoordeling naar een zwaarder integraal, economisch en toekomstgericht advies.

Van belang hierbij om te vermelden is dat BEREC in samenwerking met de EC, ook richtsnoeren dient te ontwikkelen die zien op consequente toepassing van de passende frequentieveilingmaatregelen op grond van artikel 32 lid 2 DNA-voorstel.[19] Onder deze maatregelen vallen onder meer het opleggen van toegangsverplichtingen.[20] De richtsnoeren dienen binnen 12 maanden nadat de DNA van kracht is geworden gepubliceerd te worden door BEREC. Aangezien de verwachting is dat de DNA pas op zijn vroegst eind 2027 definitief is en de (mededingingsgerelateerde) richtsnoeren anderhalf jaar later[21], zorgt dat ervoor dat het compleet juridisch kader voor het opleggen van marktordenende maatregelen pas op zijn vroegst begin 2029 bekend zal zijn.

Op dit moment is er nog veel onzekerheid over de DNA, maar duidelijk is dat het beleid voor spectrumbeheer zal wijzigen. Het is echter onzeker of de wijzigingen in het huidige voorstel zullen blijven bestaan. Ook is het onduidelijk vanaf wanneer deze wijzigingen precies gaan gelden, en of ze dus al gaan gelden voor de uitgifte van deze nieuwe gebruiksrechten voor radiospectrum.

3.1.2 Beoordelingsperiode

De ACM baseert haar advies op een analyse van de huidige en toekomstige concurrentiesituatie op de mobiele markt. Daarbij kijkt de ACM maximaal vijf jaar vooruit. Binnen deze periode kunnen marktomstandigheden nog met een redelijke mate van zekerheid worden voorspeld. Het hanteren van een langere horizon zou echter leiden tot een aanzienlijke mate van onzekerheid over onder meer de toekomstige technologische ontwikkelingen en marktdynamiek. Hierdoor zou de analyse onvoldoende betrouwbaar zijn om als basis te dienen voor het eventueel opleggen van marktordenende maatregelen bij een veiling.

De termijn voor het aanleveren van het definitieve adviesrapport door de ACM is op dit moment vastgesteld op 1 juli 2027. Dit betekent dat de beoordelingsperiode van het advies zal uitstrekken tot maximaal 2032. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de mate van onzekerheid over de toekomstige concurrentiesituatie binnen deze beoordelingsperiode groter wordt naarmate er verder in de toekomst wordt gekeken.

Indien de veiling met anderhalf jaar wordt uitgesteld, zal de veiling naar verwachting in 2030 worden gehouden en zal het daadwerkelijke gebruik van de geveilde frequenties op zijn vroegst eind 2031 plaatsvinden. [22] Dit zou daarmee tegen het einde van de beoordelingsperiode van het advies van de ACM lopen. Zoals eerder genoemd groeit de mate van onzekerheid over de toekomstige concurrentiesituatie naarmate er verder in de toekomst wordt gekeken. De ACM acht een in 2027 uitgebracht advies dan ook

[18] Artikel 32, tweede lid DNA-voorstel.
[19] Artikel 32, derde lid DNA-voorstel.
[20] Artikel 32, derde lid, sub b DNA-voorstel.
[21] De DNA is zes maanden nadat deze definitief is van kracht.

onvoldoende actueel om als basis te dienen voor besluitvorming over (eventuele) marktordenende maatregelen eind 2031 of later.[23]

Gelet op de beoordelingsperiode ligt het dan ook voor de hand om indien de multibandveiling later plaatsvindt de tijdlijn van het ACM advies overeenkomstig te verschuiven. Indien de multibandveiling met anderhalf jaar wordt uitgesteld, zal dan ook het advies van de ACM met anderhalf jaar moeten worden uitgesteld. Gegeven de huidige termijn van 1 juli 2027 zou dit een verschuiving zijn naar eind 2028. Op die wijze kan worden gezorgd dat de actualiteit, kwaliteit en toepasbaarheid van het advies gewaarborgd blijven.

3.2 Gevolgen voor de markt

Het uitstellen van de veiling met anderhalf jaar heeft ook gevolgen voor de markt. Hieronder zijn de mogelijke gevolgen voor MNO's en gevolgen voor (eventuele) nieuwe toetreders uiteengezet.

Gevolgen voor bestaande MNO's
Een frequentieveiling is een belangrijk moment voor de markt van mobiele communicatie. Voor een bestaande MNO met frequenties die opnieuw verdeeld gaan worden is de uitkomst van de frequentieveiling cruciaal. De uitkomst bepaalt niet alleen de hoeveelheid frequenties die een MNO in de komende 20 jaar kan gebruiken, het bepaalt ook zijn concurrentievermogen in de komende jaren. De aankomende multibandveiling raakt alle drie de MNO's op de Nederlandse markt direct omdat alle geveilde banden, met uitzondering van eventueel de Upper 6, momenteel door de MNO's worden gebruikt.

De huidige vergunning van de 800-, 900-, 1800-, en 2600 MHz- banden verlopen in mei 2030. Dit betekent dat uitstel van anderhalf jaar tot gevolg heeft dat deze vergunningen moeten worden verlengd. In eerdere gesprekken heeft EZK aangegeven dat verlenging van de vergunningen mogelijk is als er een maatschappelijke of economische grondslag is, maar wel duidelijk moet worden gemotiveerd. Echter is de vraag of de bijbehorende maatregelen en voorwaarden zoals de capregeling en de DSV-verplichting ook verlengd kunnen worden.

De capregeling borgt dat er geen scheve verdeling van mobiele frequenties op de Nederlandse markt kan ontstaan en geldt voor alle banden die de MNO's momenteel gebruiken (d.w.z. capregeling geldt ook voor de banden die in de aankomende veiling niet geveild worden). Zonder capregeling valt de waarborging van alle banden die gebruikt worden voor mobiele communicatie weg. Dat kan de marktsituatie verslechteren en de concurrentie tussen de marktpartijen verstoren. Het uitstel van de multibandveiling zonder verlening van DSV-verplichting en capregelingen kan leiden tot een verslechtering in netwerkdekking en een ongewenste verschuiving in de frequentieverdeling, bijvoorbeeld door fusies, overnames of verhandeling van de bestaande frequenties. Dergelijke verschuivingen in frequenties zijn bijna onmogelijk ongedaan te maken.

Het uitstellen van de veiling met anderhalf jaar zal door verlengingen hoogstwaarschijnlijk tot gevolg hebben dat bestaande vergunningshouders langer kunnen profiteren van hun huidige frequentieposities met mogelijk minder verplichtingen. Verder blijven bij uitstel van de veiling potentiële nieuwe toetreders langer buiten de markt, waardoor de bestaande marktsituatie langer in stand blijft. Dit kan de concurrentiedruk op bestaande aanbieders mogelijk verminderen en daarmee ook de prikkel voor verdere innovatie of concurrentie verlagen.

Bovendien kan het uitstellen van de multibandveiling de cyclus van 10 jaar in gevaar brengen. In het Actieplan Digitale Connectiviteit heeft EZK een vaste verdeelcyclus van mobiele frequenties geïntroduceerd, met het doel om reeds uitgegeven frequenties om de 10 jaar opnieuw te verdelen met daarin zowel lage (onder 1 GHz) als hoge (boven 1GHz) frequenties.[24] De vaste verdeelmomenten bieden

[24] EZK Actieplan Digitale Connectiviteit, 2017, p. 15. Beschikbaar via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-848095.pdf.

MNO's de mogelijkheid om hun netwerk modernisatie te combineren met de (opnieuw) beschikbare frequenties. Het uitstel van de veiling kan de geplande netwerkmodernisatie vertragen, met name voor MNO's die van plan zijn hun netwerkupgrade af te stemmen op de eerder gecommuniceerde veilingcyclus. Mogelijk kan dit ook leiden tot hogere kosten wanneer de netwerkmodernisatie niet kan wachten tot de (uitgestelde) veiling plaatsvindt.

Gevolgen voor nieuwe toetreders
Voor een nieuwkomer die overweegt om toe te treden tot de markt als MNO is een multibandveiling hét moment om in te stappen. Hoewel frequenties verhandeld kunnen worden, komen frequentieverhuur en frequentieoverdracht zeer zelden voor.[25] Dat heeft enerzijds te maken met de schaarste aan mobiele frequenties en anderzijds met de complexiteit van het (ver)huur- of overdracht proces van frequenties.[26]

Indien een nieuwkomer overweegt om toe te treden tot de markt, kan uitstel van de multibandveiling met anderhalf jaar het momentum van een eventuele toetreding ondermijnen. De beslissing om mee te doen aan een veiling vergt namelijk jaren aan voorbereiding. Het is een strategische keuze en daarom speelt timing een belangrijke rol. De gevolgen van uitstel zullen per potentiële toetreder verschillen. Voor partijen die nog niet (volledig) zijn voorbereid, kan extra voorbereidingstijd gunstig zijn. Voor partijen die gereed zijn om toe te treden, kan uitstel daarentegen leiden tot hogere kosten en langere onzekerheid.

De ACM acht het voor marktpartijen met name van belang dat zij zo vroeg mogelijk duidelijkheid hebben over het veilingmoment, de te veilen frequenties en de vergunningsvoorwaarden, zodat zij tijdig investeringsbeslissingen kunnen nemen en voldoende investeringszekerheid hebben.

Eventuele impact door DNA op de markt
De DNA is hoogstwaarschijnlijk van toepassing op het moment dat de veiling met uitstel wordt gehouden. Hoewel de DNA nog niet definitief is vastgesteld, heeft dit zoals toegelicht in 3.1.1. waarschijnlijk veel impact op de markt. Enerzijds zal de mogelijkheid tot toetreden in de toekomst mogelijk aanzienlijk worden verkleind. Dit vergroot het belang van de aankomende multibandveiling voor potentiële nieuwe toetreders. De vraag is echter ook of de al uitgegeven frequenties überhaupt opnieuw zullen worden vergund aangezien de DNA op dit moment niet in een overgangsregeling lijkt te voorzien. Daarnaast schrijft de huidige versie van de DNA voor dat de mobiele frequenties in beginsel voor onbepaalde tijd worden uitgegeven wat het eventueel verwerven van de frequenties nog belangrijker maakt.[27] Indien een marktpartij namelijk een te weinig spectrumruimte verwerft tijdens de veiling, heeft dat door de onbepaalde toekenning mogelijk grote gevolgen voor de concurrentiepositie in de toekomst. Door de DNA wordt de uitkomst van de aankomende multibandveiling daarom nog belangrijker voor zowel huidige MNO's als eventuele nieuwe toetreders.

[25] M.u.v. fusies en overnamen.
[26] (ver)huur van frequentie en de overdracht van frequenties vereisen in sommige gevallen de toestemming van de Minister. De Minister kan de ACM in dat geval verzoeken om een advies uit te brengen.
[27] Inclusief use-if-or-lose-it principe.

4 Conclusie

Het meeveilen van de Upper 6 GHz-band en het daarvoor uitstellen van de veiling met anderhalf jaar hebben aanzienlijke gevolgen voor de markt en het ACM advies.

Gevolgen van het meeveilen van de Upper 6 GHz-band
Het meeveilen van de Upper 6 GHz-band leidt tot een uitbreiding van de frequentieruimte die voor mobiele communicatiedoeleinden is bestemd. Daarnaast biedt het meeveilen bestaande MNO's en potentiële nieuwe toetreders de mogelijkheid om meer frequentieruimte in één veiling te verwerven wat de operationele kosten verminderd en efficiëntie voordelen met zich meebrengt. Er blijft echter tot en met in ieder geval 2029 nog veel onzekerheid over de technische- en beleidsvoorwaarden rond de Upper 6 GHz. De onzekerheid over de voorwaarden maakt dat de ACM geen feitelijk onderbouwd advies kan uitbrengen over de impact van de Upper 6 op de markt voor mobiele communicatiediensten. Ook niet indien het advies met anderhalf jaar wordt uitgesteld.

Het meeveilen van de Upper 6 brengt daarom het risico met zich mee dat een nieuwe frequentieband wordt uitgegeven zonder dat vooraf voldoende duidelijkheid bestaat over de effecten van die toewijzing op de markt. Daarbij geldt dat er ook voor de markt tot 2029 veel onduidelijkheid zal blijven bestaan. Het is dan ook de vraag of zowel MNO's als eventuele nieuwe toetreders zich tijdig en voldoende kunnen voorbereiden op een veiling van de Upper 6 GHz-band. Aangezien er voor de komende jaren nog voldoende frequentieruimte beschikbaar lijkt te zijn, zoals vastgesteld in het recente onderzoek van Stratix, en de frequentieruimte naar verwachting niet binnen 5 jaar kan worden ingezet voor mobiele communicatie, ziet de ACM momenteel geen directe noodzaak om deze frequentieruimte mee te veilen.

Gevolgen van het uitstellen van de veiling met anderhalf jaar
Het uitstellen van de multibandveiling met anderhalf jaar heeft zowel gevolgen voor de timing van het ACM advies als het daarvoor geldende juridisch kader. In het geval dat de aanstaande multibandveiling wordt uitgesteld, zal het advies van de ACM met anderhalf jaar uitgesteld moeten worden om de actualiteit, kwaliteit en toepasbaarheid van het advies te borgen.

Daarnaast is het aannemelijk dat de DNA van toepassing zal zijn op het moment dat de multibandveiling plaatsvindt. De DNA is op dit moment nog niet definitief vastgesteld, waardoor er aanzienlijke onzekerheid bestaat over welk juridisch kader precies zal gelden. Dit is ook relevant voor de eventuele marktordenende maatregelen waarover de ACM adviseert, aangezien het DNA voorstel de lat voor het opleggen van marktordenende maatregelen verhoogt ten aanzien van het huidige kader. De lat bepaalt tevens ook de benodigde diepgang en omvang van de onderbouwing in het advies. Het compleet juridisch kader voor het opleggen van marktordenende maatregelen zal pas op zijn vroegst begin 2029 bekend zal zijn.[28] Zolang er onzekerheid is over welke juridische lat er geldt voor het opleggen van maatregelen, kan de ACM hier niet goed onderbouwd over adviseren.

Hoewel het mogelijk is dat de DNA ook al van toepassing is op het moment van veilen zonder enige uitstel, is het denkbaar dat de implementatie en besluitvorming langer duurt. De ACM acht het daarnaast waarschijnlijk dat de DNA versie die uiteindelijk van kracht zal worden, een overgangsregeling voor lopende veilingtrajecten zal bevatten. In een dergelijke overgangsregeling en de bijbehorende overgangsperiode zal het huidige juridische kader waarschijnlijk nog steeds van toepassing zijn. De kans dat de veiling en het ACM advies onder het bestaande kader valt, neemt af als de veiling met anderhalf jaar wordt uitgesteld. Dit vergroot de juridische onzekerheid. Al met al leidt uitstel van de veiling volgens de ACM tot een toename in de onzekerheid en extra complexiteit van het veilingtraject.

[28] Inclusief nog op te stellen richtsnoeren van BEREC ten aanzien van onder meer toegangsverplichtingen.

Met het oog op de beoordelingsperiode en juridische onzekerheid, zal bij een uitstel van de multibandveiling ook het adviestraject van de ACM tijdelijk moeten worden stopgezet.[29]

Gevolgen voor de markt
Ook voor de markt geldt dat het juridisch kader van de DNA onzeker is. De DNA heeft hoogstwaarschijnlijk veel impact op de markt en zal hoogstwaarschijnlijk het belang van de aankomende multibandveiling voor zowel bestaande MNO's als eventuele nieuwe toetreders vergroten. Naar verwachting van de ACM worden de toetredingsdrempels voor nieuwe marktpartijen met de komst van DNA aanzienlijk verhoogt. Ook kunnen de gebruiksrechten van frequenties voor onbepaalde tijd de marktsituaties verslechteren en de concurrentie tussen de marktpartijen verstoren.

Verder heeft uitstel van de veiling hoogstwaarschijnlijk tot gevolg dat bestaande vergunningshouders door verlengingen langer kunnen profiteren van hun huidige frequentieposities met mogelijk minder verplichtingen. Daarnaast blijven eventuele nieuwe toetreders langer buiten de markt, waardoor de bestaande marktsituatie langer in stand blijft. Eventuele geplande netwerkmodernisaties kunnen vertragen voor MNO's die hun netwerkmodernisatie hebben afgestemd op de eerder gecommuniceerde veilingcyclus. Mogelijk kan dit leiden tot hogere kosten wanneer de netwerkmodernisatie niet kan wachten tot de (uitgestelde) veiling plaatsvindt.

Voor een nieuwe toetreder die voornemens is om tot de mobiele markt toe te treden, kan uitstel van de multibandveiling het momentum van een eventuele toetreding belemmeren. Toetreding vergt namelijk jaren aan voorbereiding en de timing is hierdoor van groot belang. Uitstel kan daarmee leiden tot hogere kosten en langere onzekerheid. Voor een nieuwe toetreder die nog niet (volledig) is voorbereid, kan extra voorbereidingstijd daarentegen gunstig zijn. De ACM vindt het met name van belang dat marktpartijen zo vroeg mogelijk duidelijkheid hebben over het veilingmoment, de te veilen frequenties en de vergunningsvoorwaarden, zodat zij tijdig investeringsbeslissingen kunnen nemen en voldoende investeringszekerheid hebben.

Conclusie
De ACM concludeert op basis van de verrichte analyse dat het uitstellen van de veiling voor het meeveilen van de Upper 6 Ghz-band aanzienlijke onzekerheden met zich meebrengen. Tegelijkertijd ziet de ACM op dit moment beperkte argumenten dat uitstel van de veiling voor het meeveilen van de Upper 6 GHz-band substantiële voordelen zouden opleveren. Hoewel er voordelen zijn, lijken deze in ons oordeel niet op te wegen tegen de aanzienlijke onzekerheid die het met zich meebrengt. De ACM acht het uitstellen van de veiling om de Upper 6 GHz-band mee te veilen dan ook niet raadzaam. Het is aan EZK om een zorgvuldige afweging te maken.

[29] Indien de veiling met anderhalf jaar wordt uitgesteld in beginsel met anderhalf jaar.