

Vergaderjaar 2008–2009

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 231

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2008

In het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie op 2 december jl. inzake de vergunningverlening 2,6 GHz heb ik toegezegd uw Kamer met een brief te informeren over de volgende vragen:

- het reserveren van ruimte voor nieuwkomers,
- de ingebruiknameverplichting,
- het handhavingsregime ten aanzien van de vergunningen
- de vraag hoe interferentie tussen FDD en TDD kan worden voorkomen en
- de testveiling voor marktpartijen

Hieronder ga ik kort in op de door u gestelde vragen.

1. Reserveren van ruimte voor een nieuwkomer

Mede in reactie op de marktconsultatie van april 2008 over deze vergunningverlening heb ik de maximale hoeveelheid te verwerven frequentieruimte verlaagd van 80 MHz naar 40 MHz¹. Hierover heb ik uw Kamer geïnformeerd bij antwoord op vragen van de leden Van Dam (PvdA) en Aptroot (VVD) over de verdeling van WiMax-frequenties (ingezonden 17 juni 2008 en door mij beantwoord op 15 juli 2008 onder nummer 2070823020). De verlaging van de maximaal te verwerven frequentieruimte van 80 MHz naar 40 MHz per partij zorgt er voor dat de frequentieruimte verdeeld kan worden over ten minste vijf verschillende partijen. Hiermee wordt ruimte geboden aan ten minste twee nieuwkomers op de markt. Dit betekent dat de huidige drie operators met een eigen mobiel netwerk ook maximaal 40 MHz per partij kunnen verkrijgen. Ik wil hierbij benadrukken dat het denkbaar is dat niet alle drie deze operators het maximum zullen verkrijgen. Strategisch inkopen zal namelijk onaanvaardbaar worden door de verzwaarde ingebruiknameverplichting. Ik kom daar verder in de brief op terug. De resterende frequentieruimte (minimaal 74,7 MHz, 38% van het beschikbare spectrum) wordt daarmee (impliciet) gereserveerd voor nieuwkomers.

¹ Er is in totaal 194,7 MHz aan frequentieruimte beschikbaar. De 40 MHz is zogeheten netto frequentieruimte waarbij – afhankelijk van de uitkomst van de veiling – 5 of 10 MHz extra frequentieruimte kan worden gegeven om mogelijke storingen te voorkomen met andere toepassingen. Een partij kan dus maximaal 45 of 50 MHz bruto verkrijgen.

Door verschillende woordvoerders is aangegeven 20% van de beschikbare frequentieruimte exclusief te willen reserveren voor een nieuwkomer, en wel een nieuwkomer niet zijnde een kabelbedrijf. Hieronder zal ik eerst ingaan op de wens om de kabelbedrijven bij de verdeling van de 2,6 GHz-frequenties niet als nieuwkomer aan te merken. Daarna zal ik aangeven wat de implicaties zijn voor de veiling om 20% van de frequentieruimte exclusief te reserveren voor een bepaalde groep aanbieders van mobiele telecommunicatiediensten.

Kabelbedrijven wel/niet als nieuwkomer

Nederland is op basis van het EU-recht verplicht tot het creëren van een gelijk speelveld voor de telecommarkt¹. Het is juridisch slecht verdedigbaar om voor deze veiling de kabelaars niet als nieuwkomer aan te merken. Mededingingsrechtelijk dient onderscheid gemaakt te worden tussen markten voor vaste communicatiediensten en markten voor mobiele communicatiediensten. Dit is in lijn met het eerdere OPTA/NMa advies².

Om (wholesale) aanbieder te kunnen zijn op een markt voor mobiele communicatiediensten (zoals mobiele telefonie, mobiel internet en mobiele televisie), moet een marktpartij beschikken over een landelijk mobiel netwerk. Partijen die momenteel over een dergelijk netwerk beschikken zijn KPN, T-Mobile en Vodafone.

Buiten de drie genoemde spelers is er in Nederland geen enkele partij in staat om met behulp van een eigen mobiel netwerk mobiele communicatiediensten aan de consument aan te bieden. Andere partijen dan deze drie partijen kunnen daarom als nieuwkomer beschouwd worden. Ook de kabelbedrijven kunnen niet uitgesloten worden van de categorie «nieuwkomers», zij zijn immers niet actief op de markt voor wholesale mobiele communicatiediensten en beschikken daarnaast niet over een volledig landelijk vast netwerk.

Het over één kam scheren van de drie bestaande spelers en de kabel zou erin resulteren dat deze partijen rechtstreeks moeten concurreren voor de overgebleven (niet-gereserveerde) frequentieruimte. Dit zou leiden tot onevenredig benadeling van de kabelbedrijven omdat zij niet de voordelen hebben van een bestaand mobiel netwerk en positie op de wholesale mobiele markt.

Het benadelen van potentieel sterke concurrenten zoals de kabelbedrijven, die met een nieuw mobiel netwerk een goede druk kunnen uitoefenen op de drie bestaande spelers, is daarbij ook nog eens in het voordeel van de bestaande spelers. Het is juridisch twijfelachtig of dit de toets van pro-competitie kan doorstaan en rechtsgeldig is. Daarom ben ik van mening dat het niet wenselijk is om kabelbedrijven het verwerven van spectrum te bemoeilijken.

Implicaties om 20% voor nieuwkomers te reserveren

Het expliciet apart zetten van 20% van de beschikbare frequentieruimte voor nieuwkomers heeft de nodige nadelige consequenties voor de mate waarin ik tegemoet kan komen aan wensen vanuit de markt, voor de uitvoerbaarheid, efficiëntie en risico van het veilingmodel, en voor de planning en kosten:

1. Uitvoerbaarheid en efficiënte uitkomst: Het veilingmodel zal vele malen complexer en intransparanter worden, met mogelijk twee parallelle veilingen. De prijsverkenning zal daardoor vertroebelen, wat waardebepaling van het spectrum lastiger maakt, met winner's curse en een inefficiënte uitkomst als mogelijk gevolg.

¹ Artikel 10 EG Verdrag verplicht de Lidstaten, waaronder Nederland, om zich te weerhouden van maatregelen die het bereiken van de doelstellingen van het EG Verdrag in gevaar brengen. Dit houdt tevens in dat de Lidstaten nationaal géén concurrentievervalsende of concurrentiebeperkende regelgeving tot stand mogen brengen.

² Advies vergunningverlening 2,6 GHz 15 augustus 2008 (OPTA/AM/2008/201770).

- 2. Planning:** Een aanpassing van het model zal leiden tot een vertraging van ten minste 10 maanden. Deze tijd is nodig om het beleid te herformuleren, de regeling te herschrijven en te consulteren, opnieuw een verplicht advies van de OPTA en NMa in te winnen, en vooral om opnieuw de software te ontwerpen, bouwen en testen.
- 3. Kosten:** Met deze vertraging gaan ook de nodige extra uitgaven gepaard, zoals het opnieuw inhuren van veilingexperts en software-deskundigen.
- 4. Risico's:** Het huidige veilingmodel is in de praktijk getest door de Engelse regulator Ofcom en goed geëvalueerd. Aanzienlijke aanpassingen van dit model vergroot het risico op onverwachte effecten (en verlengt de noodzakelijke testfase).
- 5. Wens van de markt:** Het wordt heel moeilijk om tegemoet te komen aan de wens van de markt om de FDD/TDD verhouding¹ tijdens de veiling te laten bepalen.

Tenslotte is een vertraging niet in het belang van nieuwkomers die 2009 als het momentum hebben aangegeven voor de 2,6 GHz veiling. Iedere verdere vertraging van de veiling werkt daarmee in het nadeel van de nieuwkomers, terwijl bestaande spelers juist minder nadelige gevolgen of zelfs voordelen ondervinden van vertraging, omdat hiermee een potentiële toename van concurrentie voorlopig wordt uitgesteld. Mijn huidige voorstel is daarom de meest rechtszekere, transparante en snelste manier om nieuwkomers te kunnen accommoderen. Mijns inziens wordt zo het meest recht gedaan aan de wens om de frequenties snel uit te geven en nieuwkomers een goede kans te geven.

2. De ingebruiknameverplichting

Om te garanderen dat partijen de frequentieruimte daadwerkelijk in gebruik gaan nemen, alsmede om strategische acquisitie te voorkomen, is een ingebruiknameverplichting in de vergunning opgenomen. In het Algemeen Overleg van 2 december jl. is door een aantal woordvoerders aangegeven dat de voorgestelde ingebruiknameverplichting in onvoldoende mate strategische acquisitie tegengaat. Naar aanleiding hiervan heb ik besloten de ingebruiknameverplichting verder te verzwaren. Binnen twee jaar dient in een gebied van ten minste 20 vierkante kilometer dekking gerealiseerd te worden (per vergunning van 5 MHz). Indien een vergunninghouder bijvoorbeeld de beschikking heeft over 8 vergunningen van 5 MHz (in totaal 40 MHz) dan wordt het dekkingsgebied 160 vierkante kilometer. Bovendien is nu de aanvullende eis opgenomen die de vergunninghouder verplicht om binnen vijf jaar ten minste 1600 km² in gebruik te nemen voor het aanbieden van een openbare elektronische communicatiedienst (indien de vergunninghouder beschikt over 8 vergunningen van 5 MHz, in totaal 40 MHz).

Een nóg zwaardere ingebruiknameverplichting binnen vijf jaar dan degene die ik nu voorstel lijkt mij onverstandig. Een zeer zware verplichting kan namelijk een toetredingsdrempel vormen voor nieuwe spelers die veel grotere investering moeten maken dan bestaande spelers om aan deze verplichting te voldoen en is daarnaast niet in lijn met het Europese beleid om vergunningvoorwaarden te beperken tot het strikte minimum dat noodzakelijk is voor een efficiënt en flexibel radiospectrumgebruik. Eerder ligt het dan in de rede om een nog zwaardere ingebruiknameverplichting in de vergunning op te nemen over een langer periode dan vijf jaar – bijvoorbeeld als de dominantie van de diensten via deze 2,6 GHz-frequentie significant is toegenomen.

¹ Frequency Division Duplex-systeem (gepaarde frequentieruimte), in dit systeem worden voor de verbinding van gebruiker naar het netwerk en terug aparte frequenties gebruikt.

Time Division Duplex systeem (ongepaarde frequentieruimte), in dit systeem wordt voor de verbinding van gebruiker naar het netwerk en terug dezelfde frequentie gebruikt.

3. Handhavingsbeleid ten aanzien van de vergunningen

Tijdens het Algemeen Overleg is de vraag gesteld hoe het handhavingsregime er uit zal gaan zien. Het handhavingsbeleid voor 2,6 GHz zal worden vastgesteld nadat de regeling definitief is geworden maar zal qua boetes om een soortgelijke orde van grootte gaan zoals bij UMTS. Dit betekent dat het handhavingsbeleid voor 2,6 GHz er als volgt uit zou kunnen gaan zien. Als de vergunninghouder niet voldoet aan de ingebruikname-verplichting dan wordt de vergunninghouder een last onder dwangsom opgelegd. Deze last onder dwangsom is wat de hoogte betreft gerelateerd aan de kosten die de vergunninghouder minimaal moet maken om te kunnen voldoen aan de ingebruikname-verplichting. Daarmee is de last voldoende zwaar om te voorkomen dat een vergunninghouder voordeel zou hebben van het niet voldoen aan de ingebruiknameverplichting. Naast een last onder dwangsom is het mogelijk een boete op te leggen. Een boete wordt opgelegd vanwege het verwijtbare karakter van het niet nakomen van vergunningvoorschriften. Ten slotte kan ik in het uiterste geval de vergunning intrekken.

4. Storing tussen gepaarde frequentieruimte (FDD) en ongepaarde frequentieruimte (TDD)

Ten slotte heeft uw Kamer gevraagd hoe interferentie tussen FDD en TDD kan worden voorkomen. De ECC¹ heeft in 2005 een indeling van de 2,6 GHz band voorgesteld waarbij er 50 MHz bestemd is voor ongepaarde frequentieruimte en 140 MHz bestemd is voor gepaarde frequentieruimte. Ongepaarde frequentieruimte kan gebruikt worden voor TDD-systemen zoals WIMAX. Gepaarde frequentieruimte kan gebruikt worden voor FDD-systemen zoals UMTS LTE (Long Term Evolution).²

In de beschikking van de Europese Commissie zijn technische parameters opgenomen die zorgen voor co-existentie tussen aangrenzende systemen (FDD en TDD). De technische parameters houden rekening met elke mogelijke denkbare indeling van de band. Deze parameters heb ik opgenomen als voorwaarden in de vergunningen en daarom zullen er geen belemmerende storingen ontstaan tussen netwerken ongeacht de indeling van de frequentieband. Ook zijn storingen met netwerken in de buurlanden niet te verwachten. De ECC heeft op internationaal niveau een aanbeveling³ gemaakt voor co-existentie van netwerken tussen landen. Deze aanbeveling geeft een maximaal signaalniveau op de grens aan. Onderzoek⁴ heeft uitgewezen dat netwerken in de buurlanden hierdoor geen belemmerende storingen zullen veroorzaken op Nederlandse netwerken en omgekeerd, ongeacht de bandindeling.

5. Testveiling

Door mevrouw Gesthuizen is gevraagd naar de testveiling. Aangezien het gaat om een nieuw veilingmodel via internet, is het van belang dat alle marktpartijen (zowel nieuwe als bestaande spelers) zich zorgvuldig kunnen voorbereiden op de veilingprocedure. De testveiling heeft als doel om marktpartijen eerst inzicht te geven in de verschillende ronden van de veiling en de gekozen systematiek. Daarna kan de daadwerkelijke veiling starten.

6. Conclusie

Met voorgaande beantwoording en aanscherping van de ingebruiknameverplichting hoop ik uw zorgen te hebben weggenomen voor onvoldoende marktwerking op de markt op mobiele communicatie. De bestaande cap van 40MHz plus de verzwaarde ingebruiknameverplichting

¹ Electronic Communications Committee, onderdeel van CEPT (European Conference of Postal and Telecommunications Administrations).

² LTE, een snelle variant van UMTS waarmee hogere datasnelheden mogelijk worden.

³ Recommendation ERC Rec 01-01, border coordination of UMTS, Helsinki 2007.

⁴ Technisch onderzoek randvoorwaarden uitgifte 2,6 GHz, Universiteit Twente 17 september 2007.

waarborgen dat er minstens twee nieuwkomers op de markt voor mobiele communicatie kunnen toetreden door deze veiling. Het expliciet reserveren van 20% voor nieuwkomers zoals door de Tweede Kamer is gevraagd is dan ook niet nodig. Allereerst is dit slecht uitvoerbaar, levert dit een minder efficiënte uitkomst van de veiling op, brengt dit vertraging van de veiling met zich mee – die met name in het nadeel is van mogelijke nieuwkomers – en brengt dit extra kosten met zich mee. Ook wordt het heel moeilijk om tegemoet te komen aan de wens van de markt om zelf de FDD/TDD verhouding te bepalen. Tenslotte is het juridisch slecht houdbaar en (uit een oogpunt van concurrentiebevordering) onwenselijk om kabelbedrijven in het kader van deze veiling niet als nieuwkomer aan te merken. Daarentegen kan met het huidige beleidsvoornemen nieuwkomers het snelst en meest rechtszeker ruimte worden geboden op deze markt. Daarmee bewijzen we als overheid naar mijn mening ook de consument de beste dienst.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk