

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
mr. drs. M.A.M. Adriaansens
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC DEN HAAG

Reactie Schiphol op consultatie uitgiftebeleid perceelgebonden netten

23 mei 2023

Excellentie,

Graag reageert Royal Schiphol Group N.V ("Schiphol") op het beleidsvoornemen betreffende het uitgiftebeleid voor perceelgebonden netten ("Concept Uitgiftebeleid") zoals dat op 12 april 2023 ter consultatie is voorgelegd.

Inleiding

Het staat voorop dat Schiphol het belangrijk vindt dat de 3,5 GHz band op korte termijn wordt opengesteld voor (onder meer) lokaal gebruik. Schiphol is steeds meer afhankelijk van goed functionerende, hoogwaardige, maar ook betaalbare lokale netwerken die geschikt zijn voor 5G-communicatiediensten. De vraag naar en afhankelijkheid van die diensten zal in de nabije toekomst alleen maar groeien. Een doelmatige en juiste indeling van de 3,5 GHz band en bijbehorende voorschriften is daarvoor essentieel.

Schiphol heeft daarom op 26 augustus 2022 een uitgebreide zienswijze ("Zienswijze Ontwerpbesluit") inzake het ontwerpbesluit NFP-wijziging 3,5 GHz-band ("Ontwerpbesluit") ingediend waarbij onder meer is gepleit voor een spectrumruimte van 80 MHz boven in de band (tussen 3720 en 3800 Mhz) en een regiefunctie voor mainports zoals Schiphol. Op 23 februari 2023 publiceerde de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 23 februari 2023 het besluit dat strekt tot wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2014 ("NFP-wijziging"). Daarin is in afwijking op eerdere voorstellen gekozen voor een toedeling van twee blokken van 50 MHz onderin en boven in de band. Op 11 april 2023 heeft Schiphol tegen dat besluit beroep ("Beroep") ingesteld. Ook heeft Schiphol op 11 mei 2023 gereageerd op de consultatie met betrekking tot de Frequentieveiling 3,5 GHz 2023 ("Zienswijze Frequentieveiling"), gepubliceerd op 23 maart 2023 ("Ontwerpbesluit Frequentieveiling"), dat onder andere de uitgifte van vergunningen aan aanbieders van mobiele communicatie ("MNO") (mobile network operator) in de 3,5 GHz-band en de vaststelling van de te veilen vergunningen regelt (Bijlage 3). Schiphol ageert (steeds) tegen de toewijzing van het spectrum tussen 3450 en 3750 MHz aan MNO's en mist in de stukken de regiefunctie die voor een doelmatig gebruik van schaars spectrumruimte nodig is. Omdat deze aspecten ook in het voorliggende Concept Uitgiftebeleid ontbreken, zie Schiphol zich genoodzaakt om hierop eveneens een

Amsterdam Airport Schiphol

Postbus 7501, 1118 ZG Schiphol, Nederland
020 601 9111
Schiphol Nederland BV
KvK Amsterdam 34166584
NL08 ABNA 0545 6104 78 NL20 ABNA 0486 7493 04

reactie te geven. Schiphol verzoekt de Minister met deze reactie rekening te houden bij het vaststellen van het definitieve uitgiftebeleid voor lokaal gebruik.

Geen doelmatig gebruik van de beschikbare frequentieruimte

Zoals uiteengezet in de voornoemde stukken, heeft Schiphol meerdere bezwaren tegen de voorgestelde bandindeling voor lokale gebruikers, namelijk twee blokken van 50 MHz tussen 3400-3450MHz en 3750-3800MHz. De rechtmatigheid van de NFP-wijziging ligt momenteel voor bij de rechtbank Rotterdam nadat meerdere partijen, waaronder Schiphol, beroep hebben aangetekend.

Kort en goed kan deze indeling niet leiden tot een doelmatig gebruik van de spectrumruimte. Het onderste deel van deze band (3400-3450MHz) is niet bruikbaar voor lokale netwerken door de mogelijke interferentie met de militaire radarsystemen in de onderliggende band (3300-3400MHz) en de daarvoor benodigde apparatuur. Daar komt bij dat geen apparatuur beschikbaar is die de tussenliggende 300 MHz aaneengesloten spectrumruimte (die voorlopig is toebedeeld aan de MNO's) kan overbruggen, waardoor de frequentiebanden voor lokaal gebruik niet aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Specifiek voor Schiphol geldt dat de onderkant van de band niet bruikbaar is vanwege het veiligheidsrisico voor haar bedrijfskritische processen in het geval het Ministerie van Defensie in de nabijheid van Schiphol uitluistersystemen gebruikt. Aan de andere kant van dit blok zal rekening gehouden moeten worden met de synchronisatie en interferentie met het netwerk van een MNO (zie hieronder). In de onderste 50 MHz blijft aldus geen bruikbaar spectrum over. Dat is op zichzelf in strijd met de Telecommunicatiewet.

Omdat Schiphol nu al 50 MHz spectrum nodig heeft, is voor het tweede blok boven in de band (3750-3800 MHz) hoe dan ook sprake van schaarste, terwijl op basis van het voorgestelde Concept Uitgiftebeleid ook dat blok niet volledig bruikbaar lijkt (zie hieronder). Nu de toedeling van die schaarste ruimte gebeurt op basis van *first come first serve* loopt Schiphol een reëel risico geen spectrumruimte te bemachtigen terwijl een 5G-netwerk voor de toekomst van Schiphol absoluut noodzakelijk is al was het om te kunnen voldoen aan de wettelijke voorschriften en vereisten. Ervan uitgaande dat het beroep van Schiphol tegen de NFP-wijziging gegrond is, zal het Concept Uitgiftebeleid in ieder geval op dit punt moeten worden aangepast.

Looptijd en verschuiven van de bandindeling

Daar komt bij dat in het Concept Uitgiftebeleid wederom wordt aangegeven dat de huidige band-indeling voorlopig is en dat over enkele jaren wordt bezien of deze indeling kan worden gehandhaafd. Deze mogelijkheid roept allereerst de vraag op waarom niet direct gekozen wordt voor een andere, meer doelmatige bandindeling. Daarnaast maakt deze mogelijkheid het nog onaantrekkelijker voor lokale gebruikers te investeren in de onderste band. Mede ter voorkoming van schadelijke interferentie met de militaire radarsystemen onder 3400 MHz zouden lokale gebruikers al grote investeringen moeten doen, maar als gebruik zou worden gemaakt van de mogelijkheid tot een andere bandindeling, zijn die investeringen bij voorbaat al waardeloos omdat het Concept Uitgiftebeleid duidelijk maakt dat bij een andere bandindeling geen ruimte zal zijn voor nadeelcompensatie. Daarmee is het niet onrealistisch te verwachten dat de onderste band in het geheel niet gebruikt zal worden.

Schaarste door synchronisatiestructuur

De bruikbaarheid van de (schaarse) frequentieruimte wordt verder beperkt door de keuze dat perceelgebonden netwerken de synchronisatiestructuur van de landelijke netwerken dienen te volgen. Hoewel in de bijlage een synchronisatiestructuur is voorgeschreven, staat

een MNO vrij de structuur naar eigen inzicht aan te passen. Daarbij geldt dat de voorgeschreven structuur al meer voordeel biedt aan een MNO dan aan lokale gebruiker. Dat beïnvloedt de bruikbaarheid van het beschikbare spectrum omdat een gedeelte ongebruikt blijft.

Een lokale gebruiker is immers gebaat bij een upload protocol nu zij hoofdzakelijk informatie wil uitlezen en controleren. Een MNO zal juist zoveel mogelijk download in zijn protocol wil hebben. Het gevolg hiervan is dat er voor de lokale gebruiker frequentieruimte verloren gaat, omdat de synchronisatiestructuur geënt zal zijn op downloaden. In de praktijk dient de lokale gebruiker verloren frequentieruimte, dat kan oplopen tot meer dan 35 MHz, te dulden als MNO's kiezen voor een structuur dat bijna geheel bestaat uit uploads. Enig alternatief is het inbouwen van een guard band zodat je geen last hebt van interferentie, maar ook dat levert een verlies van 20 MHz op.

Omdat Schiphol naar verwachting tussen nu en twee jaar minimaal 50 tot 80MHz aan beschikbare frequentieruimte nodig heeft, wordt Schiphol door de keuzes in het Concept Uitgiftebeleid onevenredig benadeeld. Dat zou minder problematisch zijn indien er 80 MHz beschikbaar zou zijn boven in de band (omdat uitbreiding naar een hogere band in de toekomst dan mogelijk is). Een alternatief is een synsynchronisatiestructuur geënt op uploads en voor zover een MNO daarvan af wenst te wijken een verplichting van MNO's om in haar eigen spectrumruimte een guard band in te bouwen om de schadelijke gevolgen op te vangen. Waarom het belang van de MNO zwaarder weegt dan die van lokale gebruikers terwijl voor die laatste groep aanzienlijk minder spectrumruimte beschikbaar is gesteld, wordt ook niet gemotiveerd.

Onduidelijkheid omtrent vergunningverlening

Het Concept Uitgiftebeleid bevat slechts een enkele zin over de manier waarop de vergunningen verleend worden, namelijk dat deze zal plaatsvinden op volgorde van binnenkomst. Het is Schiphol onduidelijk hoe de vergunningaanvraag in de praktijk zal plaatsvinden. Bovendien vraagt Schiphol zich af hoe zal worden omgegaan met de situatie waarin meerdere vergunningaanvragen zijn gedaan voor een en dezelfde vergunning. Het uitblijven van de vergunningvoorwaarden klemt des te meer nu de veiling voor de frequenties is aangekondigd na de zomer van 2023 en derhalve de tijd voor het toekennen van vergunningen aan de lokale gebruikers begint te dringen. Schiphol verzoekt dan ook om de conceptvergunningsvoorwaarden zo snel mogelijk te publiceren en gaat ervan uit dat deze eveneens ter openbare consultatie worden voorgelegd.

Ingebruiknameverplichting

Schiphol heeft moeite met de ingebruiknameverplichting binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de vergunning. Op grond van toepasselijke aanbestedingswetgeving dienen lokale gebruikers zoals Schiphol opdrachten aan te besteden, voor zover partijen aanbestedingsplichtig zijn. Een dergelijke aanbesteding kan niet eerder worden uitgevoerd dan voor wanneer bekend is of en welk deel van het spectrum beschikbaar is op het grondgebied van Schiphol. De voorbereidingen van een aanbesteding kunnen al gauw een jaar in beslag nemen, waarna nog gestart dient te worden met de uitvoering. Schiphol erkent dat voorkomen moet worden dat partijen toegewezen frequentieruimte ongebruikt laten onder andere vanwege de hierboven omschreven schaarste, maar voorziet dat de ingebruiknameverplichting van zes maanden problematisch zal zijn. Schiphol vraagt zich af hoe de ingebruiknameverplichting van zes maanden voor lokale gebruikers zich verhoudt tot de twee jaar die een MNO krijgt om dekking te realiseren in een klein gebied van 56 km². Een oplossing zou kunnen zijn dat of

een langere periode wordt gegund of een lokale gebruiker anderszins moet aantonen dat zij is gestart met het inrichten en realiseren van het lokale netwerk.

Bescherming van andere gebruikers

Schiphol begrijpt en erkent het belang van het beschermen van andere gebruikers in dezelfde en in naast gelegen frequentiebanden. Schiphol staat dan ook achter het uitgangspunt dat partijen op gelijkwaardige basis frequentieruimte met elkaar dienen af te stemmen, maar voorziet dat dit op een luchthaven zoals Schiphol niet voldoende is. Veldsterkte limieten en Out-of-block emissies, zoals beschreven in het Concept Uitgiftebeleid kunnen op een bedrijventerrein, waar bedrijven naast elkaar werken een oplossing bieden in de bescherming van andere gebruikers, maar op Schiphol zijn deze gezien het gezamenlijk gebruik van de frequentieruimte niet toepasbaar. Veel bedrijven op Schiphol die interesse hebben in een eigen netwerk, zullen daarvan gebruik willen maken over het gehele grondgebied van Schiphol en niet beperkt willen zijn tot hun vestigingsadres. Op zichzelf is dat mogelijk mits en voor zover er ruimte bestaat regie te kunnen voeren. Omdat Schiphol al wettelijk belast is met de verantwoordelijkheid voor de exploitatie van de luchthaven, heeft zij ervaring met het toezicht houden en het coördineren van de soms wel vijftien partijen die gelijktijdig actief zijn op hetzelfde deel van het grondgebied van de luchthaven. Vanuit deze positie kan Schiphol in een regiefunctie een positieve bijdrage leveren aan de verdeling van de beschikbare frequentieruimte en het houden van toezicht in de praktijk. Dit zou vereisen dat het first come first serve principe wordt losgelaten en (in ieder geval op sommige locaties zoals Schiphol) specifieke partijen worden belast met het beheer van de frequentieruimte. Daarmee wordt bovendien optimaal gebruik gemaakt van het spectrum omdat frequenties dubbel kunnen worden ingezet. Wij verzoeken hiermee rekening te houden bij het opstellen van het definitieve Uitgiftebeleid.

Conclusie

Schiphol begrijpt dat u voor een weinig eenvoudige taak staat om de frequenties in de 3,5GHz-band zo doelmatig mogelijk te verdelen, mede vanwege de uitdagingen rondom Inmarsat en de toenemende tijdsdruk om de 3,5GHz-band te veilen onder de MNO's. Die druk is echter geen rechtvaardiging voor een ondoelmatig en op punten ogenschijnlijk ondoordachte bandindeling en toewijzingsmechanisme voor lokaal gebruik. Het Concept Uitgiftebeleid schept onvoldoende duidelijkheid en geeft Schiphol geen mogelijkheden om een lokaal netwerk te bouwen dat nodig is voor haar toekomstige verplichtingen in de operationele-, veiligheid- en beveiligingstaken. Schiphol komt op achterstand te staan bij andere Europese luchthavens en kan niet voldoen aan de vereiste automatisering ter verbetering van onder andere de arbeidsomstandigheden en duurzaamheidsdoelstellingen. Ook worden andere partijen actief op Schiphol eveneens beknut in hun ontwikkeling.

Schiphol verzoekt u met klem het Concept Uitgiftebeleid op voornoemde onderdelen te heroverwegen en aan te passen. Daarover gaat Schiphol – indien nodig – graag met u in overleg. Daarnaast verzoekt Schiphol u om zo snel mogelijk over te gaan tot het publiceren en ter consultatie voorleggen van de vergunningsvoorwaarden voor lokaal gebruik.