

Besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van dag maand 2022, nr. XY / 0000000, houdende wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2014 (NFP-wijziging ten behoeve van de uitgifte van de PAMR-band)

De Minister van Economische Zaken en Klimaat;

Gelet op artikel 3.1 van de Telecommunicatiewet;

Besluit:

ARTIKEL I

De bijlage bij het besluit van de Minister van Economische Zaken van 3 november 2014, DGETM-TM / 14179469, houdende vaststelling van het Nationaal Frequentieplan 2014 (Nationaal Frequentieplan 2014)¹ wordt als volgt gewijzigd:

A

De Frequentietabel wordt als volgt gewijzigd:

1. De regels, luidende:

Bandgrens		ITU-dienst	Bestemming	Verdeelmechanisme
451,3	MHz			
		MS	Mobiele communicatie, openbare en private besloten netten 5.209	Aangewezen voor Veiligheid en Justitie en overigens vergunningverlening op volgorde van binnenkomst van de aanvraag. Voor commerciële telecommunicatiedienstverlening aan derden via veiling of vergelijkende toets.
455	MHz			

worden vervangen door:

Bandgrens		ITU-dienst	Bestemming	Verdeelmechanisme
451,3	MHz			
		MS	Mobiele communicatie, openbare en private besloten netten 5.209	Aangewezen voor Veiligheid en Justitie en overigens vergunningverlening op volgorde van binnenkomst van de aanvraag. Voor commerciële telecommunicatiedienstverlening aan derden in de band 451,76875 - 453,26875 MHz via veiling of vergelijkende toets. Verdeling op afroep van de landelijke vergunning in de band 453,26875 - 454,76875 MHz.
455	MHz			

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-33116.html>

2. De regels, luidende:

Bandgrens		ITU-dienst	Bestemming	Verdeelmechanisme
461,3	MHz			
		MS	Mobiele communicatie, openbare en private besloten netten 5.287	Aangewezen voor Veiligheid en Justitie en overigens vergunningverlening op volgorde van binnenkomst van de aanvraag. Voor commerciële telecommunicatiedienstverlening aan derden via veiling of vergelijkende toets.
465,74	MHz			

worden vervangen door:

Bandgrens		ITU-dienst	Bestemming	Verdeelmechanisme
461,3	MHz			
		MS	Mobiele communicatie, openbare en private besloten netten 5.287	Aangewezen voor Defensie en overigens vergunningverlening op volgorde van binnenkomst van de aanvraag. Voor commerciële telecommunicatiedienstverlening aan derden in de band 461,76875 - 463,26875 MHz via veiling of vergelijkende toets. Verdeling op afroep van de landelijke vergunning in de band 463,26875 - 464,76875 MHz.
465,74	MHz			

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Dit besluit wordt met de toelichting in de Staatscourant geplaatst.

De minister van Economische Zaken en Klimaat,

[PM beroepsclausule]

TOELICHTING

Nationaal Frequentieplan

Bij besluit van 3 november 2014 is op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Telecommunicatiewet het Nationaal Frequentieplan 2014, hierna 'NFP', vastgesteld. In het NFP licht de rijksoverheid de systematiek van de ordening van het frequentiespectrum toe, en beschrijft zij de doelstellingen van het frequentiebeleid en frequentiebeheer; het vermijden van interferentie (storing) tussen frequentiegebruikers is hierbij de hoofddoelstelling.

Het belangrijkste onderdeel van het NFP is de frequentietabel waarin per frequentieband wordt aangegeven voor welk type gebruik deze band bestemd is en volgens welk verdeelmechanisme deze band beschikbaar wordt gesteld voor frequentiegebruikers. In feite is het NFP een bestemmingsplan voor het radiospectrum. Op basis van dit plan worden de vergunningverlening, het gebruik en het beheer van het spectrum uitgevoerd.

Aanleiding en inhoud van het besluit

In 2021 consulteerde het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een beleidsvoornemen over het toekomstig gebruik van de Public Access Mobile Radio band (hierna PAMR-band) in het 450 - 470 MHz spectrum.² Ter uitvoering van dit beleidsvoornemen wordt nu het NFP gewijzigd. Voor het opnieuw uitgeven van frequentieruimte in de PAMR-band wordt het verdeelmechanisme aangepast van 'commerciële telecommunicatiedienstverlening aan derden via veiling of vergelijkende toets' naar 'verdeling op afroep'.

Via verdeling op afroep zal één vergunning voor de banddelen 453,26875 - 454,76875 MHz en 463,26875 - 464,76875 MHz (1,5 MHz gepaard) worden uitgegeven. Het overige spectrum in de PAMR-band wordt niet opnieuw uitgegeven, omdat de bestaande PAMR-frequentievergunning gedeeltelijk verlengbaar wordt gemaakt ter borging van de continuïteit van slimme energiemeters die van dat spectrum afhankelijk zijn.³ Daarom blijft het verdeelmechanisme ongewijzigd voor de betreffende banddelen 451,76875 - 453,26875 MHz en 461,76875 - 463,26875 MHz.

Toekomstig gebruik van de PAMR-band

De PAMR-band voorziet momenteel in frequentieruimte voor besloten netten ofwel communicatie binnen bedrijven.⁴ De frequentieruimte is en zal worden vergund op exclusieve basis en dat maakt deze geschikt voor bedrijfsspecifieke toepassingen die afhankelijk zijn van kritische communicatie. De frequentieruimte is uitgegeven voor landelijke mobiele dienstverlening mede omdat de relatief lage frequenties ver reiken en er met een relatief beperkt aantal opstelpunten een landelijke dekking kan worden gerealiseerd.

Het bovengenoemde beleidsvoornemen beschrijft de (voorgenomen) beleidskeuzes over het toekomstig gebruik van de PAMR-band. Dit beleidsvoornemen is in maart-april 2021 geconsulteerd. De reacties gaven geen aanleiding om de voorgenomen beleidskeuzes te herzien. Die beleidskeuzes worden hieronder kort samengevat.

De PAMR-band blijft beschikbaar voor bedrijfsspecifieke toepassingen

In het NFP valt de PAMR-band momenteel binnen de bestemming 'mobiele communicatie, openbare en private besloten netten'. De toespitsing op 'besloten netten' c.q. bedrijfsnetwerken blijft relevant en wenselijk. Daarom blijft de bestemming ongewijzigd. EZK wil namelijk de groeiende behoefte aan draadloze communicatieoplossingen voor bedrijfsspecifieke toepassingen faciliteren.⁵

² Beleidsvoornemen Toekomstig gebruik PAMR-frequentieband (450 MHz). Zie <https://www.internetconsultatie.nl/pamrbeleidsvoornemen>.

³ Daartoe wordt een apart besluit voorbereid. Zie het ontwerp besluit tot gedeeltelijke verlengbaarheid PAMR-band 2022 op <https://www.internetconsultatie.nl/pamrverlengbaarheid2022>.

⁴ De PAMR-band betreft 2 x 3 MHz frequentieruimte (uplink 451,76875 – 454,76875 MHz en downlink 461,76875 – 464,76875 MHz).

⁵ Het faciliteren van bedrijfsspecifieke toepassingen is een van de prioriteiten van het Nederlandse frequentiebeleid. Zie hierover de Nota Frequentiebeleid 2016, Kamerstukken II 2016/17, 24 095, nr. 409. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/07/de-nota-frequentiebeleid-2016>.

De band voorziet momenteel al in die behoefte, en zal dat ook in de toekomst kunnen blijven doen. De band is bij uitstek geschikt voor bedrijfs- en missiekritische mobiele communicatie.⁶ Daarbij geeft de toenemende beschikbaarheid van moderne (4G) LTE-apparatuur meer gebruiksmogelijkheden. Overigens wordt de frequentieruimte technologieneutraal uitgegeven en is het aan de toekomstige vergunninghouder om de technologie te kiezen die hem het beste past. Om innovatie en in de toekomst mogelijk nieuwe toepassingen de ruimte te geven, wordt de bestemming ook niet ingeperkt tot bijvoorbeeld een specifieke sector. Het frequentiebeleid streeft juist naar een zo breed mogelijke bestemming.

Opsplitsing

Op basis van advies van Agentschap Telecom en een rapport van Dialogic zal de huidige PAMR-band gesplitst worden in twee kavels/vergunningen van 1,5 MHz gepaard.⁷ Het gaat om vergunningen voor landelijk exclusief gebruik. Het lager gelegen banddeel blijft beschikbaar voor de huidige vergunninghouder ter borging van de continuïteit van slimme energiemeters. Daarvoor wordt de bestaande vergunning gedeeltelijk verlengd. Het hoger gelegen banddeel wordt opnieuw uitgegeven. Overigens werd in de consultatie van het beleidsvoornemen aangegeven dat de toepassingen in deze frequentieruimte beperkt zijn. Het opknippen van de PAMR-band zou volgens verschillende respondenten leiden tot inefficiënt spectrumgebruik. Alles afwegend blijft opsplitsing de meest wenselijke optie, in ieder geval voor de duur van de verlenging. Het alternatief is verlenging van de gehele PAMR-vergunning, maar dat is niet nodig voor het doel, het borgen van de continuïteit van slimme meters.

Uitgifte nieuwe vergunning via verdeling op afroep (VOA)

Het hoger gelegen banddeel in de PAMR-band wordt opnieuw uitgegeven. Het gaat om één vergunning van 1,5 MHz gepaard op landelijk exclusieve basis. Uitgifte biedt marktpartijen de kans om landelijke frequentiegebruiksrechten in de 450 MHz-band te verwerven.

De vergunning zal worden verdeeld via een verdeling op afroep (VOA). Het is namelijk onzeker in hoeverre er vraag is naar de frequentieruimte. Het is met andere woorden onzeker of er schaarste is.⁸ Specifiek voor deze situatie is het verdeelinstrument 'verdeling op afroep' bedoeld. Met de VOA-procedure zal de vraag in kaart worden gebracht en zal bij schaarste de vergunning worden geveild. De juridische basis voor de VOA-procedure is artikel 3.10, eerste lid, onderdeel b, Telecommunicatiewet. De werking van het instrument zelf is beschreven in de artikelen 14 tot en met 16 van het Frequentiebesluit 2013 en in de Regeling verdeling op afroep. De verdeelprocedure wordt in gang gezet met de indiening van een aanvraag tot verlening van een vergunning. Uiterlijk negen weken na ontvangst van die aanvraag maakt de minister in de Staatscourant bekend dat de aanvraag is ingediend, en dat overige geïnteresseerden voor de vergunning in dezelfde band binnen zes weken hun aanvraag kunnen indienen. Als er meer aanvragen zijn, dan wordt de vergunning via een veiling verdeeld. Zo niet, dan wordt de vergunning direct verleend.

Voorschriften en beperkingen

Artikel 14, derde lid, van het Frequentiebesluit schrijft voor dat bij het besluit om vergunningen in een bepaalde frequentieband te verlenen met toepassing van de VOA-procedure, voor zover dat op dat moment reeds mogelijk is, tevens de voorschriften en beperkingen worden vastgesteld die aan de vergunning zullen worden verbonden. Daarom wordt gelijktijdig met de consultatie van dit

⁶ Strict (2020), *Marktonderzoek PAMR-frequentieband*. Zie <https://www.internetconsultatie.nl/pamrbeleidsvoornemen>.

⁷ Agentschap Telecom (2020), *Rapport frequentie-technisch onderzoek PAMR-band*. Zie <https://www.internetconsultatie.nl/pamrbeleidsvoornemen>. Dialogic (2020), *Mogelijkheden voor het PAMR-spectrum in relatie tot continuïteit van slimme meters*. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/05/28/mogelijkheden-voor-het-pamr-spectrum-in-relatie-tot-continuïteit-van-slimme-meters>

⁸ Strict (2020) concludeert in zijn marktonderzoek dat er zeer beperkt schaarste is ten aanzien van de vraag naar de 450 MHz band. Er zijn enkele partijen die aangeven misschien geïnteresseerd te zijn in het verwerven van de frequentieruimte. Dat betekent dat, om het spectrum te kunnen uitgeven, het nodig is om eerst in de markt af te tasten of er schaarste is op basis van concrete vergunningaanvragen. Strict concludeert namelijk niet dat er geen enkele vraag is naar het betreffende spectrum waarmee de vergunning op volgorde van binnenkomst zou kunnen worden verdeeld.

ontwerpbesluit ook alvast de ontwerpvergunning geconsulteerd. Ter toelichting wordt hierna een aantal van de gemaakte keuzes besproken.

Type dienstverlening

Ter uitvoering van het beleid om frequentieruimte dienstenneutraal uit te geven, en teneinde ruimte te bieden aan diverse vormen van gebruik voor uiteenlopende doeleinden, wordt het toegestaan om de frequenties te gebruiken voor zowel openbare als niet-openbare elektronische communicatiediensten. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk om de frequenties te gebruiken voor het aanbieden van connectiviteit ten behoeve van zowel private bedrijfsnetwerken die slechts toegankelijk zijn voor een beperkte groep gebruikers, alsook voor openbare netwerken die toegankelijk zijn voor het publiek.

Ingebruiknameverplichting

De ingebruiknameverplichting houdt in dat de vergunninghouder in een gebied van bepaalde omvang de frequentieruimte moet gebruiken en daarmee een elektronische communicatiedienst aanbiedt. Stratix adviseert een ingebruiknameverplichting voor een gebied van 450 km² na twee jaar en van 4.500 km² na vijf jaar, naar analogie met de bestaande vergunningen voor mobiele communicatie.⁹ Volgens Stratix geeft dit voldoende ruimte voor business cases, voorkomt dit speculatief gedrag, en sluit dit goed aan bij eerdere verdelingen. Het advies wordt overgenomen, om te borgen dat de vergunde frequenties daadwerkelijk gebruikt gaan worden en niet enkel voor speculatieve doeleinden worden verkregen. Verder noemt Stratix een eventuele aanvullende verplichting om na vijf jaar ten minste in elke provincie een dienst aan te bieden, om te voorkomen dat de aanbieder alleen de meest lucratieve gebieden bedient. Dit wordt niet overgenomen, omdat een extra verplichting belemmerend zou kunnen werken voor de business case, gegeven de beperkte vergunningsduur, zie hieronder.

Vergunningsduur

Stratix heeft ook advies uitgebracht over een passende vergunningsduur.¹⁰ Stratix adviseert om de vergunning voor ten minste 26 jaar te verlenen, indien het ministerie ruimte wil bieden aan andere aanbieders (dan de huidige vergunninghouder). Die periode is nodig voor de andere aanbieder om in elk geval de investeringen terug te verdienen. Zonder deze doelstelling dient de vergunningsduur in elk geval minstens 10, maar bij voorkeur minstens 20 jaar te zijn.⁹

Stratix merkt op dat het onzeker is of een andere aanbieder de investeringen gefinancierd zal kunnen krijgen, aangezien de terugverdientijd met 26 jaar zeer lang is. De businesscase voor een andere aanbieder (nieuwkomer) is dus zelfs bij een vergunningsduur van 26 jaar hoogst onzeker. Er lijkt nu alleen voor de huidige vergunninghouder een rendabele business case mogelijk. Volgens Stratix zou hij in tien jaar zijn investering kunnen terugverdienen.

De mededinging kan, op termijn, het beste bevorderd worden door de PAMR-band weer integraal uit te geven, zodra dat mogelijk is. Daarom wordt de vergunning voor (ruim) tien jaar uitgegeven met een looptijd van 18 november 2024 tot en met 1 juli 2035. Zo wordt de looptijd gelijk getrokken met de duur van de verlenging van het lager gelegen banddeel in de PAMR-band, zodat beide gebruiksrechten gelijktijdig aflopen. Daarna kan de frequentieruimte weer integraal worden uitgegeven. Dit sluit aan op het advies van Stratix om t.z.t. weer een verdeling van de gehele 2 x 3 MHz (of meer) mogelijk te maken, waarmee de economische mogelijkheden van de band al een stuk groter worden. Dit is in principe ook mogelijk bij uitgifte voor 26 jaar, maar dan pas rond 2050. Verder sluit dit aan bij de consultatiereacties op het beleidsvoornemen, dat het opknippen van de PAMR-band tot inefficiënt frequentiegebruik zou leiden. Zoals aangegeven, is opsplitsing van de band de meest wenselijke optie. Echter, na afloop van de verlengde vergunning op 1 juli 2035 verdwijnt de noodzaak tot opsplitsing. Tenslotte is een vergunningsduur van 26 jaar

⁹ Stratix (2021), *Onderzoek verlengingsduur, vergunningsduur, en ingebruiknameverplichting PAMR-band*. Zie www.internetconsultatie.nl/nfpwijzigingpamr.

¹⁰ Artikel 3.17, eerste lid, van de Telecommunicatiewet bepaalt dat vergunningen worden verleend voor een bij die vergunning te bepalen termijn die passend is, gelet op de in artikel 3.10, tweede lid, bedoelde doelen, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met het belang van waarborging van mededinging en een doelmatig frequentiegebruik en van bevordering van innovatie en efficiënte investeringen, onder meer door te voorzien in een passende periode voor de afschrijving van investeringen.

uitzonderlijk lang. Ter vergelijking: vergunningen voor mobiele communicatie Europees geharmoniseerd spectrum worden doorgaans voor 15-20 jaar uitgegeven. Het vastzetten van het spectrumgebruik voor 26 jaar betekent dat voor zeer lange tijd niet kan worden ingespeeld op ontwikkelingen in de technologie en markt. Alles afwegende, kunnen de mededinging en het doelmatig gebruik van de frequentieruimte het beste worden gewaarborgd bij een vergunningsduur van (ruim) tien jaar.

Technische gebruiksvoorwaarden

Om onderlinge storing tussen frequentiegebruikers zoveel mogelijk te vermijden, wordt een aantal voorschriften opgenomen. Daarbij is aansluiting gezocht bij de huidige technische voorwaarden voor het gebruik van de PAMR-band en zijn die, waar nodig, geactualiseerd. Coördinatie van frequentiegebruik wordt steeds meer bij de gebruikers zelf gelegd. Hiermee wordt voorkomen dat er onnodig beperkende frequentie-technische voorwaarden in de vergunningen worden opgenomen. Dit komt doelmatig frequentiegebruik, innovatie en flexibiliteit ten goede. Daarom zal worden bepaald dat de vergunninghouders in de PAMR-band onderling afspraken moeten maken over de netwerkplanning. Zij sluiten hiertoe binnen zes maanden na vergunningverlening een overeenkomst. Als de vergunningen in de PAMR-band door twee verschillende partijen verworven en geëxploiteerd worden is 'colocatie' van belang: (gedeeltelijk) gebruik van dezelfde antenne-opstelpunten door verschillende netwerken.¹¹ Afspraken hierover beperken interferentie en bevorderen het doelmatig frequentiegebruik.

In de overeenkomst moet ook aandacht worden besteed aan de wijze waarop 'passende bescherming' wordt gegeven aan het uitlezen van de slimme meters in het lager gelegen deel van de PAMR-band. Met passende bescherming wordt bedoeld dat het gebruik van de aan de vergunninghouder verleende vergunning geen ontoelaatbare storing veroorzaakt op de primaire diensten in de aangrenzende band. De maatregelen die een vergunninghouder moet nemen om passende bescherming te bieden, kunnen van geval tot geval verschillen en o.a. door technologische ontwikkelingen gedurende de looptijd van de vergunning veranderen. Om passende bescherming te kunnen bieden in specifieke situaties kan het zijn dat een vergunninghouder bijzondere maatregelen moet treffen. In dit geval moet de vergunninghouder van het hoger gelegen banddeel passende bescherming verlenen aan systemen in het lager gelegen banddeel, zodanig dat als gevolg van het gebruik van de vergunning geen ontoelaatbare verstoringen plaatsvinden, en een groot aantal slimme meters niet meer kan worden uitgelezen. Het is hierbij van belang dat de gestoorde systemen (gebruikstoepassingen) redelijkerwijs voldoen aan de stand der techniek en voldoende immuun mogen worden geacht voor verstoringen. In het kader van passende bescherming kan het Agentschap Telecom daarom mogelijk onderzoek doen bij eventuele verstoringen, teneinde via bemiddeling of door het geven van een aanwijzing aan één of beide partijen, de verstoringen op te heffen. Passende bescherming betekent dus niet dat de systemen in het lager gelegen kavel absolute bescherming genieten. Zo kan het nodig zijn dat het communicatiekanaal van de slimme meters moet opschuiven richting het midden van het onderste banddeel (het kanaal bevindt zich nu aan de rand van de frequentieruimte) om een guard band te realiseren, omdat anders de gebruiksmogelijkheden van het bovenste banddeel aanzienlijk worden beperkt.

Ten slotte wordt opgemerkt dat de vergunning ook geldig is op installaties ter zee in het Nederlandse deel van het continentale plat op de Noordzee.

Inwerkingtreding

Artikel II regelt de inwerkingtreding van dit besluit. De wijzigingen van artikel I treden in werking op de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin dit besluit wordt geplaatst. Vanaf die dag kan een vergunningaanvraag worden ingediend.

Openbare voorbereidingsprocedure

[PM zienswijzen]

¹¹ In het Antenneregister kunt u zien waar opstelpunten staan. Zie <https://www.antennebureau.nl/plaatsing-antennes/locaties-antennes-in-nederland>

De minister van Economische Zaken en Klimaat,

CONSULTATIEVERSIE