

Verslag consultatie Nota Mobiele Communicatie

Tussen 27 januari 2017 en 10 maart 2017 is een concept van de Nota Mobiele Communicatie openbaar geconsulteerd. Er zijn in totaal 18 reacties ontvangen. Daarvan zijn er acht als openbaar ingediend. Het gaat om reacties van Astron, de branchevereniging ICT en Telecommunicatie Grootgebruikers ('BTG'), Ericsson, Huawei, Schiphol Groep, dhr. de Groot, het ministerie van J&V, en de provincie Zeeland. De overige tien zijn door de indieners als vertrouwelijk ingediend. Om toch zo veel mogelijk inzicht te verschaffen in alle ontvangen reacties wordt hier een geanonimiseerde samenvatting gegeven.

De Nota Mobiele Communicatie kan pas worden afgerond nadat de bevoegde toezichthouders hebben besloten over de voorgenomen fusie tussen T-Mobile en Tele2 en geadviseerd wat dit volgens hen betekent voor de eerstvolgende veiling van de 700-, 1400-, en 2100 MHz-frequenties.¹ Zodoende wordt over het algemeen ook niet besproken hoe de ontvangen reacties zijn gewogen en tot welke aanpassingen ze hebben geleid, behoudens daar waar reeds besluiten zijn genomen en die besluiten reeds bekend zijn gemaakt, bijvoorbeeld via het Actieplan Digitale Connectiviteit.² Voor het overige zal dit worden gedaan bij de publicatie van de definitieve Nota Mobiele Communicatie.

Voorstel vergunningsvrij 2100 MHz

De meest uitgesproken reacties betroffen het oorspronkelijke voorstel om na afloop van de huidige 2100 MHz-vergunningen in totaal 1/6e van die band (2x10 MHz) vergunningsvrij beschikbaar te stellen. Volgens diverse ingediende reacties zouden reeds gedane investeringen in het gebruik van de 2100 MHz-band in gevaar komen, het verlies van deze frequentieruimte zou leiden tot minder goede netwerken, en het zou kunstmatige schaarste bij de eerstvolgende veiling creëren. Voor zover er steun voor dit voorstel werd uitgesproken was deze beperkt positief. In reactie hierop is aan Strict Consultancy gevraagd om naar dit voorstel te kijken. Op 20 september 2017 is aangekondigd dat het oorspronkelijke voorstel werd ingetrokken en ruimte voor het bedienen van bedrijfsspecifieke toepassingen elders wordt gezocht.³ Dit is nader uitgewerkt in het inmiddels verschenen Actieplan Digitale Connectiviteit.

Dekkingseis

Veel van de ontvangen reacties betroffen de voorgestelde dekkingseis. Over dat voorstel werd over het algemeen positief geoordeeld. Wel werd opgemerkt dat de oorspronkelijk voorgestelde eis – "de minister kan" – onvoldoende duidelijk is. Vooral omdat onduidelijk is hoe de minister deze discretionaire ruimte gaat invullen. In de ontvangen reacties werd onder meer gevraagd dit onderdeel van de eis nader te verduidelijken als ook de wijze waarop de minister deze bevoegdheid gaat inzetten. Daarnaast is opgemerkt dat het realiseren van dekking niet enkel door de betreffende vergunninghouders kan worden gerealiseerd. Het plaatsen van de benodigde infrastructuur is mede afhankelijk van medewerking door onder meer gemeenten. Er werd gevraagd om ook diens verantwoordelijkheid voor het realiseren van dekking mee te wegen. Als laatste is opgemerkt dat bij het beoordelen of er sprake is van dekking rekening moet worden gehouden met de feitelijke beleving van mensen.

In het Actieplan Digitale Connectiviteit is bepaald dat de dekkingseis zal verplichten om dekking te realiseren op 98% van de oppervlakte van elke gemeente.⁴ Wat die dekking precies aan

¹ Zie voor nadere toelichting Kamerstukken II 2017/18, 24 095, nr. 437.

² Kamerstukken II 2017/18, 26 643, nr. 547.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/09/20/voorbereiding-landelijke-veiling-mobiele-communicatienetten-gestart>

⁴ Natura-2000 gebieden worden hiervan uitgezonderd en tellen niet mee in de berekening van de oppervlakte van gemeenten.

dienstverlening moet bieden – bijv. een bepaald aantal Mbps – wordt momenteel nader onderzocht. In de definitieve Nota Mobiele Communicatie wordt dit nader uitgewerkt.

Marktontwikkelingen en marktordenende maatregelen

De schets van de marktsituatie en –ontwikkelingen werd door veel partijen herkend en onderschreven. Er waren echter ook kritische kanttekeningen van partijen die vonden dat er teveel vertrouwen werd gesteld in de huidige vier mobiele netwerkpartijen om alle marktvraag, waaronder die naar bedrijfsspecifieke mobiele communicatiedienstverlening, te bedienen. Verder werd opgemerkt dat er onvoldoende gevolg werd gegeven aan de verschillen tussen marktpartijen die in het bezit zijn van zowel een vast als mobiel netwerk versus marktpartijen die enkel in het bezit zijn van een mobiel netwerk.

In het verlengde van deze reacties werd er verschillend geoordeeld over de marktordenende maatregelen ‘spectrumcaps’ en ‘reserveren van frequenties’. Er was overeenstemming over het toepassen van spectrumcaps wanneer het doel daarvan is om te voorkomen dat alle frequenties bij één of twee partijen terecht komt. Niet iedereen vond dat de voorgestelde spectrumcaps wat dat betreft voldoende waarborgen boden. In diverse reacties zijn daarom alternatieve spectrumcaps voorgesteld. Verder waren veel reacties voor het laten vervallen van spectrumcaps direct na afloop van een veiling. Een definitief besluit over spectrumcaps wordt genomen nadat de ACM hierover heeft geadviseerd. De ACM heeft aangegeven dat ze hiervoor eerst het besluit van de Europese Commissie afwacht in de fusiezaak T-Mobile/Tele2.

Ten aanzien van het reserveren van frequenties was er steun voor het uitgangspunt dit instrument enkel in te zetten na advies te hebben ingewonnen van de ACM, en wanneer dit noodzakelijk is en effect zou hebben op de concurrentie. Verder werd geopperd dat inzet pas zou moeten plaatsvinden na een kosten-/batenanalyse, en de toepassing ervan gevolgen zou moeten hebben voor het ontwerpen van een veilingmodel. Evenals geldt voor spectrumcaps zal een definitief besluit over de inzet van dit instrument pas worden genomen nadat de ACM hierover heeft geadviseerd.

5G: roadmap en beleid voor toekomstige frequentiebanden

In een flink aantal van de ontvangen reacties werd gevraagd om een roadmap op te stellen voor de beschikbaarstelling van onder meer de 3,5 GHz- en 26 GHz-band, en meer algemeen werd er gevraagd om een actieplan voor de uitrol van 5G. Sommige partijen vroegen verder om beschikbaarstelling van de 3,5 GHz-band op korte termijn. Daar stond tegenover dat bestaande gebruikers van de 3,5 GHz-band vroegen om rekening te houden met hun huidige gebruik, waarvoor zij nog lopende vergunningen hebben. Verder werd gesteld dat Nederland voor het beleid inzake de 26 GHz-band, en andere van dat soort extreem hoge frequenties, haar beleid zou moeten afstemmen op hetgeen op EU-niveau wordt overeengekomen. Tegelijkertijd werd gesteld dat er landelijk exclusieve vergunningen voor deze banden moeten worden uitgegeven.

In het Actieplan Digitale Connectiviteit zijn de contouren voor het uitgiftebeleid van de 26 GHz-band verder uitgewerkt. Daarin is ook aangekondigd dat ernaar wordt gestreefd om commercieel gebruik van de betreffende band in 2020 mogelijk te maken.⁵ Voor de stand van zaken rond de 3,5 GHz-band wordt verwezen naar de meest recente Kamerbrief hierover van 16 oktober 2018.⁶

Vergunningsvoorschriften

Door verschillende partijen zijn opmerkingen gemaakt over onderwerpen die (mogelijk) via een vergunningsvoorwaarde worden geregeld. Deze zagen vooral op het voornemen om vergunningen uit te geven voor een termijn van 15 tot 20 jaar. Zij verwezen naar het toenmalige voorstel dat de

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 26 643, nr. 547.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 24 095, nr. 449.

Europese Commissie op dit punt had gedaan bij de herziening van het Europees regelgevend kader. Namelijk om vergunningen uit te geven voor minimaal 25 jaar. Zoals reeds in het BNC-fiche bij deze voorstellen van de Europese Commissie beschreven was dit voorstel niet onderbouwd en werd het niet gesteund.⁷ In het Actieplan Digitale Connectiviteit is op dit punt opgemerkt dat de 700-, 1400- en 2100 MHz-frequenties tot in 2040 gaan worden vergund. Dit komt voor deze frequenties neer op een vergunningstermijn van 19 à 20 jaar, uitgaande van een veiling eind 2019 of begin 2020. Voor het overige worden definitieve keuzes gemaakt in de definitieve Nota Mobiele Communicatie.

Een ander voorschrift waar opmerkingen over zijn gemaakt betrof de voorgestelde ingebruiknameverplichtingen, in het bijzonder voor de 700 MHz-band, maar ook voor de 1400 MHz-band. De meningen liepen uiteen. Van steun voor hetgeen voorgesteld, tot kritiek omdat het te zware verplichtingen zou inhouden, dan wel kritiek omdat ze te licht zouden zijn. In dat kader is ook geopperd om medegebruik van frequenties te verplichten. Naar aanleiding van deze opmerkingen zijn de voorgestelde ingebruiknameverplichtingen voor zowel de 700 als de 1400 MHz-banden aangepast en meer in lijn gebracht met de ingebruiknameverplichting voor vergelijkbare frequentiebanden. In het Actieplan Digitale Connectiviteit zijn vervolgens de te hanteren ingebruiknameverplichting voor de 700-, 1400-, en 2100 MHz-banden bekend gemaakt:

Band	2 jaar na vergunningverlening per 5 MHz (in km²)	5 jaar na vergunningverlening per 5 MHz (in km²)
2100 MHz	55	550
1400 MHz	74	734
700 MHz	751	7.512

Door verschillende partijen zijn opmerkingen gemaakt over mogelijke verstoringen die kunnen optreden wanneer de 700 en 1400 MHz-banden worden uitgegeven voor mobiele communicatie en wordt gesuggereerd dat de overheid geld beschikbaar moet stellen om dit op te lossen. Dit betreft storing van mobiele communicatie op de coax-kabel (kabel-televisie), storing van mobiele communicatie die wetenschappelijk onderzoek (radio-astronomie) schaadt, en storing op gebruik van frequenties door het ministerie van Defensie. Verder werd waardering uitgesproken voor de rol die het Agentschap Telecom speelt in het aanpakken en oplossen van vergelijkbare storingsvraagstukken in het verleden. Wel werd het als wenselijk beschouwd dat de doorzettingsmacht van Agentschap Telecom wordt verduidelijkt.

Tot slot is in de consultatie aandacht gevraagd voor de trage omschakeling van Nederlandse telecomaandbieders naar IPv6. Er is geopperd het gebruik van dat protocol als voorwaarde te verbinden aan te veilen vergunningen. Hierover wordt voor nu opgemerkt dat frequentievergunningen zien op het gebruik van specifieke frequenties. De verplichting IPv6 toe te passen zou dus slechts het gebruik daarvan bij de inzet van die specifieke frequenties betreffen. Een aanbieder kan voor de rest dan alsnog gebruik blijven maken van IPv4.

⁷ Kamerstukken II 2016/17, 22 112, nr. 2235