

Beleidsvoornemen Toekomst PAMR-vergunning in de 450 – 470 MHz frequentieband

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Op grond van de Telecommunicatiewet is de minister van Economische Zaken en Klimaat (verder: EZK) in Nederland verantwoordelijk voor het frequentiebeleid d.w.z. het bestemmen en verdelen van frequentieruimte.

In 2005 heeft de minister frequentieruimte in de 450 - 470 MHz-band ter beschikking gesteld voor de exploitatie van een zogenaamd Public Access Mobile Radio (afgekort: PAMR) netwerk, een openbaar elektronisch communicatienetwerk voor mobiele communicatiedienstverlening ten behoeve van besloten gebruikersgroepen zoals taxicentrales, beveiligingsdiensten en nutsbedrijven.¹ Het gaat daarbij nadrukkelijk om professionele gebruikers en niet om dienstverlening aan consumenten. Via een veiling werd één landelijke vergunning uitgegeven aan Nozema, dat later werd overgenomen door KPN. In 2012 is deze vergunning overgenomen door Utility Connect B.V. De huidige vergunninghouder exploiteert een communicatienetwerk gericht op communicatie tussen apparaten (machine-to-machine) met name binnen het energiedomein.

De PAMR-vergunning loopt, na een termijn van vijftien jaar, af op 17 november 2020.² Met afloop van deze vergunning moet een besluit worden genomen over de toekomst van deze frequentieruimte gegeven de vraag in de markt en de technologische ontwikkelingen. In de eerste helft van 2017 heeft EZK extern onderzoek laten verrichten naar de behoefte in de markt aan professionele mobiele communicatie en PAMR in het bijzonder. Gelet op de uitkomsten van het onderzoek is het voorgenomen beleid geformuleerd dat hieronder wordt toegelicht.

1.2. Doel van dit beleidsvoornemen

Dit document schetst het voorgenomen beleid t.a.v. de toekomst van de PAMR-vergunning. EZK wil marktpartijen tijdig informeren en in de gelegenheid stellen hun zienswijze te geven, zodat het ministerie alle belangen kan afwegen en tot een zorgvuldig afgewogen besluitvorming kan komen (naar verwachting medio 2018).

Het beleidsvoornemen ligt nu ter consultatie voor. Partijen kunnen uiterlijk 23 april 2018 reageren via www.internetconsultatie.nl/pamr.

1.3. Leeswijzer

Hoofdstuk twee beschrijft de huidige markt voor professionele communicatie in Nederland en de visie van EZK daarop. Vervolgens worden een aantal beleidskeuzes besproken: hoofdstuk drie gaat in op het handhaven van de bestemming van de PAMR-band, waarna hoofdstuk vier en vijf ingaan op de keuze om de vergunning eerst te verlengen en daarna opnieuw uit te geven.

¹ Staatscourant 22 augustus 2005/WJZ 5052800. De frequentieruimte betreft 2 x 3 MHz, up link 451,76875 – 454,776875 MHz en down link 461,76875 – 464,76875 MHz.

² Vergunning met nummer AT-EZ/7178472.

2. Markt voor professionele mobiele communicatie

2.1. Behoeftte in Nederland aan professionele mobiele communicatie

Bedrijven en andere organisaties worden steeds meer afhankelijk van draadloze communicatie. In dat verband wordt wel van 'professionele communicatie' of 'bedrijfskritische communicatie' gesproken. Zonder de beschikking over communicatie staan bedrijfsprocessen stil of worden deze hierdoor op zijn minst gehinderd. Van oudsher betreft dat (spraak)communicatie tussen medewerkers die met elkaar moeten kunnen communiceren, ook bij calamiteiten. Tegenwoordig gaat het ook steeds vaker om geautomatiseerde processen in de zorg, industrie, zee- en luchthavens, zakelijke dienstverlening, de utiliteitssector, enzovoorts. De groter wordende afhankelijkheid zorgt ervoor dat aan communicatiesystemen specifieke eisen worden gesteld zoals bijvoorbeeld een zeer hoge mate van beschikbaarheid en betrouwbaarheid van netwerken.

Zoals eerder geschetst is de PAMR-vergunning in 2005 uitgegeven om te voorzien in de behoefte aan professionele mobiele communicatie. Uit marktconsultaties bleek destijds dat bedrijven en organisaties behoefte hadden aan gespecialiseerde mobiele communicatiedienstverlening met een hoge betrouwbaarheid, functionaliteiten voor groepscommunicatie, enz. Dit aanvullend op de mogelijkheid om zelf een lokaal netwerk te bouwen (PMR) en aanvullend op het generieke (openbare) aanbod van mobiele diensten in de markt waaronder GSM- en UMTS-diensten. Om gespecialiseerde, landelijke dienstverlening door een openbare aanbieder (PAMR) mogelijk te maken werd één landelijke vergunning uitgegeven.

Om meer inzicht te krijgen in de huidige marktsituatie en behoeften van eindgebruikers heeft EZK onderzoek laten verrichten.

2.2. Uitkomsten marktonderzoek

Onderzoeksbureau Dialogic heeft marktonderzoek gedaan naar de behoefte aan PAMR-diensten in de 450-470 MHz band.³ Het onderzoek beschrijft de huidige en toekomstige behoefte aan professionele mobiele communicatie in Nederland en in hoeverre deze kan worden ingevuld binnen de PAMR-band. Het onderzoek is afgebakend tot de periode tot en met 2025. De bevindingen zijn gebaseerd op literatuurstudie en interviews met afnemers, aanbieders en experts.

Samenvatting van de uitkomsten van het onderzoek:

- Professionele mobiele communicatie wordt in vrijwel alle bedrijfssectoren gevraagd. Vanaf een bepaalde omvang hebben organisaties behoefte aan (bijvoorbeeld) communicatie voor bedrijfshulpverlening of beveiliging. In een aantal sectoren, waaronder de utiliteiten en de logistieke sector, voorziet Dialogic een groeiende behoefte aan kritische datacommunicatie. De behoeften verschillen in de mate waarin de communicatie kritisch is – voor de bedrijfsvoering of bij calamiteiten – en in de geografische afbakening: landelijk of afgebakend gebruik.
- Afnemers van kritische communicatie kiezen, ondanks een vaak geziene voorkeur voor het inkopen van communicatie als dienst, vaak voor het aanleggen van een eigen netwerk om de volgende redenen: (1) controle over de dekking en capaciteit van het netwerk, (2) controle over de technologie en de levenscyclus daarvan, (3) afhankelijkheden van andere systemen en het lichtnet en (4) (gepercipieerde) veiligheid en scheiding van publieke infrastructuur.
- Een PAMR-dienst kan landelijke behoefte aan (kritische) spraak en data vervullen en daarbij, in vergelijking met generieke mobiele diensten, beter tegemoet komen aan bovenstaande aspecten.
- De Nederlandse markt voor professionele mobiele *spraak*communicatie op basis van PAMR is redelijk verzadigd. De markt voor kritische mobiele *data*communicatie is op dit moment klein. Een business case voor het aanbieden van PAMR-datadiensten (smalbandig) in Nederland is, naar verwachting, tussen 2017 en 2025 alleen haalbaar wanneer de aanbieder een bepaald

³ Dialogic (2017), *Marktonderzoek professionele mobiele communicatie in de 450-470 MHz PAMR-band*.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/06/15/marktonderzoek-professionele-mobiele-communicatie-in-de-450-470-mhz-pamr-band>

volume kan behalen (ordegrootte honderdduizend tot een miljoen of meer, primair afhankelijk van de betalingsbereidheid van afnemers).

- De belangrijkste factoren en onzekerheden die de vraag naar, en levensvatbaarheid van, diensten in de PAMR-band in de periode 2017-2025 zullen beïnvloeden, zijn:
 - o De geschiktheid van diensten ten behoeve van professionele gebruikers via de generieke mobiele netwerken. Daarvan zal een PAMR-dienst concurrentie ondervinden.
 - o De mate waarin Internet of Things (IoT) zorgt voor een toename van de vraag naar *kritische* datacommunicatie, en de mate waarin operators hierop zullen inspelen.
 - o Inzet van moderne 4G LTE-technologie ligt het meest voor de hand, maar beschikbaarheid van apparatuur is nog beperkt. Bepalend zijn of standaardisatie van de volledige PAMR-band binnen LTE plaatsvindt (naar verwachting binnen twee tot drie jaar) en of een levendig ecosysteem voor LTE-apparatuur ontstaat die in de band kan werken.⁴

2.3. Conclusies

Op basis van het onderzoek trekt EZK een aantal conclusies:

- De ontwikkeling van een LTE-ecosysteem in de 450 MHz-band biedt op termijn nieuwe mogelijkheden voor gebruikers en aanbieders van professionele mobiele communicatie.⁴ Daarbij is de vraag of en hoe LTE technologie precies gebruikt kan gaan worden in de (huidige) Nederlandse PAMR-band en welke apparatuur daarvoor beschikbaar komt. De verwachting is dat dit binnen 1 à 2 jaar duidelijk wordt.
- De markt biedt op dit moment geen ruimte voor een brede PAMR-aanbieder van mobiele spraak- en datadiensten aan besloten gebruikersgroepen, zoals in 2005 door EZK voorzien. Op basis van de gehouden interviews zijn er geen indicaties dat er momenteel naast de huidige vergunninghouder andere (potentiele) aanbieders zijn die belangstelling hebben in de frequentieruimte (onder de huidige gebruiksvoorwaarden). Wel zal de belangstelling naar verwachting groeien wanneer LTE ingezet kan worden in de PAMR-band.
- De PAMR-vergunning kan gaan voorzien in een behoefte aan smalbandige kritische communicatie. Het gaat dan in het bijzonder om datacommunicatie ten behoeve van Internet of Things-toepassingen die in diverse sectoren een vlucht nemen. Er wordt momenteel veel geëxperimenteerd, bijvoorbeeld door steden, waterbedrijven en op het spoor. Toepassingen kunnen op termijn kritisch worden voor de bedrijfsvoering. De markt zal dan moeten voorzien in kritische datacommunicatie oplossingen. De PAMR-vergunning vervult daar een rol in. Voor deze niche kan in de komende jaren een commerciële business case ontstaan. Overigens kan een spraakdienst daar ook onderdeel van uitmaken gezien de recente ondersteuning van missiekritische spraak in mobiele standaarden. Dit alles is afhankelijk van bovengenoemde factoren en onzekerheden; de marktontwikkelingen zijn nog pril, over 2 jaar zou meer duidelijk moeten zijn.

3. Voornemen om de PAMR-band beschikbaar te houden voor professionele mobiele communicatie

In dit hoofdstuk wordt eerst een aantal beleidskeuzes gemaakt t.a.v. het toekomstig gebruik (de bestemming) van de PAMR-band in Nederland.

⁴ Er bestaan verschillende technologieën en standaarden voor (professionele) mobiele communicatie. In de industrie heerst consensus over convergentie naar LTE op de langere termijn. LTE (Long Term Evolution) is de internationale standaard voor de vierde generatie mobiele netwerken (4G), CDMA is een eerdere standaard voor 3G netwerken. In tegenstelling tot LTE wordt CDMA niet verder doorontwikkeld. Het ecosysteem voor LTE is omvangrijk, maar er is nog weinig apparatuur op de markt die de 450 MHz-band ondersteunt. LTE heeft sinds kort ondersteuning voor missiekritische spraak (MCPTT) welke naar verwachting binnen twee jaar op netwerken wordt uitgerold. Daarnaast zijn er recente toevoegingen aan de standaard (LTE-M en NB-IoT) voor datacommunicatie tussen apparaten ofwel machine-to-machine communicatie, welke ook toegepast zou kunnen worden in de PAMR-band.

3.1. Beleidskader bestemmen en verdelen van frequentieruimte

De Nota Frequentiebeleid 2016 bevat de algemene doelstelling en uitgangspunten voor het frequentiebeleid, dat wil zeggen voor het bestemmen, verdelen en het gebruik van frequentieruimte.⁵ In algemene zin streeft de overheid ernaar dat frequenties efficiënt en effectief worden gebruikt. Efficiëntie houdt in: niet meer frequentieruimte dan noodzakelijk voor een bepaalde toepassing. Effectiviteit houdt in: voldoende frequentieruimte om de beoogde economische en maatschappelijke doelen te kunnen verwezenlijken. In eerste instantie is het aan de markt om dit te borgen, de overheid stelt waar nodig regels om maatschappelijke en publieke belangen te borgen.

Verder benoemt de Nota Frequentiebeleid 2016 de prioriteiten voor het beleid in de komende periode. Hier met name relevant zijn:

Faciliteren bedrijfsspecifieke toepassingen

EZK zal de groeiende behoefte aan draadloze communicatieoplossingen voor bedrijfsspecifieke toepassingen faciliteren. Bedrijven worden steeds meer afhankelijk van draadloze communicatie. Verondersteld wordt dat, gelet op toekomstige technologische ontwikkelingen, de vraag naar bedrijfsspecifieke toepassingen grotendeels via mobiele aanbieders kan worden afgewikkeld, maar dat daarnaast juist ook andere partijen, zogenaamde niche-spelers, een rol spelen. Juist dit soort partijen kunnen specifieke oplossingen bieden voor bedrijfsspecifieke toepassingen waardoor verbreding van de markt optreedt en daarmee ook concurrentie op die markt. Het beschikbaar stellen van frequentieruimte voor bedrijfsspecifieke toepassingen kan hierbij helpen. Dit geeft niche-spelers een kans om specifieke diensten aan te kunnen bieden, op basis van eigen infrastructuur dan wel als dienstenaanbieder op infrastructuur van een infrastructuraanbieder. EZK zal waar nodig en mogelijk frequentieruimte beschikbaar stellen voor bedrijfsspecifieke toepassingen. Daarbij zal zo veel mogelijk worden aangesloten op de bestaande ecosystemen voor mobiele communicatie (bijvoorbeeld LTE).

Zo breed mogelijk bestemmen van frequenties

De mate van gedetailleerdheid van de bestemming kan flink verschillen, bijvoorbeeld ten aanzien van de specifieke toepassing en dienst. Om de markt zo veel mogelijk de ruimte te geven om zijn werk te doen is de bestemming in het Nationaal Frequentieplan (NFP) zo technologie- en dienstonafhankelijk als mogelijk. EZK zal frequentieruimte dus zo breed mogelijk bestemmen. Wel kan het nodig zijn om bestemmingen specifiek in te vullen om tegemoet te komen aan maatschappelijke en culturele belangen.

Voorspelbaar beleid t.a.v. schaarse vergunningen

EZK zal tijdig en daarmee voorspelbaar de doelstellingen van verdelingen en de concrete uitwerking helder maken, zodat de markt zich beter kan voorbereiden op investeringsbeslissingen. Schaarse vergunningen worden geveild en slechts bij uitzondering verlengd indien er een publiek belang mee is gemoeid (zie verder paragraaf 4.1). Om publieke belangen te borgen, kan de overheid eisen stellen en voorzieningen treffen. Het gaat dan bijvoorbeeld om (in casu relevant):

- ingebruiknameverplichtingen,
- regels ten aanzien van de continuïteit van dienstverlening (bij heruitgifte van vergunningen), en om
- diensten- en/of technologievoorschriften.

Deze kunnen alleen bij wijze van maatwerk en goed beargumenteerd ingezet worden. Het moet expliciet duidelijk worden gemaakt dat zonder deze voorzieningen publieke belangen niet zonder meer geborgd zijn.

3.2. Belangen bij het gebruik van de PAMR-band

Met name (eind)gebruikers en aanbieders van mobiele communicatie hebben een belang bij het gebruik van de PAMR-band. Daarnaast is er mogelijk ook sprake van een maatschappelijk belang in het energiedomein gezien de activiteiten van de huidige vergunninghouder.

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 24 095, nr. 409.

Eindgebruikers en aanbieders van professionele mobiele communicatie

Voor professionele (eind)gebruikers is van belang dat in hun specifieke communicatiebehoefte wordt voorzien. In dit geval gaat het vooral om *kritische* communicatie. Uit het marktonderzoek blijkt dat gebruikers (op termijn) in toenemende mate behoefte hebben aan kritische, smalbandige datacommunicatiediensten, en dat die behoefte vooralsnog niet (geheel) door andere netwerken en aanbieders wordt vervuld. De PAMR-band speelt daar een rol. Daarbij maakt een vergunningenregime met exclusieve frequentiegebruiksrechten kritische dienstverlening mogelijk.

Belangen in het energiedomein

De huidige vergunninghouder, Utility Connect B.V., exploiteert een landelijk communicatienetwerk, primair om slimme meters en andere elementen in het elektriciteitsnetwerk (zoals storingsverkliekers) van een draadloze verbinding te voorzien.⁶ Het netwerk werkt op basis van specifieke CDMA-technologie.

Bij de grootschalige aanbidding van de slimme meter (en breder: bij de transitie naar slimme energienetten) speelt een maatschappelijk belang in het energiedomein. Echter, dit belang is niet uitsluitend gekoppeld aan het frequentiegebruik in de PAMR-band omdat er meer mogelijkheden zijn om de slimme meter van een draadloze verbinding te voorzien, bijvoorbeeld via generieke mobiele netwerken. Netbeheerders zijn sinds enkele jaren wettelijk verplicht om de slimme meter grootschalig aan te bieden. Eind 2020 moeten zij de slimme meter aan alle kleinverbruikers aangeboden hebben. Daarbij bepaalt een netbeheerder zelf welke communicatieoplossing(en) hij gebruikt. Dat varieert. Tot op heden zijn enkele miljoenen slimme meters geïnstalleerd bij kleinverbruikers op basis van GSM/GPRS via mobiele operators. Sinds eind 2016 sluiten netbeheerders Liander en Stedin (alsook de kleinere netbeheerder Westland Infra) nieuwe slimme meters aan op het CDMA-netwerk van Utility Connect. De derde grote netbeheerder in Nederland, Enxsis, koos in 2016 voor een overstap naar het LTE-netwerk van KPN.

Opgemerkt wordt dat naar schatting reeds 0,7 miljoen CDMA-slimme energiemeters zijn geïnstalleerd bij kleinverbruikers en dit aantal groeit. Deze slimme meters werken alléén op een CDMA-netwerk zoals dat van de huidige vergunninghouder. Een eventuele afschakeling vergt fysieke vervanging van de gehele meter door de netbeheerder. Dat is tijds- en kostenintensief.

3.3. Beleidskeuzes

Gelet op bovengenoemde beleidsdoelen en belangen maakt EZK een aantal beleidskeuzes over het toekomstig gebruik van de PAMR-band.

i. EZK wil de PAMR-band beschikbaar houden voor professionele mobiele communicatie en voor gespecialiseerde, openbare dienstverlening.

De huidige PAMR-vergunning is er op gericht om te voorzien in de communicatiebehoefte van professionele gebruikers in allerlei sectoren, van beveiligings- tot nutsbedrijven. De vraag naar bedrijfstoepassingen neemt naar verwachting toe.

Voor EZK was, is en blijft professioneel mobiel gebruik daarom het uitgangspunt in de PAMR-band. EZK wil daarmee ook in de toekomst bedrijfsspecifieke toepassingen faciliteren. Dit past binnen het in de Nota Frequentiebeleid 2016 geformuleerde beleidsdoel om bedrijfsspecifieke toepassingen te faciliteren. Belangrijk is de bestemming zo breed mogelijk te houden om de communicatiebehoeften van verschillende sectoren te kunnen absorberen. De bestemming wordt dus niet beperkt tot een bepaalde sector of toepassing.

⁶ De slimme meter is een digitale meter die terug levering en afname van elektriciteit registreert, waarbij deze data op afstand door de netbeheerder uitgelezen kan worden en met toestemming van de consument gedeeld kan worden met derden (energieleveranciers en -adviseurs). Hierdoor worden bijvoorbeeld dynamische leveringstarieven mogelijk, geeft het de netbeheerder data voor een efficiënt beheer van zijn net, en maakt het inzicht voor consumenten mogelijk op het eigen verbruik.

Daarbij zal EZK de PAMR-band beschikbaar houden voor gespecialiseerde, openbare (mobiele) dienstverlening. Uit het marktonderzoek van Dialogic blijkt dat afnemers van kritische communicatie voorkeur hebben voor het inkopen van communicatie als dienst. Gespecialiseerde aanbieders spelen hierin een belangrijke rol omdat zij, zoals hierboven geschetst, specifieke oplossingen kunnen bieden voor professionele mobiele communicatie, aanvullend op de diensten die over generieke mobiele netwerken worden geleverd. In algemene zin is er zeer beperkt frequentieruimte beschikbaar voor gespecialiseerde diensten. Om in de markt ruimte te houden voor dit type dienstverlening blijft de PAMR-band daarvoor beschikbaar. Het uitgangspunt daarbij is commerciële, landelijke dienstverlening met bijpassende vergunningsvoorwaarden zoals openbare dienstverlening en een ingebruiknameverplichting. Met een openbare (elektronische) communicatiedienst wordt bedoeld dat de desbetreffende dienst in beginsel openbaar wordt aangeboden en beschikbaar is voor een ieder die van dat aanbod gebruik wil maken. Dat neemt niet weg dat de aanbieder zijn aanbod kan richten op een bepaalde groep van gebruikers en zijn dienst onder bepaalde condities kan aanbieden. Doordat op een openbaar netwerk meerdere eindgebruikers (klanten) zijn aangesloten, is er per definitie sprake van gedeeld frequentiegebruik, wat bijdraagt aan efficiënt frequentiegebruik. Mocht bij (de voorbereiding van) een toekomstige verdeling blijken dat er geen belangstelling is van marktpartijen om de rol van gespecialiseerde aanbieder in te vullen, dan zal EZK bezien hoe de frequentieruimte alternatief ingezet kan worden ten behoeve van professionele gebruikers, bijvoorbeeld in de vorm van regionaal of lokaal gebruik (PMR-netwerken).

ii. EZK acht het noodzakelijk om de (technische) gebruiksmogelijkheden van de PAMR-band nader te onderzoeken en waar mogelijk te optimaliseren.

Aandachtspunt is de aansluiting van de PAMR-band op bestaande ecosystemen voor mobiele communicatie, in het bijzonder LTE, dat nieuwe mogelijkheden biedt. Het marktonderzoek concludeert dat de inzet van moderne LTE-apparatuur voor professionele gebruikers het meest voor de hand ligt, maar dat nog onduidelijk is in hoeverre apparatuur beschikbaar komt die in de (Nederlandse) PAMR-band kan werken. Dat zal deels afhangen van discussies over de mogelijkheden van inzet van LTE in de 450-470 MHz binnen 3GPP (standaardisatie)⁷ en CEPT-ECC (sharing studies en inpassing binnen bandplannen). Verder hangt dit samen met de betreffende frequentieruimte die in Nederland beschikbaar is namelijk 2 x 3 MHz (up link 451,76875 – 454,776875 MHz en down link 461,76875 – 464,76875 MHz). Tenslotte zijn relevant de afspraken met buurlanden over grenscoördinatie. Mogelijk kunnen die geoptimaliseerd worden voor breedbandige systemen zodat deze in grensgebieden beter kunnen werken.

EZK zal dit uiterlijk 2020 nader onderzoeken en zal bij heruitgifte van de vergunning zo mogelijk maatregelen nemen om de aansluiting van de PAMR-band op bestaande ecosystemen voor mobiele communicatie (in het bijzonder LTE) te verbeteren.

iii. EZK concludeert dat de continuïteit van de CDMA-dienstverlening (t.b.v. reeds aangesloten slimme energiemeters) een aandachtspunt is maar geen specifieke voorzieningen vergt.

Zoals hierboven opgemerkt zijn netbeheerders voor de communicatie met slimme meters niet exclusief afhankelijk van de PAMR-band. Wel dient rekening gehouden te worden met grote aantallen reeds geplaatste slimme meters die afhankelijk zijn van een CDMA-verbinding. Die meters werken alleen op een specifiek CDMA-netwerk zoals dat van de huidige vergunninghouder; men kan niet wisselen van netwerk of aanbieder zoals dat bij generieke mobiele netwerken vaak wél kan. Een eventuele afschakeling vergt fysieke vervanging van de gehele meter door de netbeheerder. Dat is tijds- en kostenintensief. Gezien de maatschappelijke relevantie moet voorkomen worden dat meters zonder draadloze verbinding komen te zitten. Continuïteit van de CDMA-dienstverlening is daarmee een aandachtspunt, in ieder geval op de korte termijn. Dit is

⁷ Recentelijk is binnen 3GPP een nieuwe 'band 72' gedefinieerd die overlapt met de volledige Nederlandse PAMR-band. In principe kan daarmee LTE-apparatuur ontwikkeld worden die in de PAMR-band werkt.

voldoende geborgd bij een verlenging van de vergunning (zie hoofdstuk 4) want die geeft de huidige vergunninghouder de gelegenheid om eventueel maatregelen te nemen voor de langere termijn.

4. Voornemen verlengbaar maken van de vergunning

EZK heeft de mogelijkheid om de huidige PAMR-vergunning eerst – bij wijze van uitzondering – te verlengen alvorens de frequentieruimte opnieuw te verdelen / uit te geven. De verlengbaarheid wordt hieronder afgewogen.

4.1. Beleidskader schaarse vergunningen

Het vertrekpunt is dat de PAMR-vergunning een *schaarse* vergunning is. In 2005 werd de PAMR-vergunning geveild voor een periode van 15 jaar. Meerdere partijen brachten een bod uit.

Uitgangspunt van het frequentiebeleid is dat schaarse vergunningen eindig zijn. Dat wil zeggen dat ze niet worden verlengd, tenzij naar het oordeel van de Minister het maatschappelijk, economisch of cultureel belang beter gediend wordt met een verlenging. In beginsel wordt de frequentieruimte waar de schaarse vergunningen betrekking op hebben na afloop van de vergunningen dus opnieuw verdeeld, met toepassing van een van de procedures, bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, onderdelen b tot en met f, van de Telecommunicatiewet. Dit creëert mogelijkheden voor toegang tot de markt voor alle partijen, zowel bestaande als nieuwkomers.

Indien de Minister van EZK vaststelt dat het algemeen maatschappelijk, economisch, of cultureel belang beter gediend is bij een verlenging van schaarse vergunningen, dan biedt het tweede lid van artikel 18 Frequentiebesluit 2013 hem de mogelijkheid om die vergunningen verlengbaar te maken. Bij het maken van die afweging moet de Minister alle betrokken belangen afwegen. Het betreft dan zowel het algemeen maatschappelijk, economisch, of cultureel belang, als ook de meer individuele belangen van de betreffende vergunninghouders, andere potentieel geïnteresseerden, en eindgebruikers. Bij het besluit of opnieuw wordt verdeeld dan wel (gedeeltelijk) wordt verlengd, kan ook gewicht worden toegekend aan de gevolgen die een dergelijk besluit naar verwachting zal hebben op de markt.⁸

4.2. Schaarste afweging

EZK beschouwt de PAMR-band en –vergunning vooralsnog als schaars. In het Nationaal Frequentieplan (NFP) luidt het verdeelmechanisme voor de PAMR-band: “Voor commerciële telecommunicatiedienstverlening aan derden via veiling of vergelijkende toets”. In de veiling van 2005 brachten meerdere partijen een bod uit. Daarentegen geeft het recente marktonderzoek geen indicaties dat er naast de huidige vergunninghouder (potentiele) aanbieders zijn die op dit moment interesse hebben in de frequentieruimte onder de huidige gebruiksvoorwaarden. Echter, niet alle mogelijke marktpartijen zijn geïnterviewd, en bovendien moet er rekening mee gehouden worden dat binnen enkele jaren de belangstelling toeneemt door de genoemde marktontwikkelingen zoals inzetbaarheid van moderne LTE-technologie in de PAMR-band. EZK ziet daarom onvoldoende aanleiding om nu het verdeelmechanisme in het NFP te herzien.

4.3. Belangen van marktpartijen

Voorgaande betekent dat de frequentieruimte in beginsel opnieuw wordt verdeeld. Echter, zoals in 4.1 beschreven, weegt de minister ook een eventueel algemeen maatschappelijk, economisch, of cultureel belang van verlenging alsook de meer individuele belangen.

⁸ Staatsblad 2014, 277, p. 5.

Eindgebruikers van professionele mobiele communicatie

Voor professionele (eind)gebruikers is van belang dat in hun specifieke communicatiebehoefte wordt voorzien. De PAMR-vergunning speelt daar een rol door te voorzien in kritische, smalbandige datacommunicatiediensten, een behoefte die vooralsnog niet (geheel) door andere aanbieders wordt vervuld. Echter, voor veel gebruikers speelt dit belang niet op de korte termijn, omdat hun behoefte vooralsnog klein is en omdat er momenteel onzekerheden zijn t.a.v. gebruik van LTE technologie in de PAMR-band.

Huidige vergunninghouder

De bestaande vergunninghouder heeft de PAMR-vergunning in 2012 overgenomen van KPN. Sindsdien heeft hij geïnvesteerd in het aanleggen van een eigen, landelijk communicatienetwerk op basis van CDMA-technologie. Verder gebruikt de vergunninghouder het netwerk primair om slimme energiemeters te voorzien van een draadloze verbinding. Zoals eerder opgemerkt vormt continuïteit van de CDMA-dienstverlening een aandachtspunt welke gediend is met verlenging.

Potentiële nieuwkomers en andere vergunninghouders van frequenties bestemd voor professionele mobiele communicatie

Ook de belangen van potentiële nieuwkomers dienen meegewogen te worden. Door eerder genoemde marktontwikkelingen kan op termijn de 2 x 3 MHz frequentieruimte waardevol en interessant worden voor (potentiele) aanbieders van mobiele diensten. Het gaat dan niet alleen om geheel nieuwe partijen in de Nederlandse markt maar ook om de reeds bestaande gespecialiseerde aanbieders, waaronder andere PAMR-aanbieders en aanbieders van (smalbandige) machine-to-machine communicatiediensten.

Voor nieuwkomers lijkt een verdeelmoment nu te vroeg te komen. Wanneer EZK besluit om nu te gaan verdelen dan zou dat redelijkerwijs al in 2019 moeten plaatsvinden. Uit het marktonderzoek volgt dat (pas) rond 2020 jaar meer duidelijk is over eerdergenoemde ontwikkelingen en onzekerheden in de markt, meer specifiek: inzetbaarheid van LTE-technologie in de PAMR-band, de vraagontwikkeling rond kritische IoT-connectiviteit en de mate waarin mobiele operators op specifieke behoeften gaan inspelen. Gezien deze onzekerheden kan van een nieuwkomer redelijkerwijs niet worden verwacht dat hij op korte termijn een investeringsbeslissing neemt. Tenslotte is relevant dat de afgelopen periode marktpartijen niet hebben aangegeven dat zij een snelle verdeling wensen.

4.4. Verlengbaar maken van de vergunning

Alles in samenhang beziend en alle belangen wegend concludeert EZK dat de markt beter gediend is met een verdeelmoment op een later moment en dus met (korte) verlenging van de vergunning. Zo wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de belangen van (potentiele) nieuwkomers, voor wie de PAMR-band op termijn waardevol kan worden. Anders gezegd is verdelen op een later moment wenselijk want dit creëert de beste mogelijkheden voor toegang tot de markt voor professionele mobiele communicatie – voor alle partijen, zowel bestaande als nieuwkomers. Het frequentiebeleid streeft nadrukkelijk naar gelijke kansen op toegang tot spectrum. Dit bevordert tevens de efficiënte allocatie van spectrum. Tenslotte lijkt een verlenging niet in te gaan tegen de belangen van eindgebruikers en het belang van de huidige vergunninghouder.

- iv. EZK concludeert dat de markt beter gediend is met een verdeelmoment op een later moment waarbij er sprake is van een (breder) economisch belang in de zin van artikel 18 van het Frequentiebesluit 2013, tweede lid. Daarom is EZK voornemens om bij wijze van uitzondering de vergunning voor een korte periode verlengbaar te maken.**

4.5. Duur van de verlenging

EZK overweegt de vergunning verlengbaar te maken voor een periode van vier jaar, dus tot 17 november 2024. Het is de verwachting dat er begin 2020 voldoende duidelijkheid is over de

ontwikkelingen in de markt en de inzetbaarheid van LTE-technologie. EZK zal dan bezien of en hoe het de (technische) gebruiksmogelijkheden van de PAMR-band kan optimaliseren. Daarna volgt de voorbereiding van een verdeelmoment inclusief nadere behoeftepeiling in de markt. Dit betekent dat de uiteindelijke (her)verdeling van de vergunning behoudens onvoorziene ontwikkelingen plaats kan vinden in 2022. Ten slotte wordt rekening gehouden met een transitieperiode van 1-2 jaar (zoals gebruikelijk bij mobiele vergunningen) voor het geval het frequentiegebruik overgaat naar een nieuwe vergunninghouder. Alleszins is een verlengingsduur van vier jaar dan redelijk. Bijkomend effect is dat huidige vergunninghouder voor de duur van de verlenging de continuïteit van de huidige CDMA-dienstverlening kan voorzetten en ruimte heeft om eventueel maatregelen te nemen voor de langere termijn.

4.6. Wijzigingen in de vergunning

EZK constateert dat het huidige frequentiegebruik mogelijk niet volledig aansluit bij het gebruiksdoel en de vergunningsvoorwaarden zoals in 2005 geformuleerd of dat hier onduidelijkheid over kan bestaan. Om de huidige vergunning te kunnen verlengen acht EZK het daarom nodig om deze alsook het Nationaal Frequentieplan (NFP) aan te passen en in overeenstemming te brengen met het daadwerkelijke gebruik – voor de duur van de verlenging.

Ten eerste beperkt het huidige gebruik zich nu tot hoofdzakelijk netbeheerders. Daarom wordt overwogen om de vergunning hierop beter te laten aansluiten:

- Schrapen van de verplichting tot openbare dienstverlening.⁹
- Het gebruik wordt ingeperkt tot mobiele dienstverlening t.b.v. de utiliteitssector.

Na de verlenging zal de frequentieruimte weer uitgegeven worden voor brede, openbare dienstverlening, zoals in H.3 aangegeven.

Ten tweede komt het bij mobiele communicatie steeds meer voor dat gecommuniceerd wordt tussen apparaten, zgn. machine-to-machine communicatie. Daarbij kan een eindapparaat, bijvoorbeeld een slimme meter, ook op een vaste plek staan en niet in beweging (mobiel) zijn. Dit speelt niet alleen bij deze PAMR-vergunning maar breder bij mobiele (radio)diensten. Daarom zal in het NFP worden verduidelijkt dat onder mobiele (radio)dienst ook wordt verstaan de communicatie tussen land stations. Verder beschrijft Dialogic in haar onderzoeksrapport dat in het huidige gebruik bij dataverkeer nauwelijks meer kan worden gesproken van 'gebruikers' zoals bij meer traditionele PAMR-spraakdiensten. Daarom wordt overwogen om in de vergunning de term en definitie van 'besloten gebruikersgroep' te vervangen door 'besloten netten' (in lijn met de bestemming in het NFP).

4.7. Eenmalig bedrag verlengen

Bij verlenging van een schaarse vergunning wordt doorgaans een verlengingsprijs in rekening gebracht als bedoeld in artikel 3.15 van de Telecommunicatiewet. Bij verlenging is de vergunninghouder een vergoeding verschuldigd over de verlengingsperiode. Deze vergoeding dient een optimaal gebruik van de frequentieruimte te waarborgen. EZK zal extern onderzoek laten doen naar de marktwaarde die de PAMR-vergunning vertegenwoordigt.

5. Verdeelbeleid na de verlengingsperiode

EZK vindt het belangrijk om marktpartijen ook duidelijkheid te geven over het gebruik van de PAMR-band na de verlengingsperiode (dus na november 2024). Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, blijft de frequentieruimte beschikbaar voor gespecialiseerde, openbare dienstverlening aan professionele gebruikers. Daarbij zijn de uitgangspunten voor het verdeelbeleid:

⁹ Bij PAMR-diensten gaat het om openbare elektronische communicatiediensten die worden aangeboden aan het publiek. Daarmee wordt bedoeld dat de desbetreffende dienst door een onderneming in beginsel openbaar wordt aangeboden en beschikbaar is voor elke besloten gebruikersgroep die van dat aanbod gebruik wil maken. Zie aanvraagregeling PAMR-vergunning, Staatscourant 1 september 2005 /WJZ 5048103.

- Hanteren van een vergunningenregime want dit is noodzakelijk voor professionele (kritische) communicatie die hoge eisen stelt aan de beschikbaarheid van de verbinding.
- EZK zal een verdeelmoment creëren. Daarvoor wordt t.z.t. een nadere behoeftepeiling in de markt gedaan.
- Er wordt in beginsel één landelijke vergunning uitgegeven, tenzij blijkt dat het wenselijk en mogelijk is om meerdere vergunningen uit te geven in de betreffende frequentieruimte (mogelijk kan de frequentieruimte worden verkaveld door de 2 x 3 MHz op te splitsen en/of door lokale of regionale vergunningen uit te geven).
- Aan de vergunning worden bijpassende voorwaarden gesteld waaronder een ingebruiknameverplichting.