



BTG reactie op de internetconsultatie van het Ministerie van EZK Ontwerpbesluit gedeeltelijke verlengbaarheid PAMR-vergunning 2022

Datum: 17 mei 2022

Versie: definitief

Inleiding

BTG is de Branchevereniging voor ICT en Telecommunicatie Grootgebruikers in Nederland. BTG behartigt sinds 1986 de belangen van Nederlandse bedrijven en instellingen die op grote schaal gebruikmaken van bedrijfscommunicatie. BTG organiseert hiertoe netwerkbijeenkomsten, waarbij het delen van kennis en ervaring centraal staat. BTG vertegenwoordigt haar leden bij binnen- en buitenlandse toezichhouders. De vereniging telt ruim 180 leden binnen zowel het bedrijfsleven als de overheid.

BTG verbindt organisaties in hun gezamenlijke belangen in het domein van ICT en Telecommunicatie. BTG organiseert daartoe structurele lobby tussen overheid, leveranciers en leden en biedt haar leden een netwerk voor ontmoeting en kennisdeling. BTG signaleert trends en vertaalt deze in relevante inhoud en activiteiten. Ledenvoordeel wordt gerealiseerd door bundeling van vraag en daarop gebaseerde dienstverlening.

Voor zakelijke gebruikers in Nederland is behoefte aan specifieke mobiele telecom dienstverlening die afwijkt van de massamarkt behoefte. Voor deze dienstverlening is op dit moment in veel gevallen nog niet een passend aanbod op de aanbieders/ providers markt beschikbaar. Zakelijke gebruikers zijn voor het invullen van deze behoefte nog vaak genoodzaakt om private oplossingen te creëren.

BTG heeft onder haar leden een expertgroep opgericht geheten KMBG: Kritische Mobile Breedband Gebruikers. Deze expertgroep bevat een aantal van de BTG leden alsmede een aantal derden bedrijven, voor wie mobiele communicatie een bedrijfskritisch of zelfs missie kritisch middel is geworden. De expertgroep bundelt de belangen van deze kritische mobiele gebruikers en voedt de BTG met inhoudelijke kennis en reacties op vigerend beleid.

Daarnaast behartigt BTG de belangen voor haar leden waar het gaat over indoor gebruik van mobiele communicatiediensten. BTG heeft voor dit onderwerp ook een expertgroep opgericht en is in overleg met de mobiele netwerk operators in Nederland en heeft de afgelopen periode een overeenstemming bereikt over multi operator gebruik van indoor infrastructuur.

Sinds 2016 heeft BTG op diverse consultaties van het Ministerie van EZK een reactie gestuurd met als doel de belangen van haar leden te behartigen. Bij de reactie op van deze marktconsultatie heeft BTG wederom haar achterban geraadpleegd. BTG vertrouwt erop dat het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat de mening en behoeften van de BTG en haar achterban zorgvuldig afzet tegen het algemeen belang en maatregelen in overweging neemt die tegemoetkomen aan de marktbehoeften.

Inhoudelijke reactie

In april 2018, augustus 2018 en april 2021 heeft BTG gereageerd op de PAMR marktconsultaties van het ministerie van EZK. BTG geeft op het recentelijk gepubliceerde ontwerpbesluit gedeeltelijke verlengbaarheid PAMR vergunning 2022 hierbij een inhoudelijke reactie.

Het voornemen is om de licentie van de onderste helft (2x1,5 MHz van de in totaal 2x3MHz) van de PAMR band aan de huidige vergunninghouder Utility Connect te verlengen voor een periode tot 1 juli 2035. Het bovenste deel van de band (2x1,5MHz) zal opnieuw uitgegeven worden.

Algemeen

In de reacties van BTG op eerdere PAMR consultaties heeft BTG aangegeven, bij de herverdeling van het spectrum, voorstander te zijn voor gebruik door een bredere doelgroep van kritische communicatie gebruikers dan enkel de utiliteit sector.

Met het splitsen van de 2x3MHz naar 2x(2x1,5MHz) wordt het spectrum verder gefragmenteerd. Dit is niet in het voordeel van mobiele breedband toepassingen en beperkt de mogelijke inzet tot IoT en M2M toepassingen.

Wij begrijpen het belang en de onderbouwing van het ministerie om de huidige licentie gedeeltelijk te verlengen.

We zien echter wel een potentieel risico van het nieuw beschikbaar komen van slechts 2x1,5MHz in de 450MHz band voor marktpartijen. Om landelijke dekking gerealiseerd te krijgen is dit een te beperkte hoeveelheid om rendabel een netwerk te kunnen exploiteren. Daarnaast is het niet mogelijk om 5G technologie in een dergelijk kleine bandbreedte toe te passen. Voor 4G/LTE bestaat onzekerheid of apparatuur voor een 1,4MHz bandbreedte daadwerkelijk op de markt beschikbaar is.

We willen graag ons standpunt dat we bij eerdere PAMR consultaties uitgebracht hebben herhalen.

Beleidskader

Faciliteren van bedrijfsspecifieke toepassingen

BTG steunt het ministerie in het beleid voor het faciliteren van bedrijfsspecifieke toepassingen. De mobiele breedband technologie en het eco system van apparatuur en frequentiespectrum speelt hierbij een belangrijke rol. BTG ziet dat een deel van de bedrijfs- en missie kritische mobiele communicatie behoefte zal kunnen worden ingevuld door de dienstverlening van publieke mobiele netwerk aanbieders, een deel via specifieke mobiele niche diensten aanbieders en een deel zal ingevuld worden door private netwerkoplossingen. Voor de twee laatste oplossingsrichtingen ziet BTG een frequentiespectrum behoefte. Voor gebruik van publiek mobiele netwerken kunnen de MNO's gebruik maken van hun reeds beschikbare spectrum omvang en zo (spectrum) efficiëntie voordeel behalen.

Zo breed mogelijk bestemmen van frequenties

Technologie en diensten onafhankelijk bestemmen van frequentiespectrum vindt BTG in principe een goed uitgangspunt.

BTG ziet daarbij als een belangrijk uitgangspunt dat het internationale (3GPP) eco systeem van mobiel breedband technologie in de toewijzing van spectrum wordt ondersteund. Dit vanwege beschikbaarheid en kosten van de dan benodigde apparatuur. Daarnaast zou inzet van verschillende technologieën mogelijk leiden tot inefficiënt spectrum gebruik door noodzakelijke guardband of

andere interferentie beperkende maatregelen. De bedrijfsspecifieke toepassing ziet BTG als een belangrijk kenmerk, waarbij BTG geen verdere verdeling naar specifieke “verticals” zou willen benoemen, dus diensten en vertical onafhankelijk. Het maatschappelijk belang vinden wij hierbij een rol spelen, zoals het ministerie ook aangeeft.

Beleid ten aanzien van schaarse vergunningen

BTG is van mening dat frequentie spectrum, met name onder de 2 GHz, schaars is. Voor mobiele breedband toepassingen is echter wel een bepaald minimum hoeveelheid spectrum noodzakelijk om breedbandige toepassingen te kunnen realiseren; 2x20MHz FDD of 1x40MHz TDD lijkt daarbij een minimale eis. Voor bedrijfsspecifieke toepassingen die alleen gerealiseerd kunnen worden met privaat spectrum ziet BTG een toewijzing via veiling als een te sterk kostenverhogend en daarom niet gewenst middel. Het limiteren van de tijdsduur van een vergunning ziet BTG als goede mogelijkheid om in de tijd flexibiliteit naar nieuwe toepassingen en innovatieve technologie te kunnen faciliteren. De looptijd van vergunningen zou daarbij wel minimaal 10 jaar moeten bedragen om voldoende (businesscase) zekerheid voor de gebruikers te kunnen bieden. Het delen van spectrum ziet BTG als een goed alternatief als oplossing voor schaarste. Het gebruik van spectrum kan hiermee efficiënter, maar vereist wel goede onderlinge afspraken tussen partijen om het gebruik onderling te reguleren en interferentie te voorkomen. Wij zien hierbij de overheid in de rol om de goede voorwaarden voor medegebruik te scheppen.

Vormgeving toekomstig beleid

De PAMR band blijft beschikbaar voor bedrijfsspecifieke toepassing

BTG is verheugd dat het ministerie de PAMR band wil blijven toewijzen aan bedrijfsspecifieke toepassingen. Dat met deze toewijzing het beleidskader uit het Nota Frequentie Beleid van 2016 wordt ingevuld is prima, maar in de mobiele breedband wereld is 2x3MHz verre van toereikend, laat staan 2x1.5MHz, en zoals eerder aangegeven ongeschikt voor 5G technologie.

Opsplitsing in 2 kavels

Het voornemen om de PAMR band in 2 kavels te splitsen zet BTG vraagtekens bij. Met deze splitsing wordt het spectrum steeds verder verkaveld wat de spectrum efficiency maar ook de toepassingsmogelijkheden niet ten goede komt. Het creëren van een netwerk met grote geografische dekking vergt ook op deze relatief lage frequentie een aanzienlijke investering. De verwachting van BTG is dat er geen interesse is in de ontwikkeling van een (landelijk) dekkend netwerk met een dergelijke kleine beschikbare bandbreedte.

Een optie kan zijn dat het ministerie een inschrijving organiseert via de VOA procedure voor de ontwikkeling van een landelijk dekkend netwerk in de PAMR frequentieband. Indien er tijdens deze periode 1 of meer potentiële aanbieders inschrijven op de beschikbaar komende 2x1.5MHz kan een keuze gemaakt worden voor toewijzing daarvan. Indien er in deze periode geen aanbieder van bedrijfsspecifieke mobiele diensten zich meldt, dan ziet BTG veel meer in het uitgeven van dit spectrum onder additionele voorwaarden aan de huidige aanbieder Utility Connect om kritische mobiele diensten voor andere sectoren te ontwikkelen en een termijn waarin de huidige CDMA technologie wordt vervangen door mobiele breedband technologie.

Bij die keuze blijft de volledige 2x3MHz bandbreedte beschikbaar voor het bredere afzetgebied. Dit heeft een aantal voordelen:

- Het netwerk en het spectrum kan efficiënter benut worden.
- De grotere bandbreedte maakt het mogelijk om meer breedbandige toepassingen te ondersteunen
- Potentiële gebruikers die behoefte hebben aan kritische communicatie met een groot dekkinggebied en relatief beperkte bandbreedte kunnen in een relatief kort tijdsbestek operationeel worden. Te denken valt aan Machine2Machine toepassingen in diverse sectoren (bijvoorbeeld waterschappen, ministeries, provincies, gemeenten,...) bijvoorbeeld als alternatief voor 2G oplossingen met een lange gegarandeerde levensduur. De MNO's zullen binnen afzienbare tijd de 2G netwerken uitschakelen of beperken in hun mogelijkheden.

Daarbij moet nog wel opgemerkt worden dat de keuze voor maximaal 2x3MHz betekent dat het niet mogelijk is om hiermee een 5G netwerk te realiseren (conform de huidige 3GPP specificaties, maar naar verwachting ook niet voor de momenteel in 3GPP onderzochte mogelijkheden voor een bandbreedte kleiner dan 5MHz).

Verder valt BTG nog op dat in het Besluit van de minister onder sub E gesproken wordt van veldsterkte waarden per 5MHz. Gezien de voorgestelde bandbreedte van 1.5MHz ligt het meer voor de hand hier te verwijzen naar waarden gerekend per MHz.