

Consultatiereactie KPN frequentieveiling 3,5 GHz band

Openbare versie 11 mei 2023

KPN maakt graag gebruik van de mogelijkheid om input te leveren op de beleidsstukken voor de veiling van de 3,5 GHz band, te weten: het concept Besluit bekendmaking inzake de keuze voor het instrument veiling van vergunningen voor mobiele communicatie in de 3,5 GHz band en de vaststelling van de te veilen vergunningen, de concept Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen 3,5 GHz inclusief voorgestelde wijzigingen in de Capregeling frequenties mobiele communicatie 2020.

KPN stelt vast dat er veel werk is verricht door de Minister van Economische Zaken en Klimaat en haar ambtenaren aan de totstandkoming van deze concept regelingen. Wij zijn hoopvol dat er nu beduidende stappen worden gezet richting de daadwerkelijke uitvoering van de veiling van dit waardevolle 5G spectrum; het definitief afronden van deze ter consultatie liggende beleidsstukken is één van de laatste stappen in dit langdurige proces. Wat KPN betreft liggen met deze stukken de grote lijnen voor deze spectrumverdeling vast. Het valt echter niet te ontkennen dat dit proces over de jaren heen ook de nodige hobbels heeft gekend, waarbij steeds weer belanghebbenden zijn gehoord en hun belangen zijn gewogen. Zo vormt ook de lopende beroepszaak bij de rechter een potentieel groot risico op verdere uitloop in de huidige planning naar de veiling.

KPN hecht er echter grote waarde aan dat de Minister ook nu – in de laatste fase richting de veiling – alert en met grote zorgvuldigheid deze regelingen afrondt. Naar KPN's inzicht resteren er namelijk nog aanzienlijke onzekerheden en zorgen die zich juist zouden kunnen ontwikkelen tot struikelblokken voor een goede afloop van deze spectrum verdeling. Ondanks de haast die zeker gemoeid is met het – eindelijk – beschikbaar krijgen van dit waardevolle spectrum voor de volgende generatie mobiele netwerken van Nederland, is het noodzakelijk zorgvuldig om te gaan met deze zorgen. Wat KPN betreft staat zorgvuldigheid hier voorop, om te waarborgen dat dit spectrum daadwerkelijk efficiënt wordt verdeeld én daadwerkelijk wordt ingezet in heel Nederland.

In deze consultatie reactie vraagt KPN aandacht voor de volgende punten:

1. Meer **zekerheid** is nodig over vanaf welke datum de 300 MHz aan frequentieruimte die wordt geveild volledig in gebruik kan worden genomen, gelet op:
 - a. De onduidelijkheid omtrent de verhuizing van Inmarsat, nu de Griekse vergunningen niet onherroepelijk zijn verleend zijn tot 2032;
 - b. De onduidelijkheden omtrent de migratie van zittende lokale gebruikers; en
 - c. De mogelijke “schuif” van 30 MHz in 2030, waarbij het in stand houden van dit evaluatiemechanisme leidt tot grote onzekerheid omtrent investeringsbeslissingen.
2. Meer **transparantie** voorafgaand aan en tijdens de veiling is noodzakelijk voor een efficiënte spectrumverdeling. Naast de namen van de deelnemers voorafgaand aan de veiling, stelt KPN voor ook na iedere biedronde minimaal de geaggregeerde vraag bekend te maken, zoals aangeraden door de veilingadviseurs van de Minister en in lijn met de internationale standaard.
3. De **verplichting tot ingebruikname** van dit spectrum moet significant worden verzwaaard (verdrivoudigd) *in combinatie met* een **verbod op verhandelen** totdat aan deze verplichting is voldaan. De huidige lichte ingebruiknameverplichting miskent de noodzaak om deze 5G band daadwerkelijk in gebruik te nemen, waardoor Nederland haar positie als digitale koploper op het spel zet.

1. Meer zekerheid over datum volledig gebruik te veilen spectrum

Deelnemers aan de veiling moeten voor aanvang van de aanvraagprocedure zekerheid hebben over de beschikbaarheid van het spectrum waarop zij kunnen bieden. Het is essentieel dat deelnemers inzicht hebben in (i) hoeveel spectrum er precies beschikbaar komt en (ii) wanneer het spectrum beschikbaar komt, om de waarde te kunnen bepalen van de vergunningen die worden geveild. KPN stelt vast dat zij hiertoe op dit moment niet in staat is, gelet op de onduidelijkheden over:

- a. De verhuizing van Inmarsat
- b. De migratie van zittende lokale vergunninghouders
- c. De mogelijk schuif van 30 MHz in 2030

Daarnaast is het evident dat de bestemmingen van de frequentieruimte 3400-3800 MHz definitief vast moeten staan in het Nationaal Frequentieplan (NFP), voordat de Minister over kan gaan tot de start van de veiling. Volgens KPN blijft een zorgvuldig beleidsproces van het grootste belang, waarbij het Wijzigingsbesluit NFP onherroepelijk dient te zijn, alvorens de Minister de Veilingregeling en de Vergunningen vast kan stellen en de aanvraagprocedure kan openen.

1a. De verhuizing van Inmarsat

In gesprekken met de Adviescommissie heeft Inmarsat duidelijk gemaakt dat zij een onherroepelijke vergunning voor het gebruik van de frequentieruimte 3550 – 3700 MHz tot 2032 als voorwaarde stelt om naar Griekenland te verhuizen. KPN heeft deze voorwaarde van Inmarsat aangegrepen als ijkpunt voor de eigen voorwaarde omtrent de minimale zekerheid die nodig is voor aanvang van de veiling – namelijk pas als vaststaat dat Inmarsat daadwerkelijk zal verhuizen en daarmee de 300 MHz frequentieruimte beschikbaar komt tot het einde van de vergunningen in 2040, is er voldoende zekerheid dat de veiling doorgang kan vinden.

Uit het beroepschrift van Inmarsat komt naar voren dat de Griekse autoriteit EETT op 9 maart 2023 een vergunning heeft verleend van 5 jaar, met een mogelijke verlenging van nog eens 5 jaar, maar met een mogelijkheid tot tussentijdse wijziging. Volgens Inmarsat levert dit onaanvaardbare onzekerheid op. Daarom pleit Inmarsat voor een terugkeergarantie naar Nederland tot 2032. Zoals KPN reeds in haar beroepschrift inzake het Wijzigingsbesluit NFP heeft aangegeven, brengt het niet definitief bestemmen van de 3,5 GHz-band aanzienlijke risico's met zich mee. Met een dergelijke terugkeergarantie kan onmogelijk zekerheid worden gegeven dat op 1 januari 2024, of anders uiterlijk één jaar later, ook daadwerkelijk 300 MHz aan frequentieruimte definitief beschikbaar komt.

1b. De migratie van zittende lokale vergunninghouders

De Minister geeft zelf te kennen dat de migratie van de zittende vergunninghouders met vergunningen tot 1 december 2026 een uitdaging vormt. Het lijkt nu al waarschijnlijk dat één of meer lokale vergunninghouders de volledige migratie niet op tijd af kunnen ronden. In zo'n geval zullen de landelijke vergunninghouders hier hinder van ondervinden rondom de betreffende lokale netwerken, in de vorm van mogelijke storingen op het landelijke 5G netwerk en een beperktere capaciteit. Ook kan dit leiden tot inhomogene kavels in de veiling indien sommige vergunningen meer hinder ondervinden dan andere. Uiteraard moet dit risico zoveel mogelijk gemitigeerd worden; KPN verzoekt de Minister om zich maximaal in te zetten voor het faciliteren van een tijdige migratie van alle zittende lokale vergunninghouders.

In de wetenschap dat deze tijdige migratie vooralsnog een uitdaging vormt, is het noodzakelijk om, voorafgaand aan de veiling, optimaal zicht te hebben op de technische parameters van de huidige lokale netwerken en de status van de migratie. Daarnaast is het cruciaal dat belanghebbenden op de hoogte worden gehouden over deze migratie *gedurende het gehele migratieproces*. Wanneer aanvragen voor een situatie van overmacht direct worden medegedeeld, evenals de eventuele toekenning van deze aanvraag, kunnen mogelijke deelnemers aan de veiling, en later de landelijke

OPENBARE REACTIE

vergunninghouders, zelf een accurate inschatting maken van de zekerheid dat de lokale vergunninghouder tijdig gemigreerd is naar de eigen frequentieband. Deze informatie moet dus niet éénmalig beschikbaar komen voorafgaand aan de veilingprocedure, maar continu actueel worden gehouden tot het moment waarop de lokale vergunningen aflopen in 2026 óf de lokale vergunninghouder volledig gemigreerd is.

1.c Mogelijke schuif van 30 MHz in 2030

KPN is van mening dat het evaluatiemechanisme met de mogelijke verschuiving van 30 MHz van frequentieruimte in de band, gepland rond 2030, moet worden verwijderd uit zowel het NFP als de Veilingregeling en de Vergunningen. Deze optie voor een spectrumschuif is geïntroduceerd door de Minister tijdens een tussentijdse presentatie in december 2022, en daarna opgenomen in het Wijzigingsbesluit NFP. Volgens KPN brengt het door de Minister voorgestelde evaluatiemechanisme onacceptabele onzekerheid met zich mee, daar op deze wijze een voorlopige bestemming wordt toegekend aan een gedeelte van de 3,5 GHz band. De Minister overweegt zelf in het Wijzigingsbesluit NFP dat het belangrijk is dat deelnemers aan de 3,5 GHz veiling niet voor onzekerheden worden geplaatst over de keuze voor de apparatuur die ze direct na de veiling willen inzetten ten behoeve van de uitrol van 5G-dienstverlening. Als zij rekening moeten houden met een eventuele latere verschuiving in frequentieruimte, kan dat gevolgen hebben voor hun investeringen in de benodigde apparatuur, die vele jaren wordt gebruikt. Het evaluatiemechanisme veroorzaakt daarmee juist grote onzekerheid over de investeringsbeslissingen van mobiele netwerkkoperators en is daardoor onacceptabel voor KPN.

Daarbij zou een tussentijdse verschuiving tot onnodige verhoging van de maatschappelijk kosten kunnen leiden, aangezien mobiele netwerkkoperators daardoor mogelijk vroegtijdig hun ingekochte apparatuur moeten afschrijven. De daaruit voortkomende kosten kunnen niet voor rekening van de mobiele netwerkkoperators komen. Gezien het buitengewone karakter van een tussentijdse verschuiving in het NFP, valt dit immers buiten het normale ondernemersrisico. Dergelijke kosten zouden daardoor in aanmerking komen voor nadeelcompensatie op grond van het égalitébeginsel.

2. Meer transparantie is noodzakelijk voor een efficiënte veilinguitkomst

Dit hoofdstuk is een update van onze consultatiereactie uit 2021 met betrekking tot KPN's dringende oproep voor meer transparantie voorafgaand aan en tijdens de veiling. In die reactie onderbouwt KPN de noodzaak voor een uitgebreider informatieregime als volgt:

- A. Transparantie is nodig voor een efficiënte verdeling van spectrum
- B. Het vermeende risico op strategisch bieden bij een transparante veiling wordt overschat
- C. De veilingdoelstellingen worden al geborgd via de op maat gemaakte veilingaanpak
- D. Anonieme deelname aan deze voor 5G cruciale veiling druist in tegen het nationaal belang
- E. Transparante spectrumveilingen zijn gebruikelijk in andere Europese landen
- F. Bij eerdere veilingen in Nederland werd wel vraaginformatie gegeven

Een belangrijke update is het nieuwe advies van DotEcon aan de Minister ten aanzien van het informatiebeleid tijdens de veiling. Wij lezen in de *“3,5 GHz spectrum award design – update”* van februari 2023 dat ook DotEcon voorstander is van het meedelen van geaggregeerde vraag na iedere ronde. In het *“Background”* hoofdstuk lezen we naast *“Modifications in light of responses”*:

“We also suggested an increase in the amount of information available to bidders from our initial proposal of providing the size of aggregate demand (and thus the magnitude of excess demand) only after excess demand had fallen below a certain threshold to providing information about aggregate demand throughout. This change is aligned with the views expressed in the peer review of our initial

proposal conducted by Prof Peter Cramton and results in an information policy that can be said to represent the international standard."

Het valt KPN op dat er in de Veilingregeling, specifiek in 5.1.3 over het informatiebeleid, niet wordt ingegaan op dit aangepaste advies van DotEcon. Sterker nog, in dit stuk wordt nog steeds gesteld dat DotEcon aangeeft dat *"het vrijgeven van informatie als er meer overvraag is, strategisch biedgedrag in de hand kan werken, maar dat het bekendmaken van een overvraag van drie of minder vergunningen bidders kan helpen met het maken van het juiste biedbesluit bij de afronding van het tweede deel van de primaire fase."* Dit informatiebeleid is gestoeld op het 'oude' DotEcon rapport uit 2020 en is niet in lijn met de update van DotEcon uit februari 2023.

KPN is van mening dat de veiling veel transparanter moet zijn. Indien de Minister zwaarwegende redenen heeft om deze door KPN gevraagde transparantie niet te bieden, dan dringt KPN erop aan om als minimumniveau van transparantie in ieder geval het informatiebeleid aan te passen in lijn met het herziene advies van DotEcon en het standpunt van professor Cramton, en de geaggregeerde vraag bekend te maken na iedere biedronde.

3. Ingebruiknameverplichting verzwaren inclusief verbod op verhandelen

In de Consultatiereactie 2021 stelde KPN al dat de lichte ingebruiknameverplichting (hierna: IGV) het belang van deze cruciale 5G band miskent en er zwaarwegende redenen zijn om de IGV significant te verzwaren. In de tussenliggende jaren is dit enkel meer prangend geworden; Nederland is rijkelijk laat met het beschikbaar maken van dit schaarse spectrum. Om onze mobiele koppositie te behouden en ervoor te zorgen dat dit spectrum in heel Nederland wordt ingezet, pleit KPN nu voor een verdrievoudiging van de IGV in combinatie met een verbod op het verhandelen van vergunningen totdat is voldaan aan deze verplichting.

3A. Jarenlange inspanning en kosten om de band landelijk vrij te maken

Er is in de afgelopen jaren veel werk verricht door zowel de overheid als private partijen om 300 MHz frequentieruimte in de 3,5 GHz band beschikbaar te maken voor landelijke vergunningen. Vele overleggen zijn gevoerd tussen de Minister en Inmarsat en de zittende lokale vergunninghouders over migratieopties. Ook de verhuizing van Inmarsat en de vervroegde migratie van deze lokale netwerken zal de nodige tijd, moeite en kosten met zich meebrengen. Ten slotte brengen we de migratie van het ministerie van Defensie uit Burum in herinnering; deze migratie alleen al heeft vele jaren tijd in beslag genomen om te organiseren – nog ver voor de Minister de uiteindelijke voorbereidingen van deze veiling opstartte.

Het zou daarom in geen enkele verhouding staan als, nadat deze veiling dan eindelijk heeft plaatsgevonden, de winnaars het spectrum nooit in gebruik gaan nemen in grote delen van Nederland. Indien de Minister het met ons eens is dat een dergelijke uitkomst, waarbij de band in 80% van Nederland nooit zal worden ingezet, onacceptabel is, vraag KPN zich af: waarom zou de Minister dit risico dan nemen? Het afdekken van dit risico is mogelijk met enkel een verzwaring van een verplichting die reeds in de vergunningen staat.

3B. Deze *no regret* maatregel schrikt geen serieuze nieuwkomers af

De enige mogelijke reden die KPN kan bedenken om de IGV zo licht te houden, is de vrees dat een zware verplichting nieuwkomers zou kunnen afschrikken. Dit lijkt KPN een bijzonder onwaarschijnlijke uitkomst. Partijen die zich inschrijven voor de veiling van landelijke vergunningen, en bereid zijn *minstens* 22,5 miljoen euro te betalen voor een vergunning van 50 MHz (5x reserveprijs voor 10 MHz), hebben alle intentie om het spectrum wat bij deze vergunning hoort te gebruiken in grote delen van Nederland. Immers, een partij met meer lokale of regionale ambities kan tegen

OPENBARE REACTIE

significant lagere kosten lokale vergunningen bij RDI aanvragen – zonder veiling als verdeelmechanisme. Deze lokale vergunningen omvatten tevens 50 MHz en kunnen tegen de kosten van circa duizend euro per opstelpunt aangevraagd worden.

3C. Schril contrast met de Europese ‘Digital Decade’ doelen

De IGV staat in geen enkel opzicht in verhouding tot de digitale ambitie en nieuwe doelstellingen van de Europese Commissie. In 2030 moet 5G beschikbaar zijn in alle bewoonde gebieden (*‘all populated areas’*) in Europa. Deze Digital Decade doelen stellen heel specifiek dat dit met gebruik van de 3,5 GHz band moet zijn – en niet bijvoorbeeld de 700 MHz band.

KPN deelt deze ambitie volledig; ook wij willen de 3,5 GHz band breed uitrollen zodat heel Nederland kan profiteren van de nieuwe mogelijkheden die 5G te bieden heeft – in termen van snelheden, capaciteit en latency (reactietijden). Het contrast tussen deze Europese ambitie en de verplichting in de concept Vergunningen is opmerkelijk.

3D. Minimale kwaliteitseisen zwakken de ingebruiknameverplichting verder af

Aan de huidige IGV is relatief eenvoudig te voldoen aangezien er geen kwaliteitseis is gesteld aan de (5G) dienst die moet worden aangeboden. Uit het meetprotocol van RDI blijkt dat er geen eisen aan de kwaliteit of snelheid van de dienst worden gesteld, en ook geen eisen aan de te gebruiken techniek om de dienst af te handelen. De keuze om de IGV zo laag in te zetten in combinatie met dit gebrek aan kwaliteitseisen verzwakt het effect van deze verplichting nog verder.

3E. Voorstel: verdrievoudiging van de IGV met een verhandel verbod

KPN stelt voor om de IGV te verdrievoudigen, om te voorkomen dat deze band nóg langer niet in gebruik wordt genomen in grote delen van het land.

IGV uit de concept Vergunningen

Vergunning van	IGV na 2 jaar (in km2)	IGV na 5 jaar (in km2)
10 MHz	54	536
60 MHz	324	3216

Voorstel van KPN

Vergunning van	IGV na 2 jaar (in km2)	IGV na 5 jaar (in km2)
10 MHz	162	1608
60 MHz	972	9648

Het voorstel van KPN betekent dat als een partij eindigt met het *maximale spectrumbezit* van 120 MHz (vanwege de spectrum cap die volgt uit de Capregeling) de ingebruikname verplichting na 5 jaar geldt in 19 duizend km² (9648 + 6x 1608). Dat is nog steeds *minder dan de helft van Nederland*, en naar mening van KPN nog steeds een proportionele IGV gegeven hoe cruciaal deze spectrumband is voor de ontwikkeling van 5G toepassingen, en gegeven de late beschikbaarheid van het spectrum. Zeker daar partijen 5 jaren de tijd hebben om hieraan te voldoen en er geen kwaliteitseisen gelden voor de openbare dienst die wordt aangeboden.

Essentieel onderdeel van deze verplichting is een verbod op het verhandelen van deze frequentievergunningen zo lang als de eigenaar van de vergunning nog niet volledig heeft voldaan aan de IGV na 5 jaar. Deze waarborg is noodzakelijk om een drempel op te werpen voor partijen die enkel deelnemen aan de veiling om de vergunningen later door te verkopen of te verhuren zonder zelf te investeren in 5G netwerken en diensten. Zodra een partij heeft voldaan aan de IGV, ook indien dit voor het verlopen van de 5 jaar-termijn is, staat het hem vrij om de vergunning te verhandelen.