

Vergaderjaar 2021–2022

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 564

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2022

Met mijn brief van 12 mei 2022 heb ik uw Kamer het advies toegezonden van de Adviescommissie verdeling 3,5 GHz-band en waarborging nood-, spoed- en veiligheidscommunicatie.¹ Hierbij bied ik u mijn appreciatie van het advies aan waarbij ik ook in ga op het beleid omtrent het beoogde frequentiegebruik voor lokale toepassingen in de 3,5 GHz-band. Ik sluit de brief af met een overzicht van thans door mij te nemen stappen inclusief tijdplanning.

Samenvatting

Allereerst wil ik de commissie onder leiding van Hans de Jong danken voor de kwaliteit van het advies en voor de zorgvuldigheid waarmee het advies tot stand is gekomen. Belangrijk daarbij is ook dat het advies kan rekenen op steun van met name Inmarsat en van de mobiele netwerkoperators. Deze partijen hebben hun waardering uitgesproken voor de werkwijze van de commissie en onderschrijven het advies.

De adviescommissie had tot taak² te adviseren over de vraag hoe en per wanneer de 3,5 GHz-band in heel Nederland ter beschikking kan worden gesteld voor mobiele communicatie, op een wijze die de verzorging van de nood-, spoed- en veiligheidscommunicatie waarborgt die momenteel in de 3,5 GHz-band wordt afgewikkeld (NSV-communicatie). De commissie adviseert een scenario waarbij Inmarsat haar dienstverlening in de 3,5 GHz-band migreert naar een locatie in Griekenland. Hierbij ontstaat een marsroute waarbij het grootste deel van de band (220 MHz) met ingang van 1 december 2023 in gebruik kan worden genomen voor mobiele communicatie waarbij Inmarsat tijdelijk bescherming geniet met gebruik van 80 MHz voor haar dienstverlening. Zodra de migratie is voltooid binnen een realistische termijn, in beginsel tot 1 januari 2024, kan deze

¹ Kamerstuk 24 095, nr. 563.

² Kamerstuk 24 095, nr. 554

bescherming worden opgeheven en de volle 300 MHz voor mobiele communicatie worden ingezet. De commissie schetst hierbij een aantal voorwaarden, met name een tijdelijke exclusiezone van 15 kilometer rondom Burum, de onherroepelijkheid van de vergunning van Inmarsat voor de locatie in Griekenland, een langere bescherming van Inmarsat in geval van (onverhoopte) vertraging van de migratie en een eveneens succesvolle migratie van de overige huidige (lokale) gebruikers van de 3,5 GHz-band. De commissie beveelt voorts aan met Inmarsat in contact te treden over financiële vergoeding en te streven naar overeenstemming met Inmarsat over (de uitgangspunten) van een financiële vergoeding.

Ik volg dit advies op en zal hieronder toelichten op basis van welke overwegingen ik tot dit besluit ben gekomen. Hoewel de marsroute naar de veiling zich thans helder aftekent, signaleer ik ook enkele onzekerheden waarop ik verder in de brief zal ingaan. De opvolging van dit advies heeft voor wat betreft de borging van de NSV-communicatie gevolgen voor de planning van de veiling, maar aangezien hiervoor de veilingdoelstellingen en het huidige veilingmodel voor de 3,5 GHz-band grotendeels intact kunnen blijven, zijn deze gevolgen beperkt. Naast Inmarsat dienen ook twaalf lokale vergunninghouders die op dit moment de 3,5 GHz-band gebruiken, te migreren. Voor deze vergunninghouders worden migratieplannen uitgewerkt. Ik zie hier scherp op toe aangezien te late migratie van één of meerdere partijen een risico vormt voor het (volledig) in gebruik nemen van de 3,5 GHz-band en in het uiterste geval consequenties kan hebben voor (de planning van) de veiling. Ik streef er echter naar de veiling in het tweede kwartaal van 2023 te houden.

Beoordeling van het advies

Door het groeiende dataverkeer als gevolg van de sterk toenemende digitalisering van onze samenleving zijn mobiele telecomnetwerken belangrijk voor consumenten, bedrijven en organisaties. Toegang tot voldoende spectrum is daarbij onontbeerlijk. Met het beschikbaar stellen van de 3,5 GHz-band voor mobiele communicatie wordt hier invulling aan gegeven.

De veiling van de 3,5 GHz-band wordt gehouden in het licht van Europees-rechtelijke verplichtingen. De 3,5 GHz-band is door de Europese Unie aangewezen als «pioneer band» voor 5G. In 2018 is in de Europese Telecomcode vastgelegd dat lidstaten maatregelen moeten treffen om uiterlijk 31 december 2020 het gebruik mogelijk te maken van voldoende grote blokken spectrum in de 3,5 GHz-band voor mobiele communicatie. De veiling moet bijdragen aan de beleidsdoelstellingen zoals neergelegd in de Nota Frequentiebeleid 2016³ en de Nota Mobile Communicatie 2019.⁴ In de brief van 17 december 2020 zijn de veilingdoelstellingen beschreven.⁵ Ik heb het advies op basis van deze kaders langs de volgende drie criteria beoordeeld: de borging van de NSV-communicatie en uitvoerbaarheid; doelmatig frequentiegebruik; en gezonde marktdynamiek. Daarnaast zal worden ingegaan op de aanbeveling van de commissie om met Inmarsat in gesprek te gaan over een financiële vergoeding van Inmarsat.

³ Kamerstuk 24 095 nr. 409

⁴ Kamerstuk 24 095 nr. 478

⁵ Kamerstuk 24 095 nr. 526

a. borging NSV-communicatie en uitvoerbaarheid

Naar mijn oordeel wordt de NSV-communicatie in het door de commissie geadviseerde scenario op adequate wijze geborgd. Inmarsat kan haar NSV-communicatie in de 3,5 GHz-band via Burum blijven aanbieden totdat het nieuwe grondstation van Inmarsat in Griekenland in gebruik is genomen. De datum van 1 januari 2024 als streefdatum voor de ingebruikname van het nieuwe grondstation, is door de commissie afgestemd met Inmarsat en realistisch bevonden. Het is daarbij ten eerste wel belangrijk dat in ieder geval de vergunning voor Inmarsat is verkregen van de Griekse autoriteiten, en onherroepelijk is. Mijn ministerie heeft contact met de Griekse autoriteiten geïnitieerd om de vinger aan de pols te houden.

Ten tweede is het nodig om te voorzien in een vangnet als mitigerende maatregel voor de migratie. Dit is om eventuele onvoorziene ontwikkelingen en omstandigheden waar Inmarsat onverhoopt tegen aanloopt te kunnen opvangen, in geval deze ertoe zouden leiden dat Inmarsat haar verhuizing op 1 januari 2024 nog niet kan voltooien. In mijn nieuwe besluit tot wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2014 (NFP) zal ik hiertoe maatregelen opnemen. Inmarsat heeft echter aangegeven hard aan de migratie te werken en liever ook geen gebruik te hoeven maken van dit vangnet. Ik heb met Inmarsat afgesproken dat Inmarsat mij periodiek bijpraat over de voortgang van de migratie, waarbij ik uiteraard graag bereid ben om waar nuttig te helpen om dit proces te bevorderen.

Desgevraagd hebben Inmarsat en de potentiële landelijke vergunninghouders bij mijn ministerie aangegeven dat het door de commissie gepresenteerde scenario voor hen uitvoerbaar is.

b. doelmatig frequentiegebruik

Naast de borging van de NSV-communicatie is voor mij belangrijk dat snel en robuust internet met het beschikbaar stellen van de 3,5 GHz-band voor mobiele communicatie in alle delen van Nederland zo snel mogelijk voorhanden komt. Per 1 december 2023 kan dat met het voorstel van de commissie in grote delen van Nederland gerealiseerd worden. De commissie adviseert om het door Inmarsat te gebruiken spectrum te reduceren tot 80 MHz, benodigd voor de afhandeling van de NSV-communicatie. Zolang Inmarsat nog niet is gemigreerd, is dan 220 MHz beschikbaar voor de mobiele operators, met uitzondering van de genoemde tijdelijke exclusiezone van 15 kilometer rondom Burum. Afhankelijk van de voortgang van de migratie is het mij eraan gelegen dat deze periode zo kort mogelijk duurt. Per 1 januari 2024, of zoveel later als strikt nodig daarna, komt 300 MHz aaneengesloten beschikbaar voor snel internet in geheel Nederland.

Belangrijk aspect van doelmatig frequentiegebruik betreft ook het voorkomen van interferentie. Daaraan wordt met het voorstel van de commissie tegemoet gekomen. Met de 80 MHz voor Inmarsat, de exclusiezone van 15 kilometer rondom Burum en de aanvullende maatregelen die Inmarsat nog treft, wordt interferentie als gevolg van mobiele 3,5 GHz-signalen voorkomen.

In het advies van de commissie is het mogelijk om 100 MHz aaneengesloten te kunnen bestemmen voor lokaal mobiel gebruik. De behoefte daartoe kwam voort uit de consultatie van de ontwerp-veilingregelgeving in mei-juni 2021. Dit is doelmatiger dan de twee aparte frequentieblokken van elk 50 MHz aan de randen van de 3,5 GHz-band, waar tot nu toe van is

uitgegaan (zie ook het onderdeel Lokale vergunningenbeleid verderop in de brief).

Samenvattend ben ik van mening dat het advies van de commissie op adequate wijze tegemoet komt aan het criterium van doelmatig frequentiegebruik.

c. gezonde marktdynamiek

Het is belangrijk de huidige gezonde marktdynamiek te behouden en daarmee de uitstekende kwaliteit van de mobiele dienstverlening in Nederland. Het uitgangspunt in de Nota Mobiele Communicatie om 300 MHz aaneengesloten beschikbaar te stellen voor landelijk gebruik blijft zoals hiervoor al gezegd in stand en dient dit uitgangspunt. Overigens kan een ander uitgangspunt in de Nota Mobiele Communicatie ook intact blijven, namelijk om aan het gebruik van de frequenties een ingebruiknameverplichting te verbinden. Dat maakt dat de veilingwinnaars daadwerkelijk snel aan de slag moeten. De veiling zal de optimale marktuitskomst moeten opleveren. Daarvoor hanteer ik de volgende doelstellingen. De overkoepelende doelstelling is dat de veiling moet leiden tot een efficiënte verdeling van schaars spectrum, waarbij: 1. alle deelnemers realistische kansen worden geboden; en 2. die leidt tot een realistische veilingopbrengst. Voor de meer concrete uitvoering van de veiling gelden daarnaast: 3. eenvoud van het veilingmodel en 4. transparantie van het veilingmodel.⁶ Deze doelstellingen zijn onveranderd door het advies en gelden als uitgangspunten voor de inrichting van het veilingmodel.

Op het eerste oog zijn er goede mogelijkheden om het eerder in 2021 geconsulteerde veilingmodel, gezien vanuit de maatregelen die nodig zijn voor de borging van de NSV-communicatie, in stand te houden onder de voorwaarde dat er sprake is van (voldoende) gelijkwaardige (homogene) frequenties. Aan het veilingmodel lag immers deze homogeniteit van de te veilen frequentiekavels ten grondslag. Deze aanname wordt niet geschaad door de oplossing die de Adviescommissie voorstaat. Belangrijk is wel dat er geen andere factoren zijn, bijvoorbeeld door huidig lokaal gebruik van de frequenties, die deze homogeniteit alsnog te verstoren. In het veilingmodel moet in ieder geval wel rekening gehouden worden met de keuze voor en tijdelijke beperkte beschikbaarstelling van de frequenties vanaf 1 december 2023 tot een later en nu nog onzeker moment, na 1 januari 2024, als de volle 300 MHz frequenties door de veilingwinnaars kunnen worden ingezet. Ik zal mij tot de externe veilingadviseurs wenden om daarmee in de veilingopzet adequaat rekening te houden.

d. financiële vergoeding Inmarsat

De commissie beveelt mij aan «zo spoedig mogelijk met Inmarsat in contact te treden over financiële vergoeding en te streven naar overeenstemming over de (uitgangspunten voor) die financiële vergoeding voorafgaand aan een nieuw definitief besluit tot wijziging van het NFP» (Nationaal Frequentieplan 2014). Ik ben inmiddels met Inmarsat in contact om deze aanbeveling nader te verkennen. Ik verwacht dat dit besluit voor Inmarsat schade zal veroorzaken. Inmarsat kan voor deze schade aanspraak hebben op nadeelcompensatie. Ik ben voornemens om hierover een bepaling op te nemen in het (ontwerp)NFP-besluit.

⁶ Kamerstuk 24 095, nr. 492

Beleid voor lokale vergunningen

In het Instellingsbesluit van de commissie is de commissie meegegeven er rekening mee te houden dat 100 MHz in de 3,5 GHz-band wordt bestemd voor lokaal mobiel gebruik.⁷ De adviescommissie heeft geadviseerd dat haar oplossing voor de interferentieproblematiek van Inmarsat, geen invloed heeft op de keuze voor deze 100 MHz boven of onder in de 3,5 GHz-band.

Oorspronkelijk was beoogd om twee blokken van 50 MHz aan weerszijden van de 3,5 GHz-band beschikbaar te stellen voor lokaal mobiel gebruik. Lokale vergunninghouders hebben echter aangegeven aaneengesloten spectrum van 100 MHz doelmatiger te kunnen inzetten dan twee separate, ver van elkaar liggende, blokken van 50 MHz. Een bandindeling met twee separate blokken van 50 MHz legt in de praktijk beperkingen op aan de inzetbare bandbreedte en dit kan remmend werken op de ontwikkeling van lokale netwerken voor bedrijfsspecifieke toepassingen. Ik heb daarom besloten om inderdaad 100 MHz aaneengesloten beschikbaar te stellen voor lokaal mobiel gebruik.

De keuze om die 100 MHz voor lokaal gebruik boven dan wel onderin de 3,5 GHz-band te plaatsen vraagt om een afweging van uiteenlopende belangen. Op basis van input van verschillende stakeholders en eigen analyse ben ik van inzicht dat dit aaneengesloten blok spectrum voor lokaal gebruik het best aan de onderkant van de 3,5 GHz-band (d.w.z. 3400 – 3500 MHz) geplaatst kan worden. Vanuit het oogpunt van doelmatig frequentiegebruik is een belangrijk voordeel van deze indeling dat er een maximale afstand is tussen het landelijk gebruik en de onderliggende radarband (3300–3400 MHz). Hierdoor worden de landelijke vergunninghouders bij de uitrol van hun netwerk niet beperkt door de bescherming die zij dienen te bieden aan militaire radarsystemen. Ook lokale netwerken zullen deze bescherming dienen te bieden, maar dit zal in de praktijk naar verwachting tot minder beperkingen leiden vanwege het lokale karakter van deze netwerken en de doorgaans lagere zendvermogens.

In de nieuwe wijziging van het Nationaal Frequentieplan die voor de 3,5 GHz-band zal worden gemaakt, zal deze keuze voor de bandindeling verder worden toegelicht en zal zoals gebruikelijk worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, zodat nog zienswijzen door stakeholders kunnen worden ingebracht.

Migratie van houders van lokale frequentievergunningen tot 1 september 2026

Sinds 2008 is de 3,5 GHz-band geharmoniseerd voor draadloze communicatie. In tegenstelling tot veel landen in de EU is in Nederland op lokale schaal al veel gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Naast Inmarsat zijn er momenteel nog andere gebruikers van de 3,5 GHz-band: houders van een vergunning voor lokaal gebruik tot 1 september 2022 en 12 houders van vergunningen voor lokaal gebruik in de band met een looptijd tot 1 september 2026. Voor de laatste groep geldt dat er vaart moet worden gemaakt met de migratie van deze lokale vergunninghouders naar het lokale banddeel of naar andere beschikbare frequentiebanden. Het advies van de adviescommissie heeft geresulteerd in een duidelijke datum vanaf welke landelijk gebruik in de band mogelijk is (1 december 2023) en daarnaast is ook duidelijkheid over de bandindeling. Na het uitkomen van het advies van de adviescommissie heb ik direct de gesprekken met de betreffende partijen hervat met het streven de 300 MHz aaneengesloten

⁷ Stcrt (2021), nr. 49880 artikel 2 lid 4, onder b

spectrum in 3,5 GHz-band ten behoeve van landelijk mobiele communicatie zo schoon mogelijk op te leveren. Een eerste indicatie geeft aan dat bij een aantal partijen op dit moment nog uitdagingen en/of onzekerheden spelen. Te late migratie van één of meerdere partijen vormt een risico voor het (volledig) in gebruik nemen van de 3,5 GHz-band en kan zelfs mogelijke consequenties hebben voor (de planning van) de veiling. Het migratietraject heeft daarom mijn volle aandacht en ook van Agentschap Telecom dat de migratie uitvoert.

In mijn brief van 18 april 2022⁸ heb ik uw Kamer mede naar aanleiding van vragen van de CDA-fractie, geïnformeerd dat ik met lokale vergunninghouders en potentiële landelijke vergunninghouders van de 3,5 GHz-band in gesprek ben over het bieden van «passende bescherming» om wederzijds interferentie te voorkomen. De inzichten uit deze gesprekken zullen worden verwerkt in de besluiten over de migratie van het bestaand lokaal gebruik en in de voorwaarden van de nieuwe landelijke vergunningen.

Te nemen stappen en planning

Zoals ik in de brieven van 1 november 2021 en van 18 april 2022 al heb aangekondigd, streef ik er naar uiterlijk 1 oktober 2022 een nieuw besluit te kunnen nemen over het wijzigen van het NFP.⁹ In het wijzigingsbesluit worden met name geregeld: de bestemming van 300 MHz aaneengesloten spectrum voor landelijke mobiele communicatie en veiling als verdeelinstrument; de tijdelijke bescherming van Inmarsat tot het moment van migratie, inclusief het vangnet; de bestemming van 100 MHz aaneengesloten spectrum voor lokaal mobiel gebruik aan de onderkant van de 3,5 GHz-band en de wijze van uitgifte van het spectrum voor lokaal mobiel gebruik, alsmede een bepaling rondom nadeelcompensatie zoals hiervoor toegelicht. Het besluit zal worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij het mijn streven is om, teneinde 1 oktober 2022 het besluit te kunnen nemen, rond de zomer de zienswijzeprocedure van het wijzigingsbesluit te starten. Daarvoor tref ik nu de laatste voorbereidingen.

Ik raadpleeg zoals hiervoor gezegd de veilingadviseurs over de gevolgen van het advies van de commissie voor de inrichting van de veiling. Deze hebben aangegeven dat het veilingmodel voor de 3,5 GHz-band zoals dat reeds was ontworpen en geconsulteerd, grotendeels intact kan blijven, mits er sprake blijft van gelijkwaardige (homogene) vergunningen. Dit uiteraard onder de voorwaarde dat Inmarsat op 1 januari 2024 of zo kort mogelijk daarop, is gemigreerd en ook de voornoemde migratie van de huidige lokale vergunninghouders tijdig plaatsvindt. Op basis van de in deze brief geschetste kaders kan de veiling van de 3,5 GHz-band dan worden gehouden in het tweede kwartaal van 2023. Omdat na de veiling Inmarsat nog vier maanden nodig heeft om het door haar gebruikte spectrum in de 3,5 GHz-band te reduceren tot de minimaal benodigde 80 MHz, sluit dat hierop goed aan. Daarmee kunnen dan de frequenties tijdig, per 1 december 2023, in gebruik worden genomen voor mobiele communicatie. Als een ander scenario noodzakelijk blijkt met een geheel nieuw veilingmodel, uit hoofde van hetzij het borgen van de nood-, spoed- en veiligheidscommunicatie, hetzij een niet tijdige migratie van bepaalde lokale vergunninghouders, komt de planning fors onder druk. Ik zal de Kamer informeren over de voortgang van de veilingregelgeving. Door nauw contact te onderhouden met de betrokken stakeholders,

⁸ Kamerstuk 24 095, nr. 561

⁹ Kamerstuk 24 095, nr. 550 en 24 095, nr. 561

voortgang te monitoren en tijdig correctieve acties te nemen, probeer ik de risico's op uitloop te minimaliseren.

Afsluitend

Ik wil de leden van de adviescommissie nogmaals danken voor het advies en voor het draagvlak dat zij hiervoor bij de stakeholders hebben weten te bewerkstelligen. Ik zal met de betrokken stakeholders in gesprek blijven over de verdere invulling van het advies en hiermee tempo maken.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens