

Vergaderjaar 2010–2011

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 283

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN,
LANDBOUW EN INNOVATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2011

Tijdens het Algemeen Overleg Telecom van 27 april 2011 heb ik uw Kamer toegezegd de voorstellen te bekijken die door de leden Verhoeven (D66) en Verburg (CDA) zijn gedaan met betrekking tot de reservering van frequentieruimte en ingebruiknameverplichtingen voor nieuwkomers bij de komende veiling van frequenties voor mobiele communicatie, alsmede die door het lid Van Dam (PvdA) is gedaan met betrekking tot de definitie van nieuwkomer.

Het is goed te constateren dat uw Kamer, samen met mij, veel belang hecht aan nieuwkomers. Alvorens ik dieper inga op de voorstellen van uw leden, wil ik de door mij voorgestelde reservering, in het licht van de doelstellingen van het frequentiebeleid, graag nog toelichten.

1. Frequentiebeleid en reservering van frequenties voor nieuwkomers

Het doel van de overheid is om via bestendig en voorspelbaar frequentiebeleid bij te dragen aan effectieve concurrentie op de markt voor mobiele communicatie, ook op langere termijn. Daarbij wordt ten eerste ruimte geboden voor continuïteit van dienstverlening en innovatie, en ten tweede wordt marktconforme beprijzing van het frequentiespectrum nagestreefd. Zo kan een mobiele communicatiemarkt tot stand komen waar sprake is van blijvend betaalbare toegang tot hoogwaardige mobiele dienstverlening voor alle gebruikers in Nederland. Deze doelstelling is neergelegd in de Strategische nota mobiele communicatie¹, die op 15 december 2010 door uw Kamer is besproken. De nota geeft handvatten om, bij komende daadwerkelijke verdelingen van spectrum voor mobiele communicatie, deze doelstelling te helpen bereiken.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 24 095, nr. 264.

² Advies «Analyse mobiele communicatiemarkten», OPTA, 3 november 2010.

Bij het bepalen van de doelstelling is OPTA gevraagd een concurrentieanalyse uit te voeren². In deze analyse heeft OPTA vastgesteld dat er op dit moment sprake is van daadwerkelijke concurrentie en er dus geen

sprake is van (collectieve) aanmerkelijke marktmacht. OPTA constateert echter wel dat een risico bestaat op stilzwijgende coördinatie van marktgedrag, met tot gevolg de dreiging van het ontstaan van collectieve aanmerkelijke marktmacht. Zij adviseert daarom het frequentiebeleid zo in te richten dat toetreding van potentiële nieuwkomers mogelijk is.

Het beleid dat ik met de komende veiling voorsta, is, gelet op de constatering van OPTA, primair gericht op effectieve concurrentie op de markt voor mobiele communicatie en ik wil daarom de toetredingsbarrières voor nieuwkomers verlagen. De (dreiging van) toetreding van nieuwkomers is zeer belangrijk voor de concurrentie, de hoofddoelstelling van het frequentiebeleid.

Naast concurrentiedruk is innovatiekracht nodig om eindgebruikers zo snel mogelijk over zo innovatief mogelijke diensten te kunnen laten beschikken tegen zo laag mogelijke prijzen. Innovatiekracht behoeft sterke business cases en zit niet alleen bij nieuwkomers, maar zeker ook bij de bestaande marktpartijen, die bovendien door de druk van concurrentie extra worden gestimuleerd om te innoveren.

Ik streef daarom naar een balans tussen ruimte voor nieuwkomers en ruimte voor bestaande partijen, waarbij nieuwkomers een steuntje krijgen om tot de markt toe te treden en waarbij de huidige spelers niet te zeer worden belemmerd. Dit heeft betrekking op hun innovatiemogelijkheden in combinatie met de borging van de continuïteit van dienstverlening ten behoeve van eindgebruikers.

Nadere motivering voor de reservering van 2x10 MHz in de 800 MHz
In de 800 MHz band is 2x30 MHz beschikbaar. Extern onderzoek laat zien dat de markt voor mobiele communicatie redelijk volgroeid is en dat in deze markt hooguit twee potentiële nieuwkomers te verwachten zijn: Ziggo4 en Tele2¹. Andere nieuwkomers zullen waarschijnlijk niet aantreden. Ander onderzoek laat zien dat 2x10 MHz aan laag spectrum (beneden 1 GHz) nodig is voor een hoogwaardig breedbandig aanbod aan diensten, maar dat ook met 2x5 MHz de concurrentie met de huidige spelers kan worden aangegaan. Om deze redenen is besloten om 2x10 MHz, bestaande uit twee kavels van 2x5 MHz, aan frequentieruimte in de 800 MHz band te reserveren voor (een) nieuwkomer(s).

De huidige reservering biedt zodoende ruimte aan twee spelers die zich een goede uitgangspositie kunnen verwerven om de markt voor mobiele communicatie te betreden, en die om de volgende redenen hun mogelijkheden verder kunnen vergroten²:

- met 2x5 MHz zijn nieuwkomers in staat te concurreren op basis van het bestaande aanbod. Daarmee kunnen zij vast een klantenbestand binden en een positie in de markt gaan opbouwen.
- de verwachte nieuwkomers beschikken elk over voldoende spectrum in de 2,6 GHz band. De 800 MHz band is aanvullend op de 2,6 GHz band die vooral van belang is voor het leveren van capaciteit. In de combinatie van deze banden liggen juist op korte termijn de beste mogelijkheden voor innovatie.
- de verwachte nieuwkomers hoeven niet van meet af aan te beginnen. Zij leveren zelf al vaste of mobiele diensten, beschikken over een (groot) klantenbestand en genieten naamsbekendheid.
- zij kunnen de samenwerking aangaan met andere partijen, bijvoorbeeld bij het gebruik van het netwerk. Partijen zijn immers niet verplicht een *eigen* infrastructuur (netwerk, antenneopstelpunten, masten, etc.) aan te leggen of te hebben. Met 2x5 MHz kunnen de nieuwkomers besluiten met elkaar samen te werken, maar kunnen zij

¹ «Quick scan spectrum awards in the Netherlands», PWC, 6 december 2010.

² Zie ook «Quick scan spectrum awards in the Netherlands», PWC, 6 december 2010.

- ook aantrekkelijke samenwerkingspartners vormen voor bestaande mobiele netwerk operators (MNO's).
- zij kunnen, als zij 2x5 MHz desalniettemin te weinig vinden, ook meedingen naar het niet-gereserveerde spectrum in zowel de 800 MHz band als in de andere frequentiebanden. Zeker voor een krachtige nieuwkomer is dit een reële optie.

Ten aanzien van de positie van de bestaande drie aanbieders (MNO's, mobiele netwerkoperators: KPN, Vodafone en T-Mobile) het volgende. Zij hebben de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in hun telecomnetwerken. De verschillende netwerken waarover zij reeds beschikken, aangevuld met extra 800 MHz spectrum, vormen een goed vertrekpunt om te kunnen innoveren. Op basis van de huidige reservering is in de 800 MHz nog 2x20 MHz vrij beschikbaar voor alle partijen, waaronder de MNO's. Het vrije gedeelte is daarmee dus niet erg groot voor de MNO's, zeker als een (sterke) nieuwkomer besluit daarin mee te doen.

2. Voorstellen ten aanzien van de positie van nieuwkomers

Ik ga dan nu in op de voorstellen van uw leden. Het voorstel van het lid Verhoeven gaat er van uit om de helft van de 800 MHz band (dus 3x2x5 MHz, oftewel 3 kavels) te reserveren voor nieuwkomers. Hiervan mag maximaal 2x10 MHz door één partij gekocht worden. Voorts moet de ingebruiknameverplichting omhoog. Het voorstel van het lid Verburg gaat uit van een reservering van 2x2x5 MHz, waarbij elke nieuwkomer daarbinnen maximaal 2x5 MHz mag verwerven. De ingebruiknameverplichting gaat omhoog naar 50–60%. Door het lid Van Dam tot slot is gesuggereerd dat een nieuwkomer pas een nieuwkomer mag zijn als ook zijn aansluitnetwerk open is.

2.1. Meer ruimte voor nieuwkomers

De voorstellen van de leden Verburg en Verhoeven onderstrepen het belang van nieuwkomers. Beiden willen meer ruimte voor nieuwkomers op de markt via ofwel het ter beschikking stellen van meer kavelruimte voor nieuwkomers (Verhoeven) dan wel zeker stellen dat het aantal nieuwkomers (bij zelfde kavelruimte) wordt vergroot (Verburg). Beide voorstellen zijn daarmee sympathiek, maar kunnen ten opzichte van het huidige voorstel negatieve of onzekere effecten hebben op innovatie, concurrentie en veilingopbrengsten.

De eerste reden daarvoor is dat beide voorstellen erop aan te lijken sturen om het aantal spelers op de mobiele markt op vijf te bepalen. Ik vind het van belang er op te wijzen, zoals OPTA in haar analyse zegt, dat het aantal spelers waarvoor er ruimte is op de markt, niet oneindig groot is¹. Een frequentieverdeling zou daarom niet zo zeer gericht moeten zijn op het creëren van ruimte voor een vooraf door de overheid vastgesteld aantal toetreders. In plaats daarvan zou de inrichting van de verdeling alleen toetreding mogelijk moeten maken voor partijen die daadwerkelijk kunnen concurreren. Het mechanisme van de veiling voorziet er in dat de frequenties terecht komen bij de partijen die de sterkste business case hebben en die met de frequenties de meeste waarde weten te genereren. Zij hebben er immers het meeste voor over. De markt bepaalt zelf via de veiling of er één, twee of meer nieuwkomers komen en (dus) hoe de meest effectieve concurrentieprikkels tot stand komt.

Ten tweede geldt dat het voorstel van het lid Verhoeven de dynamiek in de veiling tussen de nieuwkomers kan bevorderen, aangezien zij worden geprikkeld met elkaar in competitie te gaan voor het gereserveerde deel. Gelet op het feit dat er slechts twee nieuwkomers te verwachten zijn, is in

¹ Advies «Analyse mobiele communicatiemarkten», OPTA, 3 november 2010, randnummer 385.

dit voorstel een nieuwkomer te allen tijden in staat om een frequentieruimte van 2x5 MHz te bemachtigen, ook indien deze een minder solide business case heeft. Dit laatste zie ik als een risico.

In het voorstel van het lid Verburg vind ik het bezwaarlijk dat beide nieuwkomers zonder dat de businesscase in de veiling wordt getest relatief gemakkelijk spectrum in bezit kunnen krijgen.

Ten derde geldt, zoals ik eerder al stelde, dat een balans tussen de spectrumruimte voor de nieuwkomers en bestaande spelers relevant is. Bij een reservering van de helft van de 800 MHz band, zoals het lid Verhoeven voorstelt, blijft er voor de drie bestaande MNO's (en de nieuwkomers) minder frequentieruimte over (2x15 MHz) dan in het oorspronkelijke voorstel (2x20 MHz). Met minder frequentieruimte zijn MNO's minder flexibel, hetgeen gevolgen kan hebben voor de mate en snelheid van innovatie door bestaande partijen. De consequentie hiervan kan namelijk zijn dat één of meer van deze spelers in zijn innovatiemogelijkheden wordt beperkt. Het voorstel van het lid Verburg doet geen inbreuk op de omvang van de huidige reservering en brengt dan ook voor bestaande partijen geen verdere beperkingen in de 800 MHz band met zich mee. Dit vind ik dan te prefereren boven een uitbreiding van de reservering conform het voorstel van het lid Verhoeven.

Samenvattend ben ik van mening dat een reservering van 2x10 MHz voor (een) nieuwkomer(s) de meest optimale bijdrage zal leveren aan het realiseren van de doelstelling van het uitgiftebeleid. Het biedt een goede balans tussen ruimte voor nieuwkomers en ruimte voor bestaande marktpartijen. Een grotere reservering, alsmede het vooraf vastleggen van het aantal toetreders, zijn niet nodig om invulling te geven aan de concurrentieprikkels.

2.2. Verzwaring van de ingebruiknameverplichting

De ingebruiknameverplichting heeft betrekking op het gebruik van de frequenties voor het leveren van diensten aan de eindgebruiker. Het doel van de ingebruiknameverplichting is te waarborgen dat de vergunninghouders ook daadwerkelijk door middel van de aan hen vergunde frequenties actief worden. De ingebruiknameverplichting moet daarbij ruimte kunnen bieden aan uiteenlopende businessproposities van verschillende partijen. Voor alle duidelijkheid: de verplichting heeft geen betrekking op de bouw en uitrol van het fysieke netwerk. Een partij is immers niet verplicht een eigen netwerk te bouwen of te hebben.

Voor 2x10 MHz in de 800 MHz band geldt nu een ingebruiknameverplichting die neerkomt op 15% landelijke dekking na 5 jaar. Daarvan gaat een serieuze investeringsplicht uit, met name ook voor de nieuwkomers. Het verzwaren van de ingebruiknameverplichting, waar de voorstellen van de leden Verhoeven en Verburg mede over gaan, creëert voor nieuwkomers een extra toetredingsbarrière die haaks staat op de primaire doelstelling van het uitgiftebeleid, namelijk het aantrekken van nieuwkomers om toe te treden tot de mobiele markt. OPTA en NMa wijzen erop dat maatregelen als de ingebruiknameverplichting toetredingsdrempels kunnen opwerpen¹. Hogere toetredingsdrempels hebben een negatieve uitwerking op de centrale doelstelling, te weten effectieve concurrentie op de markt voor mobiele communicatie. De ingebruiknameverplichting van 50–60%, conform het voorstel van het lid Verburg, is daarbij fors. De extra bescherming, die het voorstel biedt voor nieuwkomers, wordt tenietgedaan door deze zware ingebruiknameverplichting, zodat het voor nieuwkomers mogelijk zelfs onaantrekkelijk wordt om (gereserveerd) spectrum te verwerven. Dit is dan overigens ook niet consistent met de wens die vanuit het voorstel gaat om twee toetreders tot de markt te

¹ «Reactie op de consultatie van de verdeelregeling», OPTA en NMa, 18 maart 2011.

hebben.

Ik denk met een ingebruiknameverplichting van 15% na 5 jaar een goede balans te hebben gevonden tussen het voorkomen van speculatief gedrag en het creëren van een reële toetredingsmogelijkheid. Daar komt nog bij dat een netwerk voor breedbandige datacommunicatie een veel grotere investering vergt dan een netwerk voor mobiele spraak. Het is dan ook niet reëel om te verwachten dat er uiteindelijk 5 landelijke netwerken zullen worden uitgerold. Extern onderzoek wijst er dan ook op dat een trend waarneembaar is waarbij marktpartijen meer samenwerken bij de uitrol van een netwerk¹. De vraag is ook of het nodig en wenselijk is dat er in Nederland vijf verschillende mobiele infrastructuren komen.

Samenvattend ben ik van mening dat een flinke verzwaring van de ingebruiknameverplichting een drempel creëert voor toetreding en haaks staat op een van de belangrijkste doelstellingen van de veiling, namelijk het aantrekken van nieuwkomers om tot de mobiele markt toe te treden. Ik sta daarom afwijzend tegenover een dergelijke verzwaring van de ingebruiknameverplichting.

2.3 Hoe nu verder met de voorstellen

Indien uw Kamer ondanks de geschetste nadelen vasthoudt (en uitsluitend dan) aan de wens minimaal twee nieuwkomers bij de komende veiling toe te kunnen laten treden tot de markt, ben ik bereid daaraan tegemoet te komen alleen op een wijze die zo veel mogelijk recht doet aan de onder paragraaf 1 beschreven uitgangspunten. Ik zoek dan bij voorkeur de aansluiting bij het voorstel van het lid Verburg, dat wil zeggen een reservering van 2x10 MHz met een maximum van 2x5 MHz per nieuwkomer. Indien uw Kamer dat wenst, ben ik bereid de ingebruiknameverplichting voor alle kavels in de 800 MHz band te verhogen naar 15% in 5 jaar (per kavel; oftewel 30% in 5 jaar bij 2x10 MHz). Deze verzwaring van de ingebruiknameverplichting creëert weliswaar een hogere toetredingsdrempel, maar deze blijft nog enigszins beperkt en het is op zich redelijk om iets meer vertrouwen te hebben in de sterkte van de businesscase van de nieuwkomers. Hiermee ontstaat een betere garantie dat (bij belangstelling van de markt) twee serieuze nieuwkomers kunnen toetreden, in combinatie met een zwaardere ingebruiknameverplichting, conform de wens van de Kamer.

3. Voorstel ten aanzien van de definitie van nieuwkomer.

Door het lid Van Dam is gesuggereerd dat een nieuwkomer pas een nieuwkomer mag zijn als ook zijn aansluitnetwerk open is. Een van de beoogde nieuwkomers (Ziggo4) wordt met dit voorstel in mijn ogen met het voorstel van het lid Van Dam gediscrimineerd op grond van een activiteit die niets van doen heeft met het onderhavige uitgiftebeleid. Het voorstel creëert voor deze potentiële nieuwkomer daarmee een niet redelijke toegangsdrempel. Vanuit de doelstelling van de komende veiling vind ik dit bezwaarlijk en omdat het voorstel geen relatie heeft met het doel van de reservering (namelijk het verlagen van de toetredingsdrempels voor nieuwkomers) is dit juridisch kwetsbaar.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen

¹ «Quick scan spectrum awards in the Netherlands», PWC, 6 december 2010.