

Vergaderjaar 2008–2009

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 228

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 oktober 2008

Hierbij stuur ik u een brief inzake de aanstaande verlening van vergunningen voor mobiele communicatie (2,6 GHz). In reactie op eerdere vragen van de leden Van Dam (PvdA) en Aptroot (VVD) over de verdeling van WiMax-frequenties (Aanhangsel der Handelingen, vergaderjaar 2007–2008, nr. 3079) heb ik toegezegd de Tweede Kamer per brief te informeren over de voorgenomen verdeling en het voorgenomen beleid daarbij.

1. De frequentieverdeling

Zoals reeds eerder aangekondigd (zie kamerstuk 2070823020) worden binnenkort nieuwe vergunningen uitgegeven voor mobiele communicatie. Met deze frequenties kunnen (nieuwe) marktpartijen tal van (extra) diensten aanbieden zoals mobiel internet (bijv. WIMAX). Ook kunnen de frequenties gebruikt worden voor LTE (Long Term Evolution); een snelle variant van UMTS waarmee hogere data snelheden mogelijk worden. Door de uitgifte van deze extra vergunningen komen er meer keuzemogelijkheden voor de consument als het gaat om mobiele telefonie, mobiel internet en andere mobiele toepassingen.

Europees kader

Op 13 juni 2008 heeft de Europese Commissie een beschikking aangenomen met als doelstelling een harmonisatie van de 2.6 GHz band binnen de Europese Unie (2008/477/EC). De wijze waarop Nederland de extra frequenties gaat uitgeven komt overeen met deze Europese beschikking. Eén van de voorwaarden van de Europese Commissie was dat er geen bijzondere eisen aan de te gebruiken technologie worden gesteld, de band moet zogezegd technologie-neutraal worden uitgegeven. De bestemming van de te verdelen frequentieruimte is mobiele communicatie. Gelet op deze bestemming en de technologie-neutraliteit, is de 2,6 GHz band aantrekkelijk voor verschillende partijen omdat ze zo het best kunnen inspelen op de wensen van de consument. Zo kunnen bijvoorbeeld zowel partijen met WiMax plannen, alsook

partijen met plannen voor UMTS LTE meedoen aan de veiling. De Nederlandse overheid bepaalt dus niet waar marktpartijen de frequenties precies voor moeten gebruiken. Hierdoor kunnen de marktpartijen zelf inspelen op de wensen van de consument en krijgt innovatie meer kans.

Elektronische veiling

Voor de uitgifte van de frequenties is voor een veiling gekozen. Deze veiling is zodanig vormgegeven dat alle partijen een eerlijke kans hebben en de mogelijkheid hebben zelf hun volledige frequentiebehoefte met bijpassende waarderingen duidelijk tot uiting te brengen. Zoals in eerder onderzoek¹ geconcludeerd is, is veilen het meest objectief en transparant en hebben alle partijen een eerlijke kans. Gezien de eerdere ervaringen met het veilen van frequenties, zoals de UMTS veiling in 2000, is gekozen voor een model dat de kans verkleint op een onnodig prijsopdrijvend effect tijdens de veiling. Het houden van meerdere ronden in de veiling heeft tot doel om de bieder inzicht te geven in de prijs die zijn concurrerende bidders bereid zijn te betalen voor de vergunningen, waardoor prijsopdrijving zoveel mogelijk vermeden wordt. Daarnaast wordt door toepassing van dit veilingmodel een eerlijke kans voor nieuwkomers gecreëerd en wordt samenspanning door partijen (collusie) zoveel mogelijk vermeden. Ook worden partijen er met dit model van weerhouden op frequentieruimte te bieden met als doel de kansen van concurrenten of nieuwkomers om frequentieruimte te exploiteren te verkleinen (strategisch inkoopgedrag).

Nederland is samen met Zweden, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk² één van de eerste landen die deze frequenties uitgeeft. Net als in deze landen zal de veiling worden uitgevoerd via het internet. Het is voor het eerst dat een veiling van frequenties op deze wijze in Nederland plaats vindt. Elektronisch veilen over het internet heeft als grote voordeel dat er minder administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn.

2. Aanpassingen voorgenomen beleid

Op basis van een marktconsultatie die ik in april 2008 heb gehouden en in reactie op bovengenoemde kamervragen van 17 juni jl. heb ik een aantal aanpassingen doorgevoerd ten opzichte van het oorspronkelijke beleidsvoornemen voor deze vergunningverlening. Deze aanpassingen heb ik ook voor advies voorgelegd aan OPTA en NMa³. Samengevat voer ik ten opzichte van mijn eerdere voornemens de volgende twee wijzigingen door:

a. De maximale hoeveelheid te verwerven spectrum wordt ingeperkt

Ten eerste wordt de maximale hoeveelheid te verwerven spectrum per partij aangepast van 80 MHz, naar 40 MHz⁴ voor alle deelnemers. De verlaging van de maximaal te verwerven frequentieruimte van 80 MHz naar 40 MHz per deelnemende partij zorgt er primair voor dat de frequentieruimte verdeeld kan worden over ten minste vijf verschillende partijen. Hiermee wordt ruimte geboden aan ten minste twee nieuwkomers op de markt. Met deze aanpassing verwacht ik dat de mededinging op de markt voor mobiele communicatiediensten een impuls krijgt. Daarbij verwacht ik dat juist ook de consument hiervan zal profiteren door de ontwikkeling van innovatieve diensten en lagere prijzen.

b. De ingebruiknameverplichting wordt strenger

Ten tweede is de ingebruiknameverplichting aangescherpt. Een vergunninghouder die frequenties verwerft moet straks binnen twee jaar een openbare elektronische communicatiedienst⁵ aanbieden aan de consument. Op advies van Agentschap Telecom heb ik dit nader ingevuld met

¹ MDW rapport veilen en andere allocatiemechanismen maart 2002 en beleidskader. Nota Frequentiebeleid 2005.

² Noorwegen (veiling 2.6 GHz november 2007), Zweden (veiling 2.6 GHz mei 2008). De veiling van de 2.6 GHz staat in het Verenigd Koninkrijk gepland voor het eerste kwartaal 2009.

³ Advies vergunningverlening 2,6 GHz 15 augustus 2008 (OPTA/AM/2008/201770).

⁴ Er is in totaal 194,7 MHz aan frequentieruimte beschikbaar. De 40 MHz is zogeheten netto frequentieruimte waarbij – afhankelijk van de uitkomst van de veiling – 5 of 10 MHz extra frequentieruimte kan worden gegeven om mogelijke storingen te voorkomen met andere toepassingen. Een partij kan dus maximaal 45 of 50 MHz bruto verkrijgen.

⁵ Openbare elektronische communicatiedienst die beschikbaar is voor het publiek.

een dekkingseis van een gebied van minstens 20 vierkante kilometer. Eerder was een lichtere ingebruiknameverplichting opgenomen, die vereiste dat de vergunninghouder binnen twee jaar een commerciële dienst aanbiedt aan ten minste één consument. Omdat dit mogelijk niet voldoende is om te voorkomen dat partijen om defensieve redenen frequenties verwerven is het beleidsvoornemen op dit punt aangescherpt. Dit soort defensief gedrag hindert innovatie en uiteindelijk is de consument hiervan de dupe in de vorm van een hogere prijs of slechtere kwaliteit. Met de verscherping van de ingebruiknameverplichting wordt verzekerd dat de verkregen frequentieruimte ook daadwerkelijk in gebruik wordt genomen om een openbare dienst aan te bieden.

Advies NMa en OPTA

OPTA en NMa geven in hun advies aan dat met deze twee aanpassingen inderdaad beter invulling wordt gegeven aan de centrale beleidsdoelstelling die EZ aan de veiling stelt. Centrale doelstelling bij de uitgifte is immers het bevorderen van keuzevrijheid voor de consument en het vergroten van de marktdynamiek door kansen voor nieuwkomers. Hierdoor wordt de ontwikkeling van mobiel breedbandige internetdiensten in Nederland gestimuleerd. De voorgestelde maatregelen moeten samenspanning en strategisch inkoopgedrag tegengaan en de ontwikkeling van nieuwe breedbanddiensten voor de consument bespoedigen.

Opbrengst veiling

Het kabinet is zich er terdege van bewust, dat de eventuele opbrengst van deze veiling – al dan niet samen met de opbrengsten staatsdeelnemingen – als dekking is ingezet van de door de coalitie ingediende en door uw Kamer aangenomen moties bij de afgelopen Algemene Politieke Besluitingen (moties TK 31 700, nrs. 10, 15 en 17) – zie ook de brief van de minister van Financiën van 30 september jl. (TK 31 700, nr. 31). Bij de hierboven geschetste beleidskeuzes is dit aspect niet betrokken. Bij de vormgeving van frequentieverdelingen mogen eventuele financiële belangen van de Staat geen rol spelen, leidend zijn voor mij de wensen van consumenten, de marktomstandigheden, innovatie en de technische mogelijkheden. Zoals ook aangegeven in de brief van de minister van Financiën is het kabinet van opvatting dat, als de dekking vanuit de opbrengsten staatsdeelnemingen en vanuit de opbrengst veiling 2,6 GHz niet volledig kan worden gerealiseerd, de intensivering in ruimtelijk-economische projecten met hetzelfde bedrag dient te worden verlaagd.

3. Tijdpad

Bovengenoemde beleidsaanpassingen worden nu doorgevoerd in een ministeriële regeling voor de veiling van de 2,6 GHz frequenties. Eveneens wordt de ministeriële regeling vereenvoudigd naar aanleiding van de reacties van marktpartijen tijdens de consultatie. De regeling wordt vervolgens in november 2008 voor marktpartijen bekend gemaakt. Na notificatie in Brussel zal de regeling in februari 2009 definitief worden gepubliceerd en in werking treden.

Aangezien het gaat om een nieuw veilingmodel is het van belang dat alle marktpartijen (zowel nieuwe als bestaande spelers) zich zorgvuldig kunnen voorbereiden op de veilingprocedure. Agentschap Telecom zal daarom begin 2009 een voorlichtingssessie geven over het veilingmodel. Na deze voorlichting wordt eerst een testveiling voor marktpartijen gehouden. Daarna kan de daadwerkelijke veiling in het tweede kwartaal van 2009 van start gaan.

Ik zal de Tweede Kamer in 2009 over de uitkomsten van de veiling informeren.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
F. C. G. M. Heemskerk