

Vergaderjaar 2017–2018

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 437

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2018

Uw Kamer heeft in de motie Weverling c.s.¹ de regering gevraagd inzicht te geven in de beoogde veilingmomenten van zowel de 700 en 2.100 als de 3.500² megahertzbanden en de onderlinge samenhang tussen die beoogde veilingmomenten. In aanvulling op de informatie die hier reeds over gegeven is in het AO Telecom van 15 februari 2018 (Kamerstuk 24 095, nr. 426) wordt in deze brief de gevraagde reactie gegeven. In deze brief wordt ingegaan op (1) de context, (2) de voorziene fasering en planning van een aantal belangrijke momenten in relatie tot het besluit van de Europese Commissie over de fusie van T-Mobile NL en Tele2, (3) een weergave van de planningstermijnen in het veilingproces en (4) de risico's voor de planning en de daarop te treffen beheersmaatregelen.

1) Context

In de motie Weverling c.s. wordt een impliciet onderscheid gemaakt tussen de 700, 1.400³ en 2.100 MHz-banden enerzijds en de 3,5 GHz-band anderzijds. Het onderscheid is terecht: De beleidsvoorbereiding inzake de veiling van de 700, 1.400 en 2.100 MHz-banden is al langere tijd in voorbereiding en is in een verder gevorderd stadium dan de 3,5 GHz-band. Dat heeft te maken met de verschillende tijdstippen waarop deze frequenties (opnieuw) beschikbaar komen voor mobiele communicatie.

- de 700 MHz-band maakt momenteel onderdeel uit van de (bredere) vergunning van KPN/Digitenne voor digitale ethertelevisie. In die vergunning is bepaald dat het 700 MHz banddeel vrijgemaakt moet worden per 2020. Dan komt de band beschikbaar voor mobiele telecommunicatie.

¹ Kamerstuk 21 501-33, nr. 677.

² Conform internationaal gebruik wordt hierna de gangbare term 3,5 GHz in plaats van 3.500 MHz gehanteerd.

³ Hoewel niet genoemd in de motie is ook de 1.400 MHz-band relevant. Deze band loopt ook mee in de voorbereiding van de eerstkomende veiling.

- de 1.400 MHz-band is nu al beschikbaar en kan na de veiling meteen in gebruik worden genomen. Bij een veiling zoals thans gepland in 2019 zouden deze frequenties vanaf die datum gebruikt kunnen worden.
- de 2.100 MHz-band is momenteel reeds in gebruik door KPN, VodafoneZiggo en T-Mobile voor *landelijke* exclusieve vergunningen voor mobiele telecommunicatie gebruik. De betreffende vergunningen lopen af op 1 januari 2021, waarna de frequenties opnieuw beschikbaar komen voor mobiele telecommunicatie.
- Van de 3,5 GHz-band is thans een deel onder de lijn Amsterdam–Zwolle in gebruik voor *lokale* mobiele telecommunicatie. Een deel van de betreffende vergunningen heeft een looptijd tot in 2022; een ander deel tot 2026. Vergunninguitgifte vindt per (lokaal) opstelpunt plaats. Het is nog niet bekend wanneer (en welk deel van) de band beschikbaar komt voor *landelijk* exclusief gebruik.

• 700, 1.400 en 2.100 MHz frequenties

In de brief van de Minister van Economische Zaken van 3 juli 2017⁴ is aan de Tweede Kamer meegedeeld dat in 2019 frequenties in de 700, 1.400 en 2.100 MHz-band zouden worden geveild. In mijn brief van 22 december 2017⁵ naar aanleiding van de aangekondigde voorgenomen fusie tussen T-Mobile NL en Tele2 heb ik dat nog eens bevestigd. Een tijdige veiling maakt het mogelijk dat per 2020 de frequenties in de 700- en 1.400 MHz in gebruik kunnen worden genomen. Dat komt tegemoet aan een door de belanghebbenden gedeelde wens om daadwerkelijk aan de slag te kunnen gaan met die frequenties, die noodzakelijk kunnen zijn voor het uitbreiden van hun data-capaciteit. Het is daarom onwenselijk dat deze waardevolle frequenties, vooral de 700 MHz-band, door een latere veiling ongebruikt op de plank zouden blijven liggen. Bovendien geldt dat volgens de EU beschikking 2017/899 van 17 mei 2017 voor de 700 MHz-band de lidstaten uiterlijk op 30 juni 2020 het gebruik van mobiele breedband-systemen moeten toestaan. Voor de 2.100 MHz-band ligt het iets anders, omdat deze frequenties reeds in gebruik zijn voor mobiele telecommunicatie (door drie vergunninghouders, KPN, VodafoneZiggo en T-Mobile NL). Een herverdeling van deze frequenties, als gevolg van de veilinguitkomsten, kunnen noodzaken tot een technische transitie, waarvoor de betrokken vergunninghouders vanuit het oogpunt van continuïteit van dienstverlening enige tijd nodig hebben. Hoewel dat niet per se noopt tot een veiling in 2019 maakt het zo'n transitie wel eenvoudiger. De planning van de veiling van de 700, 1.400 en 2.100 MHz-frequenties in 2019 is ambitieus. Enige vertraging van een paar maanden is niet uit te sluiten. Dit is vooral afhankelijk van het besluit van de Europese Commissie over de fusie tussen T-Mobile NL en Tele2 NL (zie hierna).

• 3.5 GHz frequenties

Voor wat betreft het gebruik van de 3,5 GHz-band verwijs ik naar de brief die ik mede namens de Ministers van Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties parallel aan deze brief verstuur. In die brief informeer ik uw Kamer over de oplossingsrichtingen en over het proces om aan het eind van het jaar een besluit te nemen over de toekomst van de 3,5 GHz-band. Dit conform de motie Van den Berg⁶ waarin de regering wordt verzocht om uiterlijk in het zomerreces van de Kamer in 2018 uw Kamer te informeren over oplossingsmogelijkheden voor het landelijk beschikbaar stellen van de 3,5 GHz-band voor mobiele communicatie en uiterlijk eind dit jaar een besluit te nemen over de toekomst van de 3,5 GHz-band.

⁴ Kamerstuk 24 095, nr. 418.

⁵ Kamerstuk 24 095, nr. 424.

⁶ Kamerstuk 24 095, nr. 427.

• Nota Mobiele Communicatie

De Nota Mobiele Communicatie richt zich op het beleidskader voor de uitgifte van frequenties voor mobiele communicatie in de eerstkomende 5 à 10 jaar, waaronder de 700, 1.400 en 2.100 MHz-frequentiebanden en de 3,5 GHz frequentieband. In mijn hiervoor genoemde brief van 22 december 2017 heb ik aangekondigd dat de publicatie van de nota uitgesteld wordt ten opzichte van de eerder geplande publicatiedatum van eind 2017. De reden daarvoor was dat de nota pas kan verschijnen nadat de ACM haar advies heeft gegeven over de in de veiling van de 700, 1.400 en 2.100 MHz te treffen voorzieningen. In de beantwoording van vragen van het lid Van der Lee⁷ naar aanleiding van mijn brief heb ik nog eens gesteld dat zulk uitstel echt onvermijdelijk is. Het is echter wel zo dat ik ongewenste uitloop in de planning van de veiling wil voorkomen en daarom de voorbereiding van de veiling zoveel als mogelijk zal voortzetten.

2) Planning Nota Mobiele Communicatie en veiling

Het daadwerkelijke moment van veilen hangt van een aantal elementen af: het melden van de voorgenomen fusie van T-Mobile NL en Tele2, het besluit daarover door de Europese Commissie, het advies van de ACM, het afronden en publiceren van de Nota Mobiele Communicatie en de consultatie van de Veilingregeling. Ik zal deze elementen een voor een langslopen.

• Fusiebesluit EC

Een eerste belangrijk element voor de planning en voorbereiding van de veiling is de aanmelding door T-Mobile NL en Tele2 bij de Europese Commissie van hun voorgenomen fusie. Deze aanmelding is op 2 mei 2018 gedaan. Het is onduidelijk hoe lang de Commissie daarna nodig heeft voor een besluit. In het -voor de planning van de veiling- gunstigste traject, kan de Commissie in een zogeheten fase I onderzoek binnen uiterlijk 25 dagen tot een besluit komen. In dit fase I scenario zou dit nog (ruim) voor de zomer tot een besluit kunnen leiden. Als de Commissie evenwel tot een diepgaander fase II onderzoek besluit, dan moet rekening gehouden worden met een definitief Commissiebesluit ergens diep in de tweede helft van 2018.

De planning van het besluit is dus nog ongewis. Dat geldt evenzeer voor de inhoud van het besluit. Het zijn niet alleen de consequenties voor de mobiele telecommunicatiemarkt, die de Commissie in ogenschouw zal nemen, maar ook de implicaties voor de Nederlandse vaste telecommunicatiemarkt.

In algemene termen kan het Commissiebesluit een drietal kanten uitgaan:

1. afkeuring;
2. ongeclausuleerde goedkeuring; en
3. goedkeuring met remediërende maatregelen⁸

Er is op grond van diverse fusiebesluiten in mobiele markten in een aantal EU-lidstaten geen eenduidig precedent. Elk besluit heeft zijn eigen nationale karakteristieken en daaruit valt niet te voorspellen welke richting het uit zal gaan.

⁷ Aangangsel Handelingen 2017/18, nr. 1103.

⁸ Voor een voorbeeld daarvan verwijs ik naar de beantwoording van de vragen van het lid Van der Lee, Aangangsel Handelingen II 2017/18, nr. 1103.

• Advies ACM

Na het besluit van de Europese Commissie zal de ACM haar advies kunnen uitbrengen. Dan is namelijk meer duidelijk over de te verwachten marktsituatie en kan de ACM beoordelen welke (eventuele) maatregelen noodzakelijk zijn. Het besluit van de Europese Commissie ordent immers in grote mate al de markt. Naar verwachting kan het advies van de ACM ongeveer drie à vier maanden na het Commissiebesluit beschikbaar zijn. Bij een laat besluit van de Europese Commissie schuift deze planning echter navenant op.

• Afronden Nota Mobiele Communicatie

Het advies van de ACM zal ik vervolgens in overweging nemen voor het afronden van de Nota Mobiele Communicatie. Daarin zullen de eventuele marktordenende maatregelen worden gedefinieerd bij de eerstkomende veiling van de 700, 1.400 en 2.100 MHz-frequenties. Die vormen mede het veilingmodel en de veilingregels. Ik streef ernaar de Nota Mobiele Communicatie zo spoedig mogelijk na het advies van de ACM te finaliseren en te publiceren.

Een aantal beleidskeuzes, die andere zaken betreffen dan de marktordenende maatregelen, zullen in het Actieplan Digitale Connectiviteit worden beschreven zoals ik aan uw Kamer heb toegezegd tijdens het AO van 15 februari 2018. Dan gaat het bijvoorbeeld over de dekkingseisen en gebruiksnameverplichtingen. Het Actieplan Digitale Connectiviteit zal ik uw Kamer voor de zomer toesturen.

• Veiling

In de eerder genoemde brieven van 3 juli 2017 werd gesteld dat de veiling in de loop van 2019 zou worden gepland. In mijn brief van 22 december 2017 naar aanleiding van de voorgenomen fusie tussen T-Mobile en Tele2 en de vertraging die dat oplevert voor de Nota Mobiele Communicatie, heb ik mijn streven uitgesproken om de veiling van de 700, 1.400 en 2.100 MHz-banden eind 2019 te houden. Dit is ambitieus en ik kan niet geheel uitsluiten dat het een paar maanden later wordt, zeker als het besluit van de Europese Commissie over de fusie later komt dan eind 2018. Het is niet mogelijk dat de veiling eerder kan starten dan dat er duidelijkheid is over dit besluit en de gevolgen voor de Nederlandse telecommunicatiemarkt.

Voor de 3,5 GHz-band heb ik nog geen beoogde veilingdatum. Zoals hierboven toegelicht, volgt het besluit over de toekomst van de 3,5 GHz-band eind van dit jaar. Daarna moet het uitgiftebeleid nog verder uitgewerkt worden. Dit betreft onder andere het onderzoek naar en het vaststellen van een reserveprijs, de benodigde marktordenende maatregelen voor deze band maar ook het opstellen van concept-vergunningen en eventueel aanvullend frequentie-technisch onderzoek. Het is niet realistisch te verwachten dat deze uitwerking op een korte termijn gelijk aan het veilingmoment van de 700, 1.400 en 2.100 MHz-frequenties afgerond kan worden. Om deze reden verschillen de tijdspaden van de betreffende veilingen: eerst de 700, 1.400 en 2.100 MHz-frequenties, daarna de 3,5 GHz-frequenties.

Ik zal kort na de publicatie van de Nota Mobiele Communicatie de conceptregelgeving voor de veiling in consultatie te brengen (ook: «de Veilingregeling»). Daarin zullen de details worden beschreven over zaken als de formele aanvraagprocedure, de veilingregels en de reserveprijzen. Indien de Europese Commissie tijdig beslist en de ACM geen onvoorziene

problemen ondervindt, zal deze consultatie in de eerste helft van 2019 zijn. Afhankelijk van de reacties van alle partijen wordt daarna de definitieve regelgeving zo spoedig mogelijk opgesteld en kan de veilingprocedure in gang worden gezet.

3) Start en doorloop veilingproces

Nadat de Veilingregeling definitief is, start de voorbereiding voor de aanvraag- en veilingprocedure. Deze voorbereiding valt uiteen in twee componenten. De eerste omvat het aanvraagproces. Hierin tref ik de nodige voorbereidingen om de aanvragen te kunnen ontvangen, beoordelen en af te handelen.

De tweede component in de voorbereiding betreft de veilingprocedure. Dit omvat zowel het uitwerken van de procedures, de informatievoorziening naar deelnemers en het (laten) ontwikkelen en testen van veilingsoftware. De duur van dit traject is sterk afhankelijk van het gekozen veilingmodel en de gekozen maatregelen.

In de aanvraagregeling wordt de uiterste datum waarop aanvragen ingediend kunnen worden, bekend gemaakt. De beoordeling van de aanvragen, inclusief mogelijk verzuimherstel, duurt ongeveer 10 weken. Na afloop van de beoordeling ontvangen de aanvragers bericht of zij al dan niet worden toegelaten tot de veiling. Daarbij wordt ook de startdatum van de veiling bekendgemaakt en wordt mogelijk nog de toetsing van de financiële zekerheidsstelling in gang gezet.

Voor de (potentiële) deelnemers aan de veiling zal informatievoorziening over de veilingprocedure worden verzorgd. Bij de multibandveiling in 2012 omvatte dit een informatiesessie en een oefenveiling om bekend te worden met de software en het veilingproces. In welke vorm dat voor de voorliggende veiling nodig is, is sterk afhankelijk van het gekozen veilingmodel.

Vervolgens wordt de veiling uitgevoerd. De duur hiervan hangt af van diverse factoren zoals het veilingmodel, de gekozen maatregelen, de vastgestelde minimumprijzen, het biedincrement en de business cases van de deelnemers.

Na afloop van de veiling ga ik over tot vergunningverlening. De vergunningen worden uiterlijk binnen vier weken na afloop van de veiling verleend. De vergunningen voor de 1.400 MHz-band treden per direct in werking. De voorziene ingangsdatum van de vergunningen voor de 700 MHz en 2.100 MHz-frequenties is respectievelijk 1 januari 2020 en 1 januari 2021. Zoals hiervoor gesteld is daarom de planning van de veiling van deze banden gericht op eind 2019, met wellicht enige uitloop met een aantal maanden. Daarbij merk ik op dat bij uitloop van de veiling naar 2020 de 700 en 1.400 MHz-frequenties tijdelijk niet gebruikt kunnen worden. Een langere uitloop van de veiling zou ik betreuren, omdat dan de betreffende frequenties voor langere tijd ongebruikt op de plank blijven liggen. Ik merk hier nogmaals bij op dat ik voor het starten van de veiling wel afhankelijk ben van het oordeel van de Europese Commissie en de ACM over de nieuwe marktsituatie.

4) Risico's en beheersmaatregelen

Er is een aantal afhankelijkheden die de planning in gevaar kunnen brengen. Om dat zo goed als mogelijk te beheersen tref ik verschillende maatregelen. Beide bespreek ik hierna.

Zoals eerder aangegeven kan het besluit van de Europese Commissie over de fusie tussen T-Mobile NL en Tele2 en vervolgens het advies van de ACM de planning van zowel de Nota Mobiele Communicatie als de Veilingregeling vertragen. Ik anticipeer hierop door op grote lijnen een aantal mogelijke scenario's te doordenken en de gevolgen voor het veilingmodel en de veilingregels in kaart te brengen.⁹ Naarmate het proces vordert, hoop ik meer informatie te krijgen van de ACM en Europese Commissie die mij helpt voorbereid te zijn op de uiteindelijke uitkomst, zodat ik zo spoedig mogelijk na afronding van het werk van de toezichthouders definitieve keuzes kan maken. Gegeven de onafhankelijke positie van de toezichthouders moet ik hier behoedzaam en terughoudend in optreden.

De voorgaande veiling van 2012 heeft geleerd dat het na de consultatie van de concept-Veilingregeling nog geruime tijd kan duren voordat die definitief is en de uitvoering kan starten. De consultatie startte toen in februari 2011. Uiteindelijk werd de definitieve Veilingregeling op 6 januari 2012 gepubliceerd, en was de veiling afgerond in december 2012. Dit keer staat er grote tijdsdruk op om de veiling tijdig te realiseren. Om dit zo goed als mogelijk te beheersen neem ik diverse maatregelen. Ik ben reeds vroeg een dialoog gestart met potentiële deelnemers aan de veiling, via een seminar dat in maart 2017 is georganiseerd.¹⁰ Dit proces tracht ik op een transparante wijze voort te zetten. In dit kader heb ik een consultatie gestart om input voor het te hanteren veilingmodel te vergaren. Ik zal vervolgens experts vragen de reacties te wegen en om met inachtneming van de veilingdoelstellingen die ik wil hanteren een voorlopig advies te geven over het meest optimale veilingmodel. Zodra de ACM haar advies heeft gegeven kan dit advies dan nogmaals worden beschouwd, zo nodig bijgesteld, en kunnen de details worden ingevuld.

Ik volg deze proactieve aanpak om de veiling van de 700, 1.400 en 2.100 MHz-banden tijdig te realiseren. Mijn beleid is erop gericht om met deze frequenties de mobiele communicatiemogelijkheden in Nederland snel uit te breiden. Tegelijkertijd zet ik mij in om, voor zover het te nemen besluit over deze band dat toelaat, ook de voorbereiding voor de verdeling van de 3,5 GHz-band in gang te zetten en deze zo spoedig mogelijk beschikbaar te stellen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer

⁹ Zoals bij de beantwoording van de vragen van het lid Van der Lee reeds beschreven acht ik het onverstandig deze scenario's publiekelijk te delen.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/03/14/publicatie-veilingseminar-14-maart-2017>.