



Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 10 januari 2010, nr. EZ/ICT/10002050, houdende wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2005

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 3.1 van de Telecommunicatiewet;

Besluit:

ARTIKEL I

De bijlage bij het besluit van de Minister van Economische Zaken van 4 februari 2005, nr. WJZ 5004374, houdende vaststelling van het Nationaal Frequentieplan 2005¹ (hierna te noemen: NFP) wordt als volgt gewijzigd:

A

In de Frequentietabel worden de regels, luidende:

Frequentieband	Frequentieband-toewijzing	ITU Radiodienst 'verkort'	Hoofdcategorie	Bestemming	Beleid
	880 MHz	M(EAM)	1	Mobiele communicatie met uitzondering van de luchtvaart, GSM.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
890 MHz	890 MHz	M(EAM)	1	Mobiele communicatie met uitzondering van de luchtvaart (Draadloze telefoons tot uiterlijk 31 december 2008 en GSM).	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets. Geen vergunning vereist voor randapparaten.
	915 MHz	M(EAM)	3	Mobiele communicatie met uitzondering van de luchtvaart.	Toegewezen aan het Ministerie van Defensie
	921 MHz	M(EAM)	1	Mobiele communicatie met uitzondering van de luchtvaart, GSM-R voor spoorweggerelateerde interne bedrijfstoepassingen. Duplex met 876-880 MHz.	Vergunningverlening op volgorde van binnenkomst van de aanvraag.
	925 MHz	M(EAM)	1	Mobiele communicatie met uitzondering van de luchtvaart, GSM.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
	935 MHz	M(EAM)	1	Mobiele communicatie met uitzondering van de luchtvaart, GSM.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.

¹ Stcrt. 2005, 30. Laatstelijk gewijzigd bij besluit van Staatscourant 2009 nr. 18389, 2 december 2009.



Frequentieband	Frequentieband-toewijzing	ITU Radiodienst 'verkort'	Hoofdcategorie	Bestemming	Beleid
942 MHz	942 MHz	M(EAM)	1	Mobiele communicatie met uitzondering van de luchtvaart (Draadloze telefoons tot uiterlijk 31 december 2008 en GSM).	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets. Geen vergunning vereist voor randapparaten.
960 MHz	960 MHz				

vervangen door:

Frequentieband	Frequentiebandtoewijzing	ITU Radiodienst 'verkort'	Hoofdcategorie	Bestemming	Beleid
	880 MHz	M(EAM)	1	Mobiele communicatie met uitzondering van de luchtvaart.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
890 MHz	890 MHz	M(EAM)	1	Mobiele communicatie met uitzondering van de luchtvaart.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
	915 MHz	M(EAM)	3	Mobiele communicatie met uitzondering van de luchtvaart.	Toegewezen aan het Ministerie van Defensie.
	921 MHz	M(EAM)	1	Mobiele communicatie met uitzondering van de luchtvaart, GSM-R voor spoorweggerelateerde interne bedrijfstoepassingen. Duplex met 876–880 MHz.	Vergunningverlening op volgorde van binnenkomst van de aanvraag.
	925 MHz	M(EAM)	1	Mobiele communicatie met uitzondering van de luchtvaart.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
	935 MHz	M(EAM)	1	Mobiele communicatie met uitzondering van de luchtvaart.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
942 MHz	942 MHz	M(EAM)	1	Mobiele communicatie met uitzondering van de luchtvaart.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
960 MHz	960 MHz				

B

In de Frequentietabel worden de regels, luidende:

Frequentieband	Frequentiebandtoewijzing	ITU Radiodienst 'verkort'	Hoofdcategorie	Bestemming	Beleid
1710 MHz	1710 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie, GSM. 5.149. 5.385.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets. Geen vergunning vereist voor het gebruik van frequentieruimte door GSM basisstations aan boord van luchtvaartuigen boven een hoogte van 3000 meter.



Frequentieband	Frequentiebandtoewijzing	ITU Radiodienst 'verkort'	Hoofdcategorie	Bestemming	Beleid
	1782,5 MHz	/mob/	4	Mobiele communicatie, randapparaten duplex met 1877.5–1880 MHz (tot 25 februari 2013).	Geen vergunning vereist voor randapparaten.
	1785 MHz	MOB	1,3,4	Mobiele communicatie. SRD, laagvermogen audioverbindingen.	Vergunningverlening op volgorde van binnenkomst van de aanvraag. Geen vergunning vereist voor SRD.
	1800 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie.	Uitgangspunten voor vergunningverlening vormen onderwerp van studie.
	1805 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie, GSM.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets. Geen vergunning vereist voor het gebruik van frequentieruimte door GSM basisstations aan boord van luchtvaartuigen boven een hoogte van 3000 meter.
	1877,5				

vervangen door:

Frequentieband	Frequentiebandtoewijzing	ITU Radiodienst 'verkort'	Hoofdcategorie	Bestemming	Beleid
1710 MHz	1710 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie 5.149. 5.385.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets. Geen vergunning vereist voor het gebruik van frequentieruimte door GSM basisstations aan boord van luchtvaartuigen boven een hoogte van 3000 meter.
	1782,5 MHz	/mob/	4	Mobiele communicatie, randapparaten duplex met 1877.5–1880 MHz (tot 25 februari 2013).	Geen vergunning vereist voor randapparaten.
	1785	MOB	1,3,4	Mobiele communicatie. SRD, laagvermogen audioverbindingen.	Vergunningverlening bij voorrang en overigens op volgorde van binnenkomst van de aanvraag. Geen vergunning vereist voor SRD.
	1800 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie.	Uitgangspunten voor vergunningverlening vormen onderwerp van studie.
	1805 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets. Geen vergunning vereist voor het gebruik van frequentieruimte door GSM basisstations aan boord van luchtvaartuigen boven een hoogte van 3000 meter.
	1877,5				

C

In de Frequentietabel worden de regels, luidende:



Frequentieband	Frequentiebandtoewijzing	ITU Radiodienst 'verkort'	Hoofdcategorie	Bestemming	Beleid
	1900 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie, IMT-2000.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
1930 MHz	1930 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie, IMT-2000.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
1970 MHz	1970 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie, IMT-2000.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
1980 MHz	1980 MHz	MS(U)	1	Mobiele satellietverbindingen inclusief CGC's (aarde naar ruimte).	Vergunningverlening op volgorde van binnenkomst van de aanvraag. Geen vergunning vereist voor randapparaten.
2010 MHz	2010 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
	2019.7 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie, IMT-2000.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
2025 MHz	2025 MHz	MOB	3	Mobiele communicatie. Duplex met 2200–2245 MHz.	Toegewezen aan het ministerie van Defensie.
	2070 MHz	MOB	1,3	Mobiele communicatie. ENG/OB.	Toegewezen aan het ministerie van Defensie. Voor ENG/OB beperkt vergunningverlening op volgorde van binnenkomst van de aanvraag.
2110 MHz	2110 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie, IMT-2000.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
2120 MHz	2120 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie, IMT-2000.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
2160 MHz	2160 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie, IMT-2000.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
2170 MHz	2170 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie, IMT-2000.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.

vervangen door:

Frequentieband	Frequentiebandtoewijzing	ITU Radiodienst 'verkort'	Hoofdcategorie	Bestemming	Beleid
	1900 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
1930 MHz	1930 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
1970 MHz	1970 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
1980 MHz	1980 MHz	MS(U)	1	Mobiele satellietverbindingen inclusief CGC's (aarde naar ruimte).	Vergunningverlening op volgorde van binnenkomst van de aanvraag. Geen vergunning vereist voor randapparaten.
2010 MHz	2010 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
	2019.7 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
2025 MHz	2025 MHz	MOB	3	Mobiele communicatie. Duplex met 2200–2245 MHz.	Toegewezen aan het ministerie van Defensie.
	2070 MHz				



Frequentieband	Frequentiebandtoewijzing	ITU Radiodienst 'verkort'	Hoofdcategorie	Bestemming	Beleid
		MOB	1,3	Mobiele communicatie. ENG/OB.	Toegewezen aan het ministerie van Defensie. Voor ENG/OB beperkt vergunningverlening op volgorde van binnenkomst van de aanvraag.
2110 MHz	2110 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
2120 MHz	2120 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
2160 MHz	2160 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
2170 MHz	2170 MHz	MOB	1	Mobiele communicatie.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.

D

Annex 3, de verklarende woordenlijst, wordt als volgt gewijzigd:

Op de daarvoor, in verband met de alfabetische volgorde behorende plaats wordt toegevoegd:

Mobiele communicatie

Een radiocommunicatiedienst tussen mobiele stations en landstations, of tussen mobiele stations onderling.

Mobiel station

Een mobiel station zoals bedoeld in de definitie van mobiele communicatie, bedoeld om gebruikt te worden terwijl in beweging, of tijdens stops op niet gespecificeerde punten.

Landstation

Een landstation zoals bedoeld in de definitie van mobiele communicatie, niet bedoeld om gebruikt te worden terwijl in beweging.

UMTS

Universal Mobile Telecommunications System.

Onderdeel van de IMT-2000 standaarden voor derde generatie mobiele communicatiesystemen.

E

Annex 4 wordt als volgt gewijzigd:

Onder 'EG Beschikkingen' wordt volgens oplopende datumvolgorde toegevoegd:

2009/766/EG

Beschikking van de Commissie van 16 oktober 2009 betreffende de harmonisatie van de 900 MHz- en de 1800 MHz-frequentieband voor terrestrische systemen die pan-Europese elektronische communicatiediensten kunnen verschaffen in de Gemeenschap.

ARTIKEL II

1. Onderdeel C van dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.
2. Onderdelen A en B van dit besluit treden in werking op een door de Staatssecretaris van Economische Zaken nader te bepalen tijdstip dat gepubliceerd zal worden in de Staatscourant.



Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst. Dit besluit ligt met de toelichting vanaf de dag van dagtekening van de Staatscourant waarin het besluit wordt geplaatst gedurende 6 weken ter inzage bij het Informatiecentrum van het Ministerie van Economische Zaken, begane grond, Bezuidenhoutseweg 30, 2591 AV te Den Haag.

*De Staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk.*

Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken binnen 6 weken na de dag van dagtekening van de publicatie van dit besluit in de Staatscourant een gemotiveerd beroepschrift indienen bij de rechtbank Rotterdam, Postbus 50950, 3007 BL, Rotterdam.



TOELICHTING

I Algemeen

Bij besluit van 4 februari 2005 is op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Telecommunicatiewet het Nationaal Frequentieplan 2005 (hierna 'NFP') vastgesteld. In het NFP licht de rijksoverheid de systematiek van de ordening van het frequentiespectrum toe, en beschrijft de doelstellingen van het frequentiebeleid en frequentiebeheer; het vermijden van interferentie (storing) tussen frequentiegebruikers is hierbij de hoofddoelstelling.

Het belangrijkste onderdeel van het NFP is de frequentietabel waarin per frequentieband wordt aangegeven voor welk type gebruik deze band bestemd is en volgens welk verdeelbeleid het gebruik daarvan wordt toegewezen. In feite is het NFP een bestemmingsplan voor het radiospectrum. Op basis van dit plan wordt de vergunningverlening, het gebruik en het beheer van het spectrum uitgevoerd. Het Nationaal Frequentieregister¹ (hierna: 'NFR') geeft nadere informatie omtrent laatstgenoemde zaken.

Het onderhavig besluit betreft een pakket van aanpassingen om enerzijds het 'Transitiekader flexibilisering mobiele elektronische communicatietoepassingen' (hierna: 'het transitiekader')² te implementeren en anderzijds uitvoering te geven aan EG richtlijn 2009/114/EG³ en beschikking 2009/766/EG⁴.

Hoewel onderhavig besluit slechts betrekking heeft op verruiming van de bestemmingen naar mobiele communicatietoepassingen in een aantal banden, wordt in dit besluit ook ingegaan op de voorwaarden waaronder bestaande vergunninghouders in die banden een verruiming van de gebruiksmogelijkheden van hun vergunning kunnen verkrijgen.

Dit besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt in dat het als voorgenomen besluit zes weken publiek ter inzage heeft gelegen. Deze ter inzage legging van het ontwerpbesluit heeft plaatsgevonden van 12 maart 2008 tot en met 23 april 2008. Belanghebbenden hebben tot en met 23 april schriftelijk of mondeling een zienswijze kunnen indienen over het ontwerpbesluit. Onder 2 wordt nader ingegaan op de reacties op deze consultatie en de wijzigingen die nadien nog hebben plaatsgevonden.

1. Implementatie transitiekader flexibilisering mobiele elektronische communicatietoepassingen

Ter implementatie van het transitiekader worden in deze wijziging de bestemming van een aantal banden die nu ingezet worden voor de mobiele communicatietoepassingen GSM en IMT-2000, verruimd oftewel 'geflexibiliseerd'. 'Flexibilisering' is een uitwerking van het beleiduitgangspunt om zo techniek- en dienstenneutraal als mogelijk te bestemmen, zoals verwoord in de Nota Frequentiebeleid 2005. Door flexibilisering wordt, naar verwachting, efficiënter gebruik van het spectrum mogelijk. Daarnaast wordt het mogelijk om de positie van de consument te verbeteren in die zin dat er een groter aanbod van mobiele communicatiediensten tegen lagere tarieven beschikbaar komt.

Deze wijziging levert een verruiming van de betreffende bestemmingen op naar mobiele communicatie in den brede. Dit betekent dat het vergunninghouders vrij staat om voor het aanbieden van openbare elektronische communicatiediensten de technologie van hun voorkeur in te zetten. Naast GSM en UMTS kunnen zij vanaf nu bijvoorbeeld ook IEEE 802.16 (WiMAX), of LTE aanbieden. Overigens zijn WiMAX en LTE lid van de IMT-2000 familie van systemen⁵ en mogen gezien de bestemming van de 2100 MHz band daar al worden ingezet. Wel moet de vergunninghouder daarvoor eerst een verzoek tot wijziging van zijn vergunning indienen bij Agentschap Telecom.

Ten aanzien van de frequentieruimte bedoeld in de onderdelen A, B en C is op basis van het transitiekader en internationale (EU) regelgeving beoordeeld of de betreffende bestemming inderdaad kan worden verruimd. Dit kan bijvoorbeeld niet indien de huidige bestemming op grond van internationale of communautaire regelgeving, zoals ITU of EU regelgeving, verplicht is. Een dergelijke verplichting is

¹ Zie het Nationaal Frequentieregister, http://www.agentschaptelecom.nl/nfr/main_nfr.html

² Beleidsvoornemen van de Staatssecretaris van Economische Zaken (22 november 2007), zie <http://frequenties.ez.nl>, onder Documenten, en vervolgens onder Publicaties.

³ Richtlijn 2009/114/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot wijziging van Richtlijn 87/372/EEG van de Raad inzake de voor een gecoördineerde invoering van openbare pan-Europese digitale cellulair mobiele communicatie te land in de Gemeenschap beschikbaar te stellen frequentiebanden (PbEG van 20 oktober 2009, nr. L 274/25).

⁴ Beschikking 2009/766/EG van de Commissie van 16 oktober 2009 betreffende de harmonisatie van de 900 MHz- en de 1800 MHz-frequentieband voor terrestrische systemen die pan-Europese elektronische communicatiediensten kunnen verschaffen in de Gemeenschap (PbEG van 20 oktober 2009, nr L 274/32).

⁵ Het betreft hier de LTE standaard zoals die is vastgelegd in 3GPP release 8, en de WiMAX standaard IEEE 802.16e. Beide zijn opgenomen in de IMT-2000 familie van systemen zoals neergelegd in ITU-R M. 1457.



er voor geen van deze onderdelen echter nog. Daarnaast is beoordeeld of er uit hoofde van een publiek belang een specifieke dienst was voorgeschreven, bijvoorbeeld voor politie, hulpverleningsdiensten, (publieke) omroep, of radioastronomie. Ook wat dat betreft is dat voor de frequentieruimte uit deze onderdelen niet het geval. Daarom kan de bestemming op grond van het bepaalde in artikel 5 van de ITU Radio Regulations worden verruimd tot mobiele communicatie. Eventuele bijzonderheden worden hieronder per onderdeel besproken.

2. Consultatie maart-april 2008

Tussen 12 maart 2008 en 23 april 2008 is de NFP wijziging ter implementatie van het transitiekader geconsulteerd. Zeven partijen hebben hierop schriftelijk commentaar ingediend.

Één partij was van mening dat een deel van het spectrum van bestaande vergunninghouders in de nu voor GSM en UMTS bestemde banden moet worden teruggenomen en vervolgens opnieuw moet worden uitgegeven ten behoeve van nieuwkomers, omdat de toepassing van nieuwe technologieën tot een zodanig efficiëntievoordeel zal leiden dat er per netwerk minder capaciteit benodigd is. Met deze opmerking wordt in feite gesteld dat het gebruik van het spectrum door de huidige vergunninghouders niet doelmatig is. Agentschap Telecom is belast met het toezicht op doelmatig frequentiegebruik en treedt ook op als de frequentieruimte op de plank blijft liggen. Het handhavingstraject tegen de UMTS vergunning van Telfort heeft er uiteindelijk toe geleid dat Telfort haar spectrum teruggaf. Het is daarom op dit moment niet noodzakelijk alternatieve stappen te ondernemen, zoals het intrekken van spectrum.

Één partij heeft erop gewezen dat bij de aanstaande verdeling van spectrum in de 2,6 GHz band rekening moet worden gehouden met het voordeel dat zittende operators van flexibilisering zullen hebben, dit daar de te flexibiliseren banden direct concurreren met de diensten die over de 2,6 GHz band aangeboden (kunnen) worden. Bij de aanstaande verdeling worden, mede om deze reden, bestaande vergunninghouders in de 900, 1800, en 2100 MHz banden, op basis van hun individuele spectrumbezit, beperkt in de hoeveelheid spectrum die zij kunnen verwerven.

Één partij heeft verzocht om aan te geven of houders van geflexibiliseerde vergunningen vrij zijn in de keuze tussen FDD en TDD systemen. In reactie hierop wordt geantwoord dat het de vergunninghouders vrij staat om een FDD dan wel een TDD systeem in te zetten, voor zover dat mogelijk is binnen de gewijzigde vergunningsvoorschriften.

Eén partij heeft erop gewezen dat bij flexibilisering rekening moet worden gehouden met de rechten van bestaande vergunninghouders in de betrokken banden en met de mogelijke interferentie problematiek. Om interferentie te beperken worden in nieuwe of te wijzigen vergunningen hierover afdoende voorschriften opgenomen. Deze voorkomen dat bij de inzet van een andere technologie dan nu wordt toegepast, meer interferentie optreedt dan met de huidige gebruikte technologie het geval is.

Eén partij heeft erop gewezen dat het ministerie van Economische Zaken in de Nota Frequentiebeleid van 7 november 2005 heeft aangegeven dat in de implementatie en overgangsfase naar flexibel vergunninggebruik 'geen wijzigingen in bestaande vergunningen' komen.⁶ In de Nota Frequentiebeleid 2005 staat vergunningvrijheid daar waar mogelijk en meer flexibel frequentiegebruik voorop. In de nota staat dat er 'in beginsel geen wijzigingen worden aangebracht in bestaande vergunningen'. In het licht van gewijzigde Europese regelgeving, in het bijzonder EG richtlijn 2009/114 en beschikking 2009/766/EG, en de grote maatschappelijke baten die flexibilisering van deze banden naar verwachting tot gevolg heeft, is besloten over te gaan tot het aan vergunninghouders bieden van de mogelijkheid om hun vergunning(en) te flexibiliseren. Waarbij, conform genoemd beleid, rekening is gehouden met de gevolgen voor alle (zowel bestaande als nieuwe) spelers op de markt. Wijzigingen van bestaande vergunningen, overigens alleen op verzoek van vergunninghouders, is dus niet in strijd met de uitgangspunten als verwoord in deze nota.

Een andere marktpartij heeft erop gewezen dat vanwege de toekomstige vraag naar mobiel breedband voldoende flexibel spectrum nodig is. Flexibilisering van bestaande vergunningen wordt gezien als een belangrijke stap om hieraan tegemoet te komen. Zo draagt flexibilisering bij aan het mogelijk maken van efficiëntere inzet van spectrum. Tevens draagt de verdeling van frequentieruimte in de 2,6 GHz band die spoedig zal plaatsvinden hier aan bij.

Eén partij heeft verzocht om de termen BWA en FWA zoals gebruikt in de frequentiebanden tussen 3400 en 3800 MHz nader te omschrijven, omdat deze begrippen soms multi-interpretabel zijn. Anders

⁶ Kamerstukken II, 2005–2006, 24 095, nr. 188, p. 3.



dan geconsulteerd worden de frequentiebanden in de 3400 tot 3800 MHz (hierna: 'de 3,5 GHz band'), nu niet meegenomen in deze wijziging.

De flexibilisering van de bestaande vergunning in deze band is nog steeds het beleidsvoornemen, echter pas na de consultatie is gebleken dat de vrees bestaat dat het onbeperkt laten gebruiken van de frequentieruimte tussen 3400 tot 3600 MHz een ernstig gevaar zal opleveren voor de veiligheid van de staat. Het voorkomen hiervan wordt uiteraard van groot belang geacht.

Dit brengt met zich mee dat momenteel wordt gezien of en onder welke voorwaarden vaste, nomadische en mobiele communicatiediensten in deze band alsnog kunnen worden toegestaan, zonder dat daardoor gevreesd moet worden dat er een ernstig gevaar ontstaat voor de veiligheid van de staat. Of en onder welke voorwaarden de specifieke flexibilisering van de vergunning in de frequentieruimte 3500 tot 3580 MHz alsnog mogelijk kan worden gemaakt wordt in dat kader ook gezien.

Één partij heeft verzocht om de mogelijkheid te onderzoeken om de deelband 3600-3800 MHz al voor 2012 voor vergelijkbaar flexibel gebruik in te zetten. Onderzoek naar de mogelijkheden hiervan zijn nog gaande. Bij een besluit hierover zal in ieder geval het bestaande gebruik van dit banddeel door satellietgrondstations in acht moeten worden genomen.

3. Flexibilisering: invloed op de concurrentieverhoudingen en proportionaliteit

Hieronder wordt nog nader ingegaan op een tweetal aandachtspunten die in het licht van flexibilisering van belang zijn. Het betreft allereerst de vraag of flexibilisering in betekenende mate invloed heeft op de concurrentieverhoudingen. Daarbij wordt enerzijds de relatie tussen bestaande vergunninghouders onderling bekeken en anderzijds tussen bestaande vergunninghouders en nieuwkomers. Daarnaast wordt hieronder aandacht besteed aan het vereiste van artikel 14 van de Machtigingsrichtlijn⁷; de proportionaliteit.

Op grond van artikel 14 van de Machtigingsrichtlijn mogen lidstaten vergunningen slechts in objectief gerechtvaardigde gevallen en op proportionele wijze wijzigen. In de overwegingen behorende bij de gewijzigde GSM richtlijn (EG richtlijn 2009/114) en de bijbehorende beschikking 2009/766/EG geeft de Europese wetgever, voor wat betreft de flexibilisering van vergunningen, een verduidelijking van artikel 14 van de Machtigingsrichtlijn. Lidstaten dienen bij het beoordelen van een aanvraag tot flexibilisering van een telecommunicatievergunning in kaart te brengen wat de gevolgen zijn voor de concurrentieverhoudingen. Alleen indien door de lidstaat na een dergelijk onderzoek geconcludeerd wordt dat de concurrentieverhouding op de markt voor mobiele telecommunicatie (significant) verstoord wordt door de flexibilisering zijn compenserende maatregelen ter gelijktrekking nodig. De vraag of de huidige vergunninghouders in de 900, 1800, en 2100 MHz banden hun spectrum voor nieuwe diensten en technologieën tijdens de looptijd van hun vergunningen zo kunnen gebruiken dat er een concurrentieverstoring optreedt tussen bestaande vergunninghouders onderling en tussen bestaande vergunninghouders en eventuele nieuwkomers, is in zowel het onderzoek van PA Consulting Group als het onderzoek van SEO Economisch Onderzoek aan de orde gesteld. Hieronder wordt ingegaan op deze onderzoeken.

4. Onderzoek PA Consulting Group naar de mogelijkheden van flexibilisering en de invloed daarvan op de concurrentieverhoudingen

In het licht van de eerste vraag heeft PA Consulting Group (hierna 'PA') in september/oktober 2009 onderzoek uitgevoerd naar de technische mogelijkheden die flexibilisering de bestaande vergunninghouders biedt en de vraag of zij deze eventuele (technische) mogelijkheden gedurende de resterende looptijd van hun vergunningen commercieel kunnen benutten, oftewel, kunnen 'verzilveren'. Daarbij is gekeken of een gemiddelde efficiënte onderneming technisch en commercieel in staat is om – gedurende de resterende looptijd van de vergunning – gebruik te maken van de mogelijkheden die een 'geflexibiliseerde' vergunning biedt. Vervolgens heeft PA gezien of dit een significante verstoring van de concurrentieverhoudingen tot gevolg zal hebben. De conclusies zijn als volgt samen te vatten.⁸

Volgens PA zullen de verschillende vergunninghouders zich wat betreft de inzet van nieuwe technologieën beperken tot UMTS (in de 900 MHz band⁹), LTE, en de mobiele variant van WiMAX (IEEE 802.16e).¹⁰

⁷ Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (PbEG L 108/21).

⁸ *The impact of technical and service neutrality*, Londen: PA Consulting Group 2009.

⁹ Met de 900 MHz band wordt in het kader van deze NFP wijziging bedoeld op de frequentieruimte 880 tot 915 MHz en 925 tot 960 MHz.

¹⁰ *The impact of technical and service neutrality*, Londen: PA Consulting Group 2009, § 1.3.



Voor de 900 MHz band is er inmiddels apparatuur¹¹ beschikbaar om UMTS in te zetten. De eventuele inzet van LTE laat naar verwachting nog tot 2010/2011 op zich wachten.¹² Niettemin worden de technische mogelijkheden van de vergunninghouders vergroot.

PA concludeert dat er voor de 1800 MHz band¹³ geen UMTS apparatuur beschikbaar is, en dat deze ook niet op de planning van producenten voorkomt. Wel verwacht zij dat in de loop van 2010/2011 LTE apparatuur voor deze band beschikbaar komt.¹⁴

Hetzelfde geldt wat betreft de 2100 MHz band.¹⁵ PA verwacht in de loop van 2010/2011 LTE apparatuur. Zij verwacht geen inzet van WiMAX in deze band.¹⁶ Echter, de huidige LTE standaard is momenteel al lid is van de IMT-2000 familie.¹⁷ Inzet van LTE is daarom op basis van de huidige bestemming in het NFP ('Mobiële communicatie, IMT-2000') al toegestaan. PA verwacht geen inzet van andere technologieën gedurende de resterende looptijd van de 2100 MHz vergunningen¹⁸. Voor de vergunninghouders in de 2100 MHz band levert flexibilisering om voornoemde twee redenen geen extra mogelijkheden op.

Vervolgens heeft PA onderzocht of het commercieel levensvatbaar ('commercially viable') is voor de vergunninghouders in deze banden om de hiervoor genoemde technologieën ook daadwerkelijk in te zetten.

Zij concludeert kort gezegd dat alleen de 2100 MHz band in deze zin aantrekkelijk is voor de vergunninghouders. Gezien de al gedane investeringen in die band zet PA hier echter wel vraagtekens bij. De verdere evolutie van UMTS biedt naar waarschijnlijkheid voldoende mogelijkheden voor de vergunninghouders om te voldoen aan de consumentenvraag naar data. Op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat het doen van investeringen in een nieuw netwerk voor hen niet bij voorbaat opportuun is.¹⁹

Wat betreft de 1800 MHz band levert de korte resterende looptijd van de vergunningen, gecombineerd met de fragmentatie van de band en de beperkte hoeveelheden aaneengesloten spectrumbezit aldaar, een dusdanige belemmering op dat de inzet van LTE daar niet opportuun wordt geacht.²⁰ UMTS in deze band is zoals al eerder gesteld niet te verwachten.

Hoewel PA inschat dat uitrol van UMTS in de 900 MHz band een terugverdienperiode vereist die langer is dan de resterende vergunningstermijn,²¹ acht zij het niet uitgesloten dat de vergunninghouders hier toch toe over zullen gaan om hun moverende redenen.²²

Hoewel flexibilisering in de 900 MHz, en 1800 MHz in potentie en op termijn extra mogelijkheden geeft, heeft dit volgens PA geen significante invloed op de concurrentieverhoudingen. Volgens PA bestaat er weliswaar een mogelijke kans dat één van de huidige vergunninghouders in de 900, 1800 en 2100 MHz banden zichzelf gaat differentiëren door zich te positioneren als 'premium wireless broadband network service provider'. Echter aangezien de markt voor mobiele communicatie volwassenheid nadert zal dit niet leiden tot significante wijziging in de concurrentiedynamiek. Bovendien is de verwachting dat dit geen langdurige gevolgen heeft.²³

Wat betreft de verhouding tussen bestaande- en eventueel toekomstige vergunninghouders wordt het volgende opgemerkt. Nieuwkomers staan voor een zware klus. Om zich te vestigen in de markt zullen zij een verstoring strategie willen voeren. Echter, de zittende vergunninghouders zullen hierop kunnen reageren door middel van aankoop van spectrum dat zij in de aanstaande 2,6 GHz verdeling kunnen bemachtigen.²⁴ Als laatste zijn zij voor het bemachtigen van marktaandeel afhankelijk van de churn²⁵ van de huidige aanbieders. In het licht van de stelling van PA dat de markt volwassenheid nadert, zullen toetreders hun marktaandeel in betrekkelijk laag tempo kunnen opbouwen.²⁶ Ook in de onderlinge relatie tussen bestaande vergunninghouders en nieuwkomers heeft flexibilisering dus

¹¹ Met apparatuur wordt hier, en hierna, zowel consumentenapparatuur (handsets, dongels, e.a.) als netwerkapparatuur (antennes, switches e.a.) bedoeld.

¹² *The impact of technical and service neutrality*, Londen: PA Consulting Group 2009, § 1.3 & § 2.1.1.

¹³ Met de 1800 MHz band wordt in het kader van deze NFP wijziging bedoeld op de frequentieruimte 1710 MHz tot 1785 MHz en 1805 MHz tot 1880 MHz.

¹⁴ *The impact of technical and service neutrality*, Londen: PA Consulting Group 2009, § 1.3 & § 2.1.1.

¹⁵ Met de 2100 MHz band wordt in het kader van deze NFP wijziging bedoeld op de frequentieruimte 1900 tot 1980 MHz, 2019.7 tot 2025 MHz, en 2110 tot 2170 MHz.

¹⁶ *The impact of technical and service neutrality*, Londen: PA Consulting Group 2009, § 1.3 & § 2.1.1.

¹⁷ Het betreft hier de LTE standaard zoals die is vastgelegd in 3GPP release 8. Deze is opgenomen in de IMT-2000 familie van systemen in ITU-R M. 1457-8.

¹⁸ *The impact of technical and service neutrality*, Londen: PA Consulting Group 2009, § 1.3.3.

¹⁹ *The impact of technical and service neutrality*, Londen: PA Consulting Group 2009, § 2.1.2.

²⁰ *The impact of technical and service neutrality*, Londen: PA Consulting Group 2009, § 2.1.2.

²¹ *The impact of technical and service neutrality*, Londen: PA Consulting Group 2009, § 2.1.1.

²² *The impact of technical and service neutrality*, Londen: PA Consulting Group 2009, § 2.1.3.

²³ *The impact of technical and service neutrality*, Londen: PA Consulting Group 2009, § 2.3.3.

²⁴ *The impact of technical and service neutrality*, Londen: PA Consulting Group 2009, § 2.3.2.

²⁵ 'De churn is het percentage klanten dat jaarlijks vertrekt of wordt afgesloten als gevolg van inactiviteit.' (*Markteffecten van Flexibilisering Frequentiebeleid*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek 2009, p. 29).

²⁶ *Markteffecten van Flexibilisering Frequentiebeleid*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek 2009, p. 29.



geen significante invloed op de concurrentieverhoudingen.

5. Onderzoek SEO Economisch onderzoek naar de proportionaliteit van flexibilisering

Naast de vraag of flexibilisering leidt tot een significante wijziging van de concurrentieverhoudingen moet rekening worden gehouden met artikel 14 van de Machtigingsrichtlijn, conform welke wijziging van de vergunningsvoorschriften slechts op proportionele wijze mag geschieden. Indien dit niet het geval is moeten er maatregelen worden genomen om deze gevolgen teniet te doen. Om vast te stellen of flexibiliseren zonder daarvoor compenserende maatregelen te nemen een proportionele maatregel is in de zin van dit artikel, is in mei/juni 2009 extern onderzoek uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek ('SEO') en 2knowit.²⁷ Dit onderzoek heeft uitgewezen dat flexibilisering weliswaar een lichte mate van concurrentieverstoring tot gevolg kan hebben, maar dat de maatschappelijke baten die daar tegenover staan in de vorm van efficiënter spectrumgebruik, een innovatief breder en kwalitatief hoogstaander dienstenaanbod, ten minste even zwaar wegen. Dat deze lichte mate van concurrentieverstoring geen significante invloed heeft is nadien ook bevestigd in het onderzoek van PA. Daarnaast leidt het hanteren van een individuele cap voor vergunninghouders in de 900, 1800, en 2100 MHz banden bij de aanstaande verdeling van spectrum in de 2,6 GHz band er zelfs toe dat deze eventuele lichte mate van concurrentieverstoring teniet wordt gedaan.

6. Reactie OPTA

In een reactie op de consultatie van de 2,6 GHz verdelingsregeling heeft OPTA zich aangesloten bij de conclusies van het door SEO verrichte onderzoek. Het college stelt weliswaar zorgen te hebben over de mogelijk negatieve markteffecten van flexibilisering, maar stelt tevens dat zij tot op heden geen aanmerkelijke marktmacht heeft vastgesteld op deze markt. Zij geeft aan dat deze markt tot op heden als voldoende concurrerend kan worden beschouwd. Het college onderschrijft dat het hanteren van een individuele cap voor de vergunninghouders in de 900, 1800 en 2100 MHz banden bij de verdeling van frequentieruimte in de 2,6 GHz band, er voor zorgt dat eventuele negatieve markteffecten van flexibilisering worden gecompenseerd door positieve markteffecten als gevolg van toetreding door nieuwkomers. Daarnaast heeft het PA rapport inmiddels aangetoond dat de lichte mate van concurrentieverstoring waar SEO over spreekt niet van significante invloed is op de concurrentieverhoudingen. Verder benadrukt het college de onderlinge samenhang die derhalve bestaat tussen flexibilisering en de individuele cap bij de verdeling van spectrum in de 2,6 GHz band.

7. Conclusie: geen compenserende maatregelen

Uit bovengenoemde onderzoeken naar de proportionaliteit van flexibilisering, de mate waarin bestaande vergunninghouders hier nieuwe mogelijkheden door verkrijgen en de gevolgen hiervan op de concurrentieverhoudingen is gebleken dat de maatschappelijke baten die flexibilisering met zich brengt opwegen tegen de lichte mate van concurrentieverstoring die zij tot gevolg kan hebben. Daarom wordt flexibilisering als proportionele maatregel beschouwd. Daarnaast levert flexibilisering weliswaar in potentie en op termijn nieuwe mogelijkheden op maar dit heeft geen significante invloed op de concurrentieverhoudingen op de markt voor mobiele telecommunicatie. Dat geldt zowel voor bestaande vergunninghouders onderling als voor de bestaande vergunninghouders in relatie tot nieuwe toetreders. Op basis hiervan is geconcludeerd dat er geen aanvullende maatregelen, als herverdeling van spectrum, hoeven te worden genomen.

8. Implementatie EU regelgeving

Tegelijk met de implementatie van het transitiekader worden met deze NFP-wijziging 2009/114/EG, en beschikking 2009/766/EG geïmplementeerd. Deze Europese regelgeving gaat evenals het transitiekader uit van techniek- en dienstenneutraliteit en leent zich er daarom bij uitstek voor om in deze tussentijdse NFP wijziging te worden meegenomen. In de betreffende onderdelen hieronder wordt meer aandacht besteed aan eventuele bijzonderheden.

9. Voorwaarde voor flexibilisering: geen handhavingstraject

Na inwerkingtreding van deze NFP-wijziging kunnen de desbetreffende vergunninghouders een verzoek tot aanpassing van hun vergunningen indienen. Dit verzoek wordt alleen gehonoreerd indien er geen lopend handhavingstraject is dat betrekking heeft op de desbetreffende vergunning. Flexibilisering van een vergunning gedurende een handhavingstraject kan de concurrentieverhoudingen verstoren. De desbetreffende vergunninghouder wordt dan beloond terwijl hij niet aan zijn verplichtin-

²⁷ *Markteffecten van Flexibilisering Frequentiebeleid*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek 2009.



gen voldoet. Om deze reden kan flexibilisering niet plaatsvinden gedurende de looptijd van een handhavingstraject.

Van een handhavingstraject is al sprake indien de vergunninghouder geïnformeerd is over het feit dat er (bijvoorbeeld naar aanleiding van een handhavingsverzoek) aanleiding is gevonden een onderzoek in te stellen naar het gebruik van de vergunning conform de voorschriften. Ook is sprake van een handhavingstraject in het geval er sprake is van een verstuurd voornemen aan de vergunninghouder tot oplegging van een sanctie, zoals een boete of een last onder dwangsom. Uiteraard maakt ook de versturing van het definitieve sanctiebesluit onderdeel uit van een lopend handhavingstraject. Een handhavingstraject is ten einde indien de vergunninghouder naar tevredenheid van Agentschap Telecom een einde heeft gemaakt aan de overtreding en de eventuele sancties tegen de vergunninghouder (zoals de last onder dwangsom) zijn ingetrokken of de looptijd daarvan is afgelopen.

10. Voorschriften en beperkingen

Om storing te voorkomen en doelmatig gebruik van het frequentiespectrum te bevorderen worden aan het gebruik van frequenties voorschriften en beperkingen verbonden. In de regel worden deze voorschriften en beperkingen in de vergunning bepaald. Echter, wanneer het gebruik van het frequentiespectrum is vrijgesteld van een vergunning worden in de 'Regeling gebruik van frequentieruimte zonder vergunning 2008' nadere eisen gesteld.

II Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdelen A en B

Deze wijziging betreft het schrappen van de bestemming 'GSM' in de 900 MHz band (d.w.z. 880 MHz tot 915 MHz en 925 MHz tot 960 MHz) en de 1800 MHz band (d.w.z. 1710 MHz tot 1785 MHz en 1805 MHz tot 1880 MHz).

Deze wijziging volgt allereerst uit het transitiekader. Daarnaast wordt hiermee de gewijzigde GSM richtlijn (2009/114/EG), en bijbehorende beschikking (2009/766/EG) geïmplementeerd. Door wijziging van de GSM richtlijn is het mogelijk geworden om naast GSM ook andere technologieën in de 900 MHz band in te zetten. De richtlijn maakt duidelijk dat de toepassing van UMTS in ieder geval moet worden toegestaan. De technische voorwaarden waaronder UMTS moet worden toegestaan, zijn in voornoemde beschikking geregeld. Deze beschikking heeft echter niet alleen betrekking op de 900 MHz band, maar ook op de 1800 MHz band. De implementatie geldt dus voor beide banden. In de toekomst kan deze beschikking worden aangepast om ook de toegang van andere technologieën in deze banden te verzekeren.

Lidstaten mogen naast deze voorgeschreven technologieën ook andere technologieën toestaan, zo lang zij de co-existentie daarvan met GSM, en andere technologieën die in de annex van beschikking 2009/766/EG zijn opgenomen, verzekeren. Overigens staat de beschikking het toe dat vergunninghouders hier onderling afwijkende afspraken over maken. Deze mogelijkheid zal in de vergunningen ook expliciet worden toegekend aan de vergunninghouders.

Het openstellen van de 900 MHz band voor de toepassing van andere technologieën, zoals bijvoorbeeld UMTS, is om een aantal redenen gunstig. Deze band heeft gunstigere propagatiekarakteristieken dan de overige (hogere) banden voor mobiele communicatie (de 1800 MHz, 2100 MHz, en 2,6 GHz banden). Dat wil zeggen, een signaal reikt in de 900 MHz band verder. Dit maakt het beter haalbaar om ook in dun(ner)bevolkte gebieden breedbandige mobiele diensten aan te bieden. Ook is de ontvangst binnenshuis beter.

Onderdeel C

Deze wijziging betreft het schrappen van de bestemming IMT-2000 uit de frequentiebanden 1900 tot 1980 MHz, 2019,7 tot 2025 MHz, en 2110 tot 2170 MHz. Deze wijziging volgt uit het transitiekader. In deze band is het vanaf nu dus ook toegestaan andere technologieën in te zetten dan enkel technologieën die behoren tot de IMT-2000 standaard.

Artikel II

In dit artikel wordt de inwerkingtreding van dit besluit geregeld. Onderdelen A en B treden pas in werking na een door de Staatssecretaris van Economische Zaken in de Staatscourant nader bekend te maken tijdstip. Het betreft hier de 900 en 1800 MHz banden waarin de vergunningen zijn vergeven



onder de oude Wet op de telecommunicatievoorzieningen. In het op deze wet gebaseerde Besluit vergunningen mobiele telecommunicatie en een aantal ministeriële regelingen zijn voorschriften met betrekking tot technologie opgenomen die in de weg staan aan het kunnen flexibiliseren van de vergunningen in deze banden. Deze AMvB en de betreffende ministeriële regelingen dienen eerst te zijn gewijzigd alvorens deze NFP wijziging van kracht kan worden. Zodra het aangepaste Besluit vergunningen mobiele telecommunicatie inwerking is getreden kunnen ook de onderdelen A en B van dit besluit in werking treden. Dit zal op een nader in de Staatscourant te publiceren tijdstip worden bekendgemaakt.

Voor onderdeel C geldt deze complicatie niet zodat dit onderdeel op de gebruikelijke wijze in werking kan treden.

*De Staatssecretaris van Economische Zaken,
F. Heemskerk.*