



Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 4 december 2019, nr. BI / 19284084, houdende wijziging van het Nationaal Frequentieplan 2014 (700 MHz band)

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat;

Gelet op artikel 3.1 van de Telecommunicatiewet;

Besluit:

ARTIKEL I

De bijlage bij het besluit van de Minister van Economische Zaken van 3 november 2014, DGETM-TM / 14179469, houdende vaststelling van het Nationaal Frequentieplan 2014 (Nationaal Frequentieplan 2014)¹ wordt als volgt gewijzigd:

A

In de frequentietabel worden de regels, luidende

Bandgrens		ITU dienst	Bestemming	Verdeelmechanisme
614	MHz			
		BS	Omroep, DVB-T (tot 1 januari 2020) & DVB-T2 5.291A 5.296	Vergunningverlening aan publieke media-instellingen op aanvraag en vergunningverlening aan commerciële omroep via veiling of vergelijkende toets.
		lms	Landmobiele communicatie, DAV, reportageverbindingen 5.291A 5.296	Vergunningverlening op volgorde van binnenkomst van de aanvraag.
		/ms/	Mobiele communicatie, kortereafstand-apparatuur 5.291A 5.296	Zonder vergunning, onder voorwaarden.
790	MHz			
		/ms/	Mobiele communicatie, kortereafstand-apparatuur	Zonder vergunning, onder voorwaarden.
791	MHz			

vervangen door:

Bandgrens		ITU dienst	Bestemming	Verdeelmechanisme
614	MHz			
		BS	Omroep, DVB-T (tot 1 januari 2020) & DVB-T2 5.296	Vergunningverlening aan publieke media-instellingen op aanvraag en vergunningverlening aan commerciële omroep via veiling of vergelijkende toets.
		lms	Landmobiele communicatie, DAV, reportageverbindingen 5.296	Vergunningverlening op volgorde van binnenkomst van de aanvraag.
		/ms/	Mobiele communicatie, kortereafstand-apparatuur 5.296	Zonder vergunning, onder voorwaarden.
698	MHz			

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-33116.html>



Bandgrens		ITU dienst	Bestemming	Verdeelmechanisme
		BS	Omroep tot 1 januari 2020, DVB-T & DVB-T2	Vergunningverlening aan publieke media-instellingen op aanvraag en vergunningverlening aan commerciële omroep via veiling of vergelijkende toets.
		MS	Mobiele communicatie met ingang van 1 januari 2020 duplex met 753-758 MHz	Aangewezen voor Justitie en Veiligheid.
703	MHz			
		BS	Omroep tot 1 januari 2020, DVB-T & DVB-T2	Vergunningverlening aan publieke media-instellingen op aanvraag en vergunningverlening aan commerciële omroep via veiling of vergelijkende toets.
		MS	Mobiele communicatie met uitzondering van installaties ter zee met ingang van 1 januari 2020. Eindapparaten.	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets. Eindapparaten zonder vergunning.
		ms	Mobiele communicatie, installaties ter zee met ingang van 1 januari 2020. Eindapparaten	Verdeling op afroep met ingang van 8 weken na de dag na van publicatie in de Staatscourant van de vergunningen voor de dienst MS in de bandgrens 703-733 MHz. Eindapparaten zonder vergunning.
733	MHz			
		BS	Omroep tot 1 januari 2020, DVB-T & DVB-T2	Vergunningverlening aan publieke media-instellingen op aanvraag en vergunningverlening aan commerciële omroep via veiling of vergelijkende toets.
		MS	Mobiele communicatie met ingang van 1 januari 2020 duplex met 788-791 MHz	Aangewezen voor Justitie en Veiligheid.
736	MHz			
		BS	Omroep tot 1 januari 2020, DVB-T & DVB-T2	Vergunningverlening aan publieke media-instellingen op aanvraag en vergunningverlening aan commerciële omroep via veiling of vergelijkende toets.
		/ms/	Mobiele communicatie, laagvermogen audioverbindingen	Zonder vergunning, onder voorwaarden.
753	MHz			
		BS	Omroep tot 1 januari 2020, DVB-T & DVB-T2	Vergunningverlening aan publieke media-instellingen op aanvraag en vergunningverlening aan commerciële omroep via veiling of vergelijkende toets.
		MS	Mobiele communicatie met ingang van 1 januari 2020 duplex met 698-703 MHz	Aangewezen voor Justitie en Veiligheid.
758	MHz			
		BS	Omroep tot 1 januari 2020, DVB-T & DVB-T2	Vergunningverlening aan publieke media-instellingen op aanvraag en vergunningverlening aan commerciële omroep via veiling of vergelijkende toets.
		MS	Mobiele communicatie met uitzondering van installaties ter zee met ingang van 1 januari 2020	Vergunningverlening via veiling of vergelijkende toets.
		ms	Mobiele communicatie, installaties ter zee met ingang van 1 januari 2020	Verdeling op afroep met ingang van 8 weken na de dag na van publicatie in de Staatscourant van de vergunningen voor de dienst MS in de bandgrens 758-788 MHz.
788	MHz			



Bandgrens		ITU dienst	Bestemming	Verdeelmechanisme
		BS	Omroep tot 1 januari 2020, DVB-T & DVB-T2	Vergunningverlening aan publieke media-instellingen op aanvraag en vergunningverlening aan commerciële omroep via veiling of vergelijkende toets.
		MS	Mobiele communicatie met ingang van 1 januari 2020 duplex met 733-736 MHz	Aangewezen voor Justitie en Veiligheid.
791	MHz			

B

In annex 4, Gebruikte afkortingen en begrippen, wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

Installaties ter zee

Installaties ter zee als bedoeld in artikel 1 van de Wet installaties Noordzee.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Dit besluit wordt met de toelichting in de Staatscourant geplaatst.

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

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



TOELICHTING

I Algemeen

Nationaal Frequentie Plan

Bij besluit van 3 november 2014 is op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Telecommunicatiewet het Nationaal Frequentieplan 2014, 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 verdeelmechanisme deze band beschikbaar wordt gesteld voor frequentiegebruikers. 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 Frequentieregister (NFR) geeft nadere informatie omtrent laatstgenoemde zaken.

Aanleiding en inhoud van het besluit

Veranderingen in technologie, markt en maatschappij maken het gewenst het nationaal frequentieplan van tijd tot tijd aan te passen zodat ruimte kan worden gegeven aan de nieuwe ontwikkelingen en spectrumbehoeften, en ook zodat recente harmoniserende (internationale) spectrumbesluiten kunnen worden geïmplementeerd.

Deze NFP wijziging betreft de 700 MHz-band. De bestemming omroep wordt per 1 januari 2020 beëindigd, en vanaf dan geldt de bestemming mobiele communicatie. Wijzigingen in de 700 MHz band zijn tweemaal als ontwerpbesluit via de site www.internetconsultatie.nl geconsulteerd. De eerste keer zijn de wijzigingen in deze band geconsulteerd als onderdeel van NFP-wijzigingspakket 2018-1, namelijk van van 26 juli 2018 t/m 7 september 2018. De reacties daarop bevatten een uitgesproken wens tot aanpassing, die het ministerie als zwaarwegend beoordeelde. Die aanpassing hield in dat de duplex banden in de 700 MHz band geografisch worden gesplitst. Dit wil zeggen dat het gebruik enerzijds op land en de territoriale wateren, en anderzijds op installaties ter zee, apart worden bestemd en verdeeld. In verband met de strekking van de aanpassingen achtte het ministerie het gewenst de voorgenomen wijzigingen in deze band opnieuw te consulteren. Dit vond plaats van van 16 september 2019 tot en met 28 oktober 2019.

Dit besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt in dat dit voorgenomen besluit zes weken als ontwerp publiek ter inzage heeft gelegen zodat een ieder zijn/haar zienswijze hierop kon geven. Hieronder worden in de toelichting allereerst de besluiten voor deze band besproken. Daarna worden de reacties en de verwerking van twee volgtijdelijke consultaties van 2018 en van 2019 besproken.

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 met meldingsplicht 2015 of de Regeling gebruik van frequentieruimte zonder vergunning en zonder meldingsplicht 2015 de nadere eisen gesteld.

II Artikelen

Artikel I

Onderdeel A

1. Overzicht en beschrijving van de nieuwe bestemmingen in de band

Dit besluit betreft wijzigingen per 1 januari 2020 van de bestemmingen van de frequenties 694–791 MHz. De band 703–733 MHz en de band 758–788 MHz worden bestemd voor elektronische communicatienetwerken (mobiele communicatie). De band 698-703 MHz, gekoppeld met 753-758 MHz, en de



band 733-736 MHz, gekoppeld met 788-791 MHz, worden bestemd voor (breedbandige) mobiele communicatie, en aangewezen voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. De bovenbanden (753-791 MHz) zijn bedoeld voor de zendsignalen vanaf de basisstations (zgn. downlink) en de onderbanden (698-736 MHz) zijn bedoeld voor de zendsignalen van de mobiele stations (uplink). De tussenliggende band 736-753 MHz, de zgn. duplex gap, wordt bestemd voor laagvermogen audioverbindingen, ten behoeve van het maken van programma's en evenementen (zie verder hieronder).

Mobiele communicatie per 1 januari 2020

Bij NFP wijzigingspakket 2016-2 van 15 april 2016² is bepaald dat de 700 MHz-band zou worden vrijgemaakt van omroep om ruimte te maken voor mobiele communicatie. Op grond van Besluit 2017/899/EU moeten lidstaten per 30 juni 2020 het gebruik van de 700 MHz-band voor draadloze breedband elektronische communicatiediensten hebben mogelijk gemaakt.³ Bij de vergunningverlening van digitale ethertelevisie in 2016 is reeds bepaald dat omroepuitzendingen in de frequentieruimte van 694 MHz tot 790 MHz uiterlijk per 1 januari 2020 beëindigd moeten zijn. Deze NFP-wijziging dient ter verdere implementatie van voornoemde besluiten. Vanwege de tijd die de vergunninghouder van digitale ethertelevisie is gegeven om in deze band af te bouwen, blijft omroep de bestemming tot 1 januari 2020. De technische condities voor het gebruik van de band voor mobiele communicatie zijn Europees geharmoniseerd in het Uitvoeringsbesluit 2016/687/EU.⁴

De frequentieruimte in de 700 MHz band wordt wat de 2x30 MHz banden betreft geografisch gesplitst. De frequentieruimte van de 2x30 MHz banden wordt voor het Nederlands grondgebied, inclusief de territoriale wateren, geveild. Het gebruik van de 2x30 MHz in de 700 MHz op het continentaal plat wordt apart verdeeld voor gebruik op installaties ter zee. De vergunningen worden daarbij vergund op het verdeelmechanisme 'verdeling op afroep' (VoA). Vergunningverlening is hierbij nodig om storing met de netwerken op het land te voorkomen. Om daar maximale waarborgen voor het landgebruik te scheppen krijgt het gebruik op installaties ter zee een secundaire status ten opzichte van de primaire status voor gebruik op land en in de territoriale wateren. Dit wordt hierna verder toegelicht.

Geografische splitsing: installaties ter zee

In de Nota Frequentiebeleid 2016 is beschreven dat het belang van draadloze connectiviteit voor economie en maatschappij toeneemt. Mede hierdoor neemt de diversiteit aan vraag naar mobiele communicatiediensten toe. In het Actieplan Digitale Connectiviteit is beschreven dat connectiviteit zich heeft ontwikkeld tot een basisbehoefte; ook de groeiende diversificatie in de vraag naar mobiele communicatiediensten wordt daar genoemd. Uit diverse onderzoeken is bovendien gebleken dat het beschikbaar stellen van frequentieruimte waar technologieën zoals 2G, 3G, 4G en 5G in kunnen functioneren belangrijk is om deze vraag te bedienen en zo de digitalisering van het Nederlandse bedrijfsleven te ondersteunen.⁵ Eén van de plekken waar deze toenemende vraag naar specifieke mobiele communicatiedienstverlening zichtbaar is, is in de Nederlandse Exclusieve Economische Zone op de Noordzee. Dit heeft verband met de doorzettende digitalisering van industrieën die daar reeds actief zijn, zoals de olie- en gassector, of de ontwikkeling van windparken op zee.

Bedrijven die actief zijn op de Noordzee zijn voor de inzet van 2G-, 3G- of 4G-technologie op dit moment aangewezen op het dienstenaanbod van de drie houders van relevante frequenties (800, 900, 1800, 2100, 2600 MHz). Om het aanbod te stimuleren voor de ontwikkeling van (bedrijfs)specifieke mobiele communicatiediensten op de Noordzee wordt met deze NFP-wijziging in de 700 MHz-band voor de 2x30 MHz een geografische splitsing aangebracht tussen enerzijds het Nederlands grondgebied en de territoriale wateren, en anderzijds de Economisch Exclusieve Zone (hierna: 'EEZ'). Vergelijkbaar beleid is er ook in andere landen, zoals bijvoorbeeld Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, en de Verenigde Staten. Deze geografische splitsing maakt het mogelijk om de 700 MHz-frequenties in de EEZ afzonderlijk beschikbaar te stellen. Zo worden naast de drie huidige houders van relevante frequenties meer en andere partijen laagdrempeliger in staat gesteld om diensten aan te bieden in de EEZ.

² Staatscourant 2016 nr. 20194, 20 april 2016, NFP wijzigingspakket 2016-2

³ Besluit (EU) 2017/899 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 betreffende het gebruik van de 470-790 MHz-frequentieband in de Unie.

⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/687 van 28 April 2016 betreffende de harmonisering van de frequentieband 694-790 MHz voor terrestrische systemen die draadloze breedbanddiensten voor elektronische communicatie kunnen verschaffen en voor flexibel nationaal gebruik in de Unie.

⁵ Strict Consultancy, 'Rapport onderzoek naar vergunningvrij gebruik 2100 MHz band', Vianen: 31 juli 2017 & Dialogic, 'De behoefte aan spectrum voor specifieke, professionele breedbandige toepassingen', Utrecht: 30 januari 2018.



Voorschriften en beperkingen gebruik installaties ter zee

Omdat de ontwikkeling van mobiel communicatiedienstenaanbod in de EEZ nog relatief nieuw is, is het onzeker in hoeverre er sprake is van meer vraag dan aanbod van 700 MHz-frequenties daar. Het is met andere woorden onzeker of er schaarste is. Specifiek voor deze situatie is het verdeelinstrument 'verdeling op afroep' bedoeld. De juridische basis voor dit instrument is artikel 3.10, eerste lid, onderdeel b, Tw. De werking van het instrument zelf is beschreven in de artikelen 14 tot en met 16 van het Frequentiebesluit 2013 en in de Regeling verdeling op afroep. Artikel 14, derde lid, van het Frequentiebesluit schrijft voor dat bij het besluit om vergunningen in een bepaalde frequentieband te verlenen met toepassing van deze procedure, voor zover dat op dat moment reeds mogelijk is, tevens de voorschriften en beperkingen worden vastgesteld die aan de vergunning zullen worden verbonden. Ter uitvoering hiervan was bij de consultatie van dit besluit in 2019 reeds eerder een ontwerpvergunning toegevoegd op internetconsultatie.nl. Bij de publicatie van deze NFP wijziging is gelijktijdig de meest actuele ontwerpvergunning gepubliceerd (Staatscourant-2019 nr. 65937). Ter toelichting daarbij worden hierna een aantal van de gemaakte keuzes besproken:

- **secundaire status**
Vanwege het belang van 700 MHz-frequenties voor de verdere ontwikkelingen van mobiele communicatiedienstverlening, bijvoorbeeld via 5G, worden er eisen gesteld om mogelijke verstoring door gebruik in de EEZ op het gebruik op land te minimaliseren. Hiertoe wordt er een hiërarchie aangebracht tussen beide gebruikers. Het gebruik op land en in de territoriale wateren (dienst MS) krijgt een primaire status, terwijl het gebruik in de EEZ (dienst ms) een secundaire status krijgt.
Zoals in het algemene deel van het NFP aangegeven heeft primair gebruik hogere rechten ten opzichte van diensten van een lagere status, zoals secundaire diensten. Ten aanzien van diensten met secundaire status gelden volgens de ITU-definitie de volgende eisen:
 - *shall not cause harmful interference to stations of primary services to which frequencies are already assigned or to which frequencies may be assigned at a later date,*
 - *cannot claim protection from harmful interference from stations of a primary service to which frequencies are already assigned or may be assigned at a later date,*
 - *can claim protection, however, from harmful interference from stations of the same or other secondary services to which frequencies may be assigned at a later date.*Oftewel, primaire gebruikers op land en in de territoriale wateren hebben altijd voorrang boven de secundaire gebruikers op installaties ter zee. Zelfs wanneer beide in lijn met hun vergunningsvoorwaarden handelen. Stel dus dat een primaire gebruiker storing ondervindt van een secundaire gebruiker die binnen zijn vergunningsvoorwaarden handelt, dan nog moet de secundaire gebruiker maatregelen nemen om die storing op te lossen. Indien de secundaire gebruiker geen of onvoldoende maatregelen neemt om de storing op te lossen, kan Agentschap Telecom in een voorkomend geval daartegen handhavend optreden. Omgekeerd moet die secundaire gebruiker bovendien storing accepteren van primaire gebruikers zo lang die in lijn met hun vergunningsvoorwaarden handelen.
- **kavelgrootte**
Voor de verdeling van de vergunningen op land en in de territoriale wateren wordt een minimale kavelgrootte van 2x5 MHz gehanteerd.⁶ Voor het gebruik op installaties ter zee wordt diezelfde minimale kavelgrootte gehanteerd. Teneinde de kans op interferentie te verkleinen en het aantal vergunninghouders dat elkaar kan verstoren tot een minimum te beperken heeft het de voorkeur om de minimale kavelgrootte voor het gebruik op installaties ter zee gelijk te stellen aan de omvang van een aaneengesloten pakket van de vergunningen zoals die zijn uitgegeven voor het gebruik op land en in de territoriale wateren na de daarvoor bestemde verdeling. Een definitief besluit over de kavelgrootte kan zodoende pas definitief worden genomen na afloop van laatstgenoemde verdeling.
- **ingebruiknameverplichting**
Om zeker te stellen dat de frequenties na vergunningverlening daadwerkelijk worden gebruikt wordt de vergunninghouder verplicht om er een elektronische communicatiedienst mee aan te bieden en blijven aanbieden.
- **type dienstverlening**
Ter uitvoering van het beleid om dienstenneutraal te zijn, en teneinde ruimte te bieden aan diverse vormen van gebruik voor uiteenlopende doeleinden, wordt het toegestaan om de frequenties op installaties ter zee te gebruiken voor zowel openbare als niet-openbare elektronische communicatienetwerken. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk om de frequenties te gebruiken voor het aanbieden van connectiviteit ten behoeve van zowel private bedrijfsnetwerken die slechts toegankelijk zijn voor een beperkte groep gebruikers, als ook voor netwerken die toegankelijk zijn voor het publiek.
- **technologievoorschriften**

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 24 095, nr. 478.



Ter uitvoering van het beleid om technologie neutraal te zijn zal er geen voorschrift worden gesteld aan de toe te passen technologie.

- technische gebruiksvoorwaarden
Niet alleen in de Nederlandse EEZ wordt gewerkt aan de bouw van mobiele communicatienetwerken. Ook in andere landen gebeurt dit. Om de kans op verstoringen tussen verschillende gebruikers op installaties ter zee te minimaliseren is recentelijk een coördinatieovereenkomst overeengekomen tussen de administraties van Nederland, België, en Duitsland.⁷ Een verplichting om deze overeenkomst na te leven wordt onderdeel van de vergunningsvoorschriften. Voorts worden er, ter voorkoming van aan elkaar grenzende gebruikers, technische gebruiksvoorwaarden gesteld.

De verdeelprocedure van de verdeling op afroep wordt in gang gezet met de indiening van een aanvraag tot verlening van een vergunning. Uiterlijk negen weken na ontvangst van die aanvraag maakt de minister in de Staatscourant bekend dat de aanvraag is ingediend, en dat overige geïnteresseerden voor de vergunningen voor frequentieruimte voor mobiele communicatie op installaties ter zee in dezelfde band binnen zes weken hun aanvraag kunnen indienen. Bij deze publicatie zullen ook de overige vergunningvoorschriften en -beperkingen die op dat moment kunnen worden vastgesteld, bekend worden gemaakt. Uit het oogpunt van doelmatig beheer van de frequentieruimte kan de procedure voor verdeling op afroep pas starten na afloop van de verdeling van de vergunningen op land en in de territoriale wateren (dienst MS). Zodra de verdeling van die vergunningen bekend is kunnen de vergunningsvoorschriften voor het gebruik op installaties ter zee definitief worden bepaald. Daaronder de te hanteren kavelgrootte zoals in de gelijknamige paragraaf hiervoor is beschreven. Met deze volgorde wordt een optimaal en doelmatig gebruik van de frequentieruimte gewaarborgd.

Overige bestemmingen

Publieke diensten zoals politie en brandweer worden in toenemende mate afhankelijk van breedbandige mobiele (data)communicatie. Onderzoek door Stratix⁸ en TNO⁹ toont aan dat het beschikken over eigen spectrum in combinatie met dienstverlening uit de markt en mogelijk aanvullende regelgeving, een kansrijk model is om aan de toekomstige behoeftevoorziening van de OOV-sector te kunnen voldoen. Om deze reden wordt nu 2x5 MHz (698–703 MHz gepaard met 753–758 MHz) en 2x3 MHz (733–736 MHz gepaard met 788–791 MHz) bestemd voor breedbandige mobiele communicatie en aangewezen voor het ministerie van Justitie en Veiligheid. Als duidelijk is wanneer en op welke wijze dit spectrum in de toekomstige frequentiebehoefte van de OOV-sector kan voorzien, kan het ministerie van J&V hiervoor een BOP-aanvraag indienen. Op basis hiervan kan een toewijzing aan J&V worden gedaan. Bij de toewijzing kunnen voorwaarden en beperkingen worden gesteld.

De beslissing om de 700 MHz-band beschikbaar te stellen voor mobiele communicatie heeft gevolgen voor medegebruik van deze band ten behoeve van het maken van programma's en evenementen (PMSE: Programme Making and Special Events).¹⁰ Het gaat hier om draadloze microfoons en soortgelijke verbindingen (intercomverbindingen, regieverbindingen en 'in-ear' monitoring), waarbij het in alle gevallen gaat om draadloze audioverbindingen met een laag vermogen. Dergelijke apparatuur maakt tot op heden gebruik van reestruimte in de UHF-omroepband als geheel. Door de herbestemming van het 700 MHz-banddeel neemt de beschikbare hoeveelheid frequentieruimte waarvan PMSE-apparatuur gebruik kan maken af. Dit verlies aan frequentieruimte wordt deels opgevangen door het exclusief beschikbaar stellen van de duplex-gap voor draadloze audioverbindingen. Daarnaast wordt ook gekeken naar extra ruimte in andere banden die voor draadloze audioverbindingen beschikbaar kan komen.

De ruimte tussen 694 MHz en 698 MHz is niet voor mobiele communicatie bestemd. Deze band wordt gebruikt als guardband om storing tussen omroep en elektronische communicatienetwerken te voorkomen. Deze guardband mag wel worden gebruikt voor laagvermogen audioverbindingen en ten behoeve van reportageverbindingen waarvoor een vergunning is verleend.

2. De eerste consultatie (2018), de ontvangen reacties en de verwerking daarvan.

Een eerste ontwerpbesluit met betrekking tot de 700 MHz band is van 26 juli 2018 t/m 7 september 2018 in consultatie geweest, namelijk als onderdeel van ontwerpbesluit NFP pakket 2018-1. De reacties die daarop zijn ingediend kunnen als volgt worden samengevat. Over het algemeen was er instemming met het besluit om 2x30 MHz frequentieruimte beschikbaar te stellen voor mobiele communica-

⁷ Agreement between the administrations of Belgium, France, Germany, Luxembourg, the Netherlands and Switzerland on frequency usage and frequency coordination in border areas for terrestrial systems capable of providing wireless broadband electronic communications services in the frequency bands 703-733 / 758-788 MHz

⁸ Breedband voor de OOV sector in de 700 MHz band, Stratix, febr 2017

⁹ Facilitering missie-kritisch mobiel breedband in het OOV domein, TNO, okt 2017

¹⁰ Kamerstuk, 16 november 2015, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24095-394.html>



tie. Wel werd daarbij door twee partijen gevraagd om een deel van het spectrum niet te veilen, maar voor bedrijfskritische communicatie en vergunningvrije toepassingen beschikbaar te stellen. Dat er behoefte is aan frequentieruimte met laagdrempelige toegang wordt door het ministerie van EZK onderkend. Dit is reeds beschreven in de Nota Frequentiebeleid 2016, het Actieplan Digitale Connectiviteit, en het blijkt ook uit onderzoeken die in de voorbereiding van beide beleidsstukken zijn uitgevoerd.

Twee partijen hadden opmerkingen bij het exclusief ter beschikking stellen van in totaal 2x8 MHz voor het ministerie van J&V. In dit verband wordt erop gewezen dat het staand beleid is om waar mogelijk medegebruik mogelijk te maken op frequentieruimte die aan ministeries is toegewezen. Het gaat hier overigens om frequentieruimte die onvoldoende is om in de gehele communicatiebehoefte van de Openbare Orde en Veiligheidsdiensten (OOV) te voorzien. Een groot gedeelte van de communicatiebehoefte voor OOV zal bij de gekozen oplossing moeten worden ingekocht bij de commerciële mobiele dienstenaanbieders. De hier aangewezen frequentieruimte is vooral bedoeld om in aanvulling daarop waar nodig extra capaciteit in te kunnen zetten. Vooralsnog is nog onvoldoende duidelijk in hoeverre de OOV-diensten op commercieel dienstenaanbod kunnen vertrouwen en in hoeverre binnen de 2x8 MHz er ruimte overblijft om medegebruik mogelijk te maken. Zodra hierover meer duidelijk is, zal worden beoordeeld in hoeverre medegebruik mogelijk is.

Eén partij verzocht om de guard band (694 MHz–698 MHz) en de duplex gap (733 MHz–753 MHz) voor een Supplemental downlink (SDL) te bestemmen. Aan dit verzoek kan geen gevolg worden gegeven. Deze frequentieruimte wordt bestemd voor Programme Making en Special Events (PMSE). Die gebruikers verliezen als gevolg van de herbestemming van deze 700 MHz band, evenals de eerder herbestemde 800 MHz, reeds de toegang tot veel frequentieruimte. Twee partijen wezen er op dat deze ruimte voor PMSE onvoldoende compensatie biedt om het verlies aan frequentieruimte op te vangen. Dit probleem wordt onderkend. Het ministerie is in overleg met de sector om passende maatregelen te nemen, zoals het ontsluiten van alternatieve frequentiebanden en efficiënter gebruik van de bestaande banden, om dit verlies aan capaciteit voor PMSE op te vangen.

Door enkele partijen is gevraagd om het gebruik van de 700 MHz band op installaties ter zee afzonderlijk te verdelen, en niet als onderdeel van de vergunningen voor gebruik van die frequenties op het Nederlands grondgebied. Deze partijen wijzen op een bestaande vraag naar mobiele communicatiediensten voor offshore die nu onvoldoende kan worden aangeboden door andere partijen dan de mobiele netwerk operators door een gebrek in de beschikbaarheid van geschikte frequentieruimte. Dit voorstel is door het ministerie als overtuigend beoordeeld. In de eerste plaats omdat het past binnen het beleid voor bedrijfsspecifieke mobiele communicatiedienstverlening, zoals vastgelegd in de Nota Frequentiebeleid 2016, het Actieplan Digitale Connectiviteit, en de Nota Mobiele Communicatie. Het ontwerpbesluit is daarop aangepast. Gezien de strekking van de aanpassingen achtte het ministerie het behoorlijk om een aangepast ontwerpbesluit opnieuw in consultatie te brengen. Dat is in 2019 gebeurd. De resultaten hiervan worden hierna besproken.

3. De tweede consultatie (2019), de reacties en de verwerking daarvan

Van 16 september 2019 tot en met 28 oktober 2019 heeft er een openbare consultatie plaatsgevonden van het aangepaste ontwerpbesluit voor de 700 MHz-band. Vier partijen hebben gereageerd. Drie daarvan hebben hun reactie als vertrouwelijk aangemerkt. Hierna worden deze reacties besproken en toegelicht tot welke wijzigingen zij hebben geleid, en zo niet, waarom niet.

Van de vier partijen die hebben gereageerd is er één expliciet voorstander van de geografische splitsing van de 700 MHz band op land en in de territoriale wateren enerzijds, en installaties ter zee anderzijds. Volgens deze partij wordt het hierdoor mogelijk voor gespecialiseerde leveranciers van mobiele communicatiediensten om hoogwaardige communicatienetwerken te bouwen in de Economisch Exclusieve Zone. Dit stelt de daar aanwezige industrieën in staat om verder te digitaliseren. Twee andere partijen spreken zich niet expliciet uit voor of tegen de voorgestelde wijzigingen, waaronder de geografische splitsing.

Eén partij is tegenstander van de geografische splitsing. Deze partij stelt dat er geen aanleiding voor de wijziging is. Daarnaast zou het strijd zijn met uitgangspunten van het frequentiebeleid, toepasselijk juridisch kader, en (Europese) beleidsdoelstellingen. Ter onderbouwing hiervan verwijst deze partij onder meer naar de Nota Frequentiebeleid 2016, het Actieplan Digitale Connectiviteit, en de Nota Mobiele Communicatie. Zo werd in de Nota Frequentiebeleid 2016 verondersteld dat, gelet op toekomstige technologische ontwikkelingen, de vraag naar bedrijfsspecifieke toepassingen grotendeels via mobiele aanbieders kan worden afgewikkeld. Onder verwijzing naar de toenemende aanleg van mobiele netwerken in de EEZ door bestaande aanbieders wordt gesteld dat dit ook daadwerkelijk gebeurt en er dus geen reden is voor de geografische splitsing.



Dit punt doet het voorkomen alsof er met de geografische splitsing voor wordt gekozen om anderen dan de mobiele aanbieders de ontwikkelende vraag in de EEZ te laten bedienen. Dit is niet het geval. Ook de mobiele aanbieders hebben straks de mogelijkheid om 700 MHz-frequenties in de EEZ te verwerven en daar de groeiende vraag naar bedrijfsspecifieke toepassingen te bedienen. Bovendien zijn de drie bestaande mobiele aanbieders reeds in het bezit van vergunningen in onder meer de 800, 900, 1800, en 2600 MHz-band die tevens de EEZ omvatten. Daarmee kunnen zij al jarenlang, en tot ten minste in 2030, diensten aanbieden in de EEZ.

De geografische splitsing heeft slechts als gevolg dat het aantal ondernemingen dat deze frequenties in potentie kan verwerven in de EEZ groter wordt. Dit komt doordat ondernemingen die slechts actief willen zijn in de EEZ op deze wijze niet op ongelijke voet hoeven te concurreren in de voorgenomen veiling van de 700 MHz-band met ondernemingen die (vooral) actief willen zijn op land. Op land zijn de verdienmogelijkheden veel groter dan in de EEZ. Als gevolg hiervan zullen ondernemingen die op land actief willen zijn meer kunnen bieden dan partijen die actief willen zijn in de EEZ, terwijl zij niet per se meer waarde kunnen of willen creëren in de EEZ. Door beide geografische gebieden te scheiden worden toetredingsdrempels verlaagd, en wordt ervoor gezorgd dat de vergunningen in beide gebieden terecht kunnen komen bij de partijen die voor dat gebied de meeste waarde kunnen genereren. Dit is beide van belang voor het waarborgen van een efficiënt werkende markt zoals ook beschreven in onder meer de Nota Frequentiebeleid 2016.

Een efficiënt werkende markt wordt in zowel de Nota Frequentiebeleid 2016, het Actieplan Digitale Connectiviteit, en de Nota Mobiele Communicatie, benoemd als uitgangspunt voor het bereiken van de daarin vastgelegde doelstellingen. Deze wijziging van het Nationaal Frequentieplan vormt dus juist bij uitstek de uitvoering van het beleid zoals vastgelegd in deze beleidsstukken. Het verlaagt toetredingsdrempels, draagt daarmee bij aan het waarborgen van een efficiënt werkende markt, hetgeen als instrumenteel wordt gezien voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen.

De partij die tegen de geografische splitsing is stelt verder dat splitsing niet voorzienbaar was, en dat de voorspelbaarheid van beleid hierdoor in gevaar komt. Dit argument overtuigt niet. Het voornemen om een geografische splitsing aan te brengen is immers openbaar geconsulteerd, en daarmee voorzienbaar geworden. Dat het voornemen niet reeds bleek uit eerdere beleidsdocumenten is ook niet geheel juist. Zoals hiervoor uitgelegd volgt de keuze voor een geografische splitsing uit de beleidsdoelstellingen en de centrale rol die een efficiënt werkende markt daarbij heeft aldus de beleidsdocumenten die deze partij aanhaalt. Hoewel het niet reeds expliciet was genoemd, is het dus te beschouwen als logisch gevolg van het beleid.

Dezelfde partij stelt dat de geografische splitsing zou leiden tot inefficiënt frequentiegebruik. Daarbij haalt ze aan dat de keuze hiervoor gestoeld zou zijn op één zienswijze in een eerdere consultatie van een NFP-wijziging betreffende de 700 MHz-band. In die zienswijze zou worden gesteld dat de indiener 4G/LTE wil gaan toepassen. Hieruit leidt voornoemde partij af dat de indiener van de zienswijze slechts 4G/LTE wil gaan gebruiken. Dat zou volgens deze partij inefficiënt zijn. Bestaande mobiele aanbieders zouden efficiënter gebruik van plan zijn door de toepassing van 5G.

Allereerst wordt hierover opgemerkt dat de keuze niet het gevolg is van één zienswijze. Ten tweede is het frequentie- en bredere telecommunicatiebeleid technologie-neutraal. Dit is onder meer beschreven in de Nota Frequentiebeleid 2016. Het voorschrijven of anderszins bevoordelen van de ene technologie boven de ander past niet binnen dit beleid. De overheid stelt toekomstige vergunninghouders vrij om zelf te kiezen welke technologie ze willen gebruiken.

Ten derde lijkt deze partij te stellen dat efficiënt spectrumgebruik het gebruik vereist van de meest geavanceerde technologie die er beschikbaar is. Dit is echter een te beperkte uitleg van hetgeen efficiënt spectrumgebruik inhoudt. Efficiëntie vereist dat er niet meer spectrum wordt toegewezen dan wat er nodig is voor de daarmee beoogde toepassing of dienstverlening. De overheid kan over het algemeen niet bepalen wat dit vraagt. Verschillende toepassingen of diensten stellen uiteenlopende eisen, waar niet alle technologieën altijd even geschikt voor zijn. Door geen technologie voor te schrijven, frequenties in kleine eenheden aan te bieden, en zo nodig een veiling te organiseren in geval van schaarste, worden de voorwaarden gecreëerd waaronder efficiënt spectrumgebruik tot stand komt.¹¹

De partij die tegen de geografische splitsing is stelt verder dat de spectrumbehoefte voor specifieke toepassingen op installaties ter zee onduidelijk is. Zodoende zou het niet proportioneel zijn om de 700 MHz-band daar op deze wijze beschikbaar te stellen. Dat er onduidelijkheid is over de spectrumbehoefte op installaties ter zee wordt erkend. Dit blijkt ook uit het vooralsnog beperkte gebruik van

¹¹ Dit wordt verder ondersteund door meer algemeen beleid, zoals het toestaan van de overdracht en verhuur van frequenties.



frequenties voor mobiele communicatie in de EEZ. De mate waar waarin frequenties daar schaars zijn is dan ook onzeker. Dit is waarom er voor is gekozen de frequenties te verdelen middels het instrument verdeling op afroep.

Voorts is deze partij van mening dat er alternatieve frequenties beschikbaar zijn om te voldoen aan de behoefte voor bedrijfsspecifieke toepassingen. Daarbij noemt ze de vergunningvrije frequentieruimte in de 1800 MHz-band, de 3,5 GHz-band, en de 2,3 GHz-band. Laatstgenoemde twee frequentiebanden zijn echter op dit moment (überhaupt) niet beschikbaar in de gehele EEZ voor de mobiele communicatie waarmee de behoefte voor bedrijfsspecifieke toepassingen kan worden bediend. Aan de 3,5 GHz-band zijn op dit moment beperkende voorwaarden verbonden die het gebruik in grote delen van de EEZ (praktisch) onmogelijk maken. De 2,3 GHz-band is op haar beurt niet beschikbaar voor deze vorm van mobiele communicatie, en wordt dit ook niet in verband met het reeds bestaande gebruik. De beschikbare frequentieruimte in de 1800 MHz-band betreft slechts 2x5 MHz en is naar verwachting onvoldoende om de groeiende vraag naar bandbreedte te kunnen bedienen.

Deze partij maakt ook een aantal opmerkingen over de concept 700 MHz-vergunning en over de frequentietabel van het NFP. Over de veldsterktenorm in de vergunning geeft deze partij aan dat een veldsterktenorm op de kustlijn niet zal waarborgen dat verstoring op de territoriale wateren wordt voorkomen. Deze veldsterktenorm was voorafgaand aan de consultatie nog niet volledig uitgekristalliseerd. Na heroverweging hiervan en op basis van de consultatiereactie is de veldsterktenorm uit de vergunning geschrapt, omdat de gebruiker van deze frequentieruimte op deze locatie (installaties ter zee) een secundaire status heeft en hij hoe dan ook geen storing mag veroorzaken op het nationale en internationale primaire gebruik. Dit betekent dat ongeacht de veldsterkte die hij gebruikt, hij geen storing mag veroorzaken. De vergunninghouder dient zelf te bepalen op welke wijze hij daar vorm aan geeft. Daarnaast dient hij eventuele storing van het nationale en internationale primaire gebruik te accepteren.

Daarnaast geeft deze partij aan dat het niet duidelijk is waarom de overeenkomst *Agreement between the Communications Authorities of Denmark, Germany, Norway, The Netherlands, and The United Kingdom concerning the offshore use of the following frequency bands: 700 MHz (694–791 MHz), 800 MHz (791–862 MHz), 900 MHz (880–960 MHz), 1400 MHz (1452–1492 MHz), 1800 MHz (1710–1880 MHz), 2100 MHz (1920–2170 MHz), 2600 MHz (2500–2690 MHz), 3600 MHz (3400–3800 MHz) for wideband systems capable of providing terrestrial electronic communications services in the border areas of exclusive economic zones of the respective countries* niet is opgenomen in de vergunning. Hierover wordt opgemerkt dat het een bewuste keuze is geweest om deze overeenkomst niet op te nemen in de vergunning. Deze overeenkomst geldt voor alle frequentiebanden en wordt niet verplichtend opgelegd aan de vergunninghouders. De reden voor deze keuze is dat het gebruik op de Noordzee beperkt is en er een select aantal professionele partijen actief is, die in staat zijn om in onderling overleg storingen te voorkomen. Tevens is de handhaafbaarheid van de veldsterktes op zee beperkt en het uitgangspunt is dat alleen voorwaarden worden opgelegd die echt noodzakelijk zijn.

Over de frequentietechnische bijlage merkt deze partij op dat bij onderdeel 1.d.2. de norm 16 dBm per antenne per 3 MHz zou moeten zijn. In de bijlage is echter vastgelegd dat deze norm 4 dBm per antenne/ 200 kHz is. Ook merkt deze partij op dat bij onderdeel 1.e.1. de norm 21 dBm per antenne per 5 MHz zou moeten zijn. In de bijlage is vastgelegd dat deze norm 11 dBm per antenne/ 200 kHz is. Deze partij geeft als reden dat in deze situatie systemen met een bandbreedte ter grootte van 3 MHz beschermd dienen te worden. In de vergunning is voor deze normen gekozen – en niet voor de door deze partij genoemde normen – omdat in de naastliggende frequentieruimte ook systemen van minder dan 3 MHz kunnen worden gebruikt. In het CEPT-rapport 60 en de EC-Decision wordt daar ook vanuit gegaan. Deze normen dienen derhalve ter bescherming van het naastliggende gebruik in het frequentiebereik van 788-791 MHz, met als doel dit gebruik zo technologie-neutraal mogelijk te maken. In de vergunning staat dat er wel nadere afspraken mogen worden gemaakt met de gebruikers van deze frequentieruimte.

Verder geeft deze partij aan dat bij onderdeel 2.6 een norm wordt vastgelegd van -49 dBm/ 5MHz per antenne. Dit zou volgens haar dezelfde norm maar dan per cel moeten zijn. Dat is een terecht punt en de concept vergunning is hierop aangepast in die zin dat bij onderdeel 2.6 de norm -49 dBm/ 5 MHz per antenne is gewijzigd in -49 dBm/ 5 MHz per cel.

Daarnaast geeft deze partij aan dat in de frequentietabel in de bestemming voor 698-703 MHz ten onrechte niet 'Eindapparaten' is opgenomen. Het ontbreken van 'Eindapparaten...' is hier terecht, omdat het netwerk van het ministerie van Justitie en Veiligheid niet openbaar is. Daarom vallen de terminal-apparaten niet onder de definitie van eindapparaten zoals weergegeven in het NFP en worden deze om die reden niet vermeld in de tabel.

Ook vermeldt deze partij dat bij het verdeelmechanisme voor de secundaire (ms) bestemming voor 758-788 MHz ten onrechte 'Eindapparaten [...]' is opgenomen (terwijl het in dit geval juist om een



downlink-banddeel gaat). Deze opmerking over de bestemming voor 758-788 MHz en 'Eindapparaten' is terecht en de toevoeging 'eindapparatuur' is verwijderd.

Voorts was er een opmerking die er betrekking op had dat het onduidelijk is waarom voor de uplink-frequenties onder verdeelmechanisme 'Eindapparaten zonder vergunning, onder voorwaarden' is opgenomen, en niet alleen 'Eindapparaten zonder vergunning'. Deze opmerking is terecht en de bepaling 'onder voorwaarden' is verwijderd.

In een andere reactie wordt gevraagd om niet het frequentiegebruik op installaties ter zee, maar het frequentiegebruik op land te beperken, zodat de vergunninghouders van de landvergunningen geen storing mogen veroorzaken op de netwerken op het Nederlandse deel van het continentale plat. Deze partij zou af willen van de situatie dat vergunninghouders op zee geen bescherming kunnen claimen bij hun frequentiegebruik op installaties ter zee. Echter, het verschil tussen een primaire gebruiker en secundaire gebruiker is dat een secundaire gebruiker zich moet aanpassen aan de primaire gebruiker. Dit kan zelfs betekenen dat een secundaire gebruiker de frequentieruimte niet kan gebruiken als het signaal van de primaire gebruiker te sterk is op het moment dat aan de vergunningvoorwaarden wordt voldaan. De secundaire gebruiker zal hier bij de planning van zijn netwerken rekening mee moeten houden of vooraf afspraken moeten maken met de primaire gebruiker om dit soort situaties te voorkomen. Wel kan de secundaire gebruiker een handhavingverzoek indienen als er wordt vermoed dat een houder van vergunningen voor land en de territoriale wateren de aan hem vergunde frequenties gebruikt voor het aanbieden van diensten op het continentale plat.

Met betrekking tot de gevraagde beperking voor de land-vergunningen wordt opgemerkt dat hiervan kennis wordt genomen; dit is echter geen onderwerp van de consultatie en bovendien zou het ombuigen van de secundaire status van de zee-vergunningen naar een primaire status, een onwenselijke, niet-proportionele situatie zou zijn ten opzichte van het doel van het besluit.

In de reacties van de overige twee partijen worden andere punten aan de orde gesteld. Eén partij geeft aan dat de geografische splitsing volgens haar geen algemeen beleid zou moeten worden voor het uitgeven van frequenties voor mobiele communicatie. In dit kader wordt opgemerkt dat er in de toekomst telkens opnieuw een afweging zal worden gemaakt op basis van de geldende beleid- en juridische kaders. Voorliggend besluit voor de 700 MHz-band betekent dus niet dat in de toekomst telkens dezelfde keuze gaat worden gemaakt.

Deze partij verzoekt tevens om de verhouding tussen primaire en secundaire gebruikers te verduidelijken, zoals dat is gebeurd naar aanleiding van een vraag die gedurende de consultatie is ingediend. Naar aanleiding hiervan is in de toelichting bij dit besluit (zie hierboven deel 1) extra verduidelijking toegevoegd over dit vraagstuk.

De andere van deze twee partijen spreekt haar teleurstelling uit over de keuze om de frequentieruimte 733-758 MHz niet te bestemmen voor 'supplemental downlink'. Deze teleurstelling wordt genoteerd. Zoals in de toelichting van dit besluit is toegelicht is hiertoe besloten om voldoende ruimte over te houden voor 'program making and special events'. Verder verzoekt deze partij om spoedige duidelijkheid over de beschikbaarstelling van de 3,5 GHz-band. Het is de bedoeling om die duidelijkheid te geven voorafgaand aan de veiling van de 700 MHz-band voor gebruik op land en in de territoriale wateren.

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