

Vergaderjaar 1995–1996

**24 095**

**Frequentiebeleid**

**Nr. 6**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 april 1996

Met deze brief stel ik u op de hoogte van mijn voornemens met betrekking tot de vergunningverlening voor DCS 1800 in Nederland.

DCS 1800 is een systeem voor mobiele telecommunicatie. Tevens worden de uit het algemeen overleg d.d. 26 maart 1996 over het frequentiebeleid resterende vragen beantwoord (zie bijlage 2).

Mijn streven is om met deze vergunningverlening meer concurrentie te bewerkstelligen op de markt voor mobiele telecommunicatie, waardoor lagere prijzen, betere kwaliteit en extra werkgelegenheid tot stand zullen komen. Al mijn voornemens moeten ook in dit licht gezien worden. Tevens is een uitgangspunt dat het gebruiksrecht op de frequenties via een veiling wordt toegewezen.

Mijn beleidsvoornemens zijn deels gebaseerd op een rapport dat ik heb laten opstellen over de verschillende aspecten van deze vergunningverlening. Dit rapport, dat is opgesteld door KPMG, en dat de titel «DCS 1800 in Nederland, Scenario's en aanbevelingen» heeft meegekregen, is als bijlage 4. bij deze brief opgenomen.

Mede op basis van dit rapport kom ik tot een aantal beleidsvoornemens die ik in deze brief nader zal toelichten. Eerst zal ik de voornaamste resultaten van het onderzoek samenvatten. Voor een uitgebreidere behandeling hiervan moge ik u verwijzen naar de management-samenvatting en hoofdstuk 6 (Aanbevelingen voor vergunningverlening) van het rapport. Daarna zal ik mijn beleidsvoornemens behandelen. Over deze voornemens heb ik met het OPT overlegd (zie bijlage 3). In grote lijnen werden mijn voornemens gesteund, op punten was men verdeeld. Op een aantal punten heb ik mijn oorspronkelijke voornemens aangepast; dat is hieronder ook aangegeven.

## I. Resultaten van de studie

### *Bevindingen*

De studieopdracht aan KPMG werd verstrekt in juni 1995. Samengevat zijn de bevindingen van de studie:

a. Vergunningverlening voor DCS 1800 moet gezien worden in het licht van de ontwikkelingen van de bredere markt voor mobiele communicatie. In deze markt zijn reeds twee operators actief, op basis van GSM (KPN en Libertel), terwijl er ook een operator actief is op basis van ATF-3 (KPN).

b. Voor een goed werkend landelijk netwerk is minimaal 2x15 MHz nodig. Indien minder frequenties worden toegekend, zou dit veel extra investeringen van de operator vergen. Ook zou de capaciteit op punten onvoldoende zijn. Hoewel het in theorie mogelijk is om met minder frequenties een start met het netwerk te maken, zou dit grote risico's voor de DCS operator met zich meebrengen. Aanvullende frequenties zou hij ook via een veiling moeten verwerven.

c. De markt heeft voldoende potentie om naast de twee bestaande GSM operators één derde landelijke aanbieder van mobiele telefonie toe te laten.

Indien regionale of provinciale vergunningen worden afgegeven, is de kans groot dat er geen echte concurrentie komt voor de GSM operators, omdat er geen landelijke dekking geboden kan worden voor DCS 1800.

d. Voor concurrentie met de bestaande GSM netten, is het essentieel dat een DCS 1800 netwerk landelijke dekking heeft. Indien er twee vergunningen worden afgegeven, is de verwachting dat er vanwege gebrek aan frequenties en daarmee gepaard gaande hogere kosten vanwege gebruik van duurdere technieken, geen landelijke dekking komt van de DCS 1800 netwerken, of dat deze pas laat tot stand komt. Het gevolg zal zijn dat de DCS 1800 operators een andere, beperktere markt zullen moeten benaderen, waardoor de kans groot is dat de markt zich gaat verdelen op basis van DCS 1800 en GSM technologie omdat concurrentie allereerst zal plaatsvinden tussen de DCS 1800 vergunninghouders onderling.

e. In alle Europese landen waar DCS 1800 vergunningen zijn afgegeven, is deze naar een nieuwe operator gegaan. Dit wordt algemeen gezien als de enige manier om een «contestable» markt te laten ontwikkelen. Verder is er telkens aandacht besteed aan additionele maatregelen om een «level playing field» te creëren tussen de GSM operators en de DCS 1800 operators.

### *Aanbevelingen*

De studie bevat drie belangrijke aanbevelingen, n.l.

1e. Er dient nu één landelijke DCS 1800 vergunning te worden uitgegeven. In een later stadium, wanneer de markt zich verder ontwikkelt en er meer frequenties beschikbaar komen, kan alsnog een tweede of een derde DCS 1800 vergunning worden toegekend;

2e. De DCS 1800 vergunningverlening dient vooral ten doel te hebben om een *nieuwe* operator op de markt voor mobiele telefonie actief te laten worden en deze operator een voldoende periode van exclusiviteit te verlenen om een positie op de markt op te bouwen. Na deze periode kan

de toekenningsprocedure voor frequenties open gesteld worden voor alle partijen, dus ook voor bestaande GSM operators;

3e. Op een wat langere termijn dienen alle mobiele operators de mogelijkheid te krijgen om zowel frequenties in de GSM band als frequenties in de DCS 1800 band te benutten. Daardoor kan optimaal gebruik gemaakt worden van de specifieke eigenschappen van de beschikbare technologieën. Kort gezegd zijn dit korte reikwijdte en hoge capaciteit voor DCS 1800 en grotere reikwijdte maar met minder capaciteit voor GSM.

## **II. Beleidsvoornemens voor de vergunningverlening voor DCS 1800**

Mijn beleid is gebaseerd op de volgende uitgangspunten

– in lijn met het nieuwe frequentiebeleid zal het gebruiksrecht op frequenties worden geveild. Ook de reeds bestaande operators in dezelfde markt zullen met de consequenties hiervan worden geconfronteerd. In het kabinet is besloten dat ook het gebruiksrecht op de frequenties voor DCS 1800 zal worden geveild.

– meer marktwerking in mobiele communicatie. Ik zal via vergunningverlening voor DCS 1800 pogen meer concurrentie in mobiele communicatie te bereiken. Daartoe is het wenselijk om in ieder geval een nieuwe operator (naast de reeds bestaande GSM operators) toegang tot de markt te geven en de potentie mee te geven zich als een volwaardige concurrent op deze markt te ontwikkelen.

– op enige termijn (enkele jaren) is het gewenst om de dan bestaande operators in mobiele communicatie toegang te verlenen tot beide voor die markt relevante technologieën (DCS 1800 en GSM).

– de fasering voor toegang tot de markt wordt in belangrijke mate bepaald door beschikbaarheid van benodigde frequenties (zie bijlage 1).

Op basis van deze uitgangspunten kom ik tot de volgende faseringen:

Fase 1 (1997): – één landelijke vergunning voor DCS 1800 en de daarbij behorende frequenties (2 x 15 MHz) aan een nieuwe operator (via veiling);

– de twee bestaande GSM operators (KPN en Libertel) niet toestaan mee te dingen naar deze eerste vergunning voor DCS 1800;

Fase 2 (2000): – het gebruiksrecht op de dan beschikbare frequenties wordt in een voor ieder toegankelijke procedure geveild.

De twee fasen worden hieronder toegelicht.

### *Fase 1 (1997)*

De primaire doelstelling in deze fase is het introduceren van een nieuwe operator voor mobiele telecommunicatie en deze operator een reële kans te geven om een volwaardige concurrent op de markt voor mobiele telecommunicatie te worden. Om deze kans te creëren, heb ik de volgende drie beleidsvoornemens.

#### *Slechts één landelijke DCS 1800 vergunning in de eerste fase*

Diverse analyses geven aan dat voor het goed opzetten van een

landelijk DCS 1800 netwerk minimaal 2x15 MHz nodig is. In theorie is het mogelijk om een start met het netwerk te maken als er minder frequenties beschikbaar zijn, maar dat betekent dat er veel duurere technieken gebruikt moeten worden, of dat de capaciteit van het netwerk onvoldoende is.

Aan het opzetten van een DCS 1800 netwerk is ook een aantal risico's verbonden, waar de GSM operators geen rekening mee hoefden te houden. Zo zijn meer basisstations nodig vanwege de kortere reikwijdte van de gebruikte hogere frequenties. Ook moet een DCS 1800 operator zich een positie verwerven op een markt waarop de GSM operators al enkele jaren actief zijn. Verder zijn de DCS 1800 telefoons momenteel nog duidelijk duurder dan GSM telefoons, o.a. vanwege de nog niet bereikte economy of scale.

Bij de vereiste hoge investeringen en deze additionele risico's moet worden voorkomen dat de ontwikkeling van het netwerk stagneert door het niet tijdig beschikbaar zijn van additionele frequenties. Daarom is het noodzakelijk om direct 2x15MHz voor een vergunning ter beschikking te stellen.

Uit de marktanalyse van KPMG is gebleken dat er in Nederland voorlopig ruimte is voor één *landelijke* DCS 1800 vergunning. Landelijke dekking wordt als cruciaal gezien voor het bereiken van een goede concurrentiepositie t.o.v. de GSM operators.

Ook potentiële marktpartijen vragen om één vergunning. Indien de beschikbare frequenties zo zouden worden verdeeld dat er twee vergunningen met minder frequenties worden afgegeven, is de kans groot dat er minder interesse zal bestaan voor deze vergunningen. Vanwege bovengenoemde risico's is het ook mogelijk dat een vergeven vergunning in een later stadium wordt teruggegeven. In het Verenigd Koninkrijk heeft de laatste situatie zich al voorgedaan doordat de derde DCS 1800 vergunning werd teruggegeven. Dit zal evenmin leiden tot het gewenste effect ten aanzien van versterking van concurrentie voor mobiele communicatie.

Van diverse kanten is ook gevraagd om ook regionale vergunningen af te geven om regionale markten te kunnen bedienen en daarmee een alternatief te bieden voor toepassingen waarvoor thans vaste infrastructuur wordt gebruikt (namelijk «wireless local loop»). Daar wordt tegenin gebracht dat regionale vergunningen de aantrekkelijkheid van een landelijke vergunning sterk zullen doen verkleinen vanwege het «cherry picking» effect.

De markt voor «wireless local loop» is echter een geheel andere dan die voor mobiele telecommunicatie. Bovendien zijn voor «wireless local loop» andere oplossingen mogelijk, die beter aansluiten bij de eigenschappen van het vaste net (met name DECT). Voor het afgeven van regionale vergunningen naast een landelijke vergunning, is nu te weinig frequentieruimte beschikbaar. Verdeling van de frequenties zodat er nu twee vergunningen kunnen worden afgegeven, zou leiden tot enkel regionale netwerken, waardoor er geen echte concurrentie met GSM tot stand komt. Bij de verkaveling in 2000 van de dan beschikbare frequenties kan dit echter heel goed meegenomen worden.

De vergunning wordt verstrekt voor een duur van 15 jaar.

*De twee GSM operators doen niet mee in de eerste fase*

Gezien de hoofddoelstelling van mijn beleid, om met de vergunningverlening van DCS 1800 meer concurrentie met de GSM netwerken te creëren, is het al logisch dat deze DCS 1800 vergunning naar een nieuwe

operator gaat. Indien een DCS 1800 vergunning tegelijk met de GSM vergunningen zou zijn uitgegeven, zou deze sowieso naar een derde operator zijn gegaan. Als de DCS 1800 vergunning naar één van beide GSM vergunninghouders gaat, zal de verhouding tussen beide operators ongelijk worden, waardoor dit de concurrentie eerder zal verzwakken dan versterken.

Op dit moment zijn er geen telefoons beschikbaar die zowel met een GSM netwerk als met een DCS 1800 netwerk kunnen samenwerken. Ontwikkelingen in die richting zijn wel gaande, maar de algemene verwachting is dat dit nog enkele jaren op zich zal laten wachten. Totdat die apparatuur beschikbaar is, kunnen GSM operators geen DCS 1800 frequenties benutten om problemen met ethercapaciteit goedkoop op te lossen.

Indien GSM vergunninghouders mogen meedingen naar de DCS 1800 frequenties, zal dit de animo van andere potentiële gegadigden sterk doen afnemen. Doordat zij grote delen van hun bestaande GSM netwerk (centrales, huurlijnen) kunnen gebruiken voor zowel GSM als DCS 1800, zouden de GSM vergunninghouders een sterke positie hebben in de nieuwe vergunningverlening.

Op grond van huidige Nederlandse wetgeving is uitsluiting van de GSM operators om mee te doen aan de procedure voor DCS 1800 vergunningverlening niet mogelijk. De benodigde wetwijziging hiervoor zal worden meegenomen bij de aanpassing van de wet om het veilen van het gebruiksrecht op frequenties voor DCS 1800 mogelijk te maken.

De dienstenrichtlijn zoals deze in januari 1996 is gewijzigd, geeft ten aanzien van mobiele communicatie ruimte voor deze uitsluiting. In de tekst staat dat lidstaten tijdelijk beperkingen kunnen opleggen om een «level playing field» te creëren.

Het was mijn oorspronkelijke voornemen om frequenties in de extended GSM band en in de DCS 1800 band te reserveren voor respectievelijk de DCS 1800 en de beide GSM vergunninghouders. Er bleek echter veel bezwaar te bestaan tegen mijn voornemen om de prijs van deze opties te bepalen aan de hand van de resultaten van de veiling in 1997. Aangezien de marktwaarde in 2000 zeker anders zal liggen en tevens bekend is geworden dat de mogelijkheid bestaat dat de extended GSM band niet beschikbaar is in 2000, heb ik mijn voornemen aangepast zodat nu voor alle beschikbare frequenties in 2000 het gebruiksrecht geveild wordt, zonder enige reservering vooraf.

#### *Vergoeding voor gebruik van frequenties voor GSM en ATF-3*

Na de veiling van het gebruiksrecht op de frequenties voor DCS 1800 wordt op grond van de betaalde prijs de vergoeding bepaald, die de GSM operators zullen moeten betalen. De opbrengst van de veiling wordt omgerekend naar een bedrag per Hertz. De GSM operators betalen per Hertz die zij voor GSM in gebruik hebben, hetzelfde bedrag dat de DCS 1800 operator per Hertz heeft betaald. Tijdens de GSM tenderprocedure zijn zij reeds op de hoogte gebracht van de mogelijkheid van een dergelijke vergoeding.

In het kader van eerlijke concurrentie wordt op dezelfde wijze een vergoeding gevraagd voor het gebruik van frequenties voor ATF-3; dit systeem maakt gebruik van de frequentieband die gereserveerd is voor GSM.

Het gaat hier om frequenties die voor hetzelfde doel, mobiele telecommunicatie, worden gebruikt. Aan beide frequenties zitten zowel voorals nadelen. Iedere afweging tussen deze voor- en nadelen is voor discussie

vatbaar. Ik heb voor deze wijze van bepaling van de hoogte van de vergoeding gekozen, omdat dit de meest eenvoudige en eenduidige vorm is.

#### *Fase 2 (2000)*

Het doel van deze fase is om alle marktpartijen de gelegenheid te geven optimaal gebruik te maken van de dan beschikbare technologie. Ook nieuwe partijen krijgen de mogelijkheid om op deze markt te komen.

Zoals gezegd, zijn er momenteel technologieën in ontwikkeling waardoor in de naaste toekomst mobiele telefoontoestellen zowel met een GSM netwerk als met een DCS 1800 netwerk kan samenwerken. Vanwege het grotere bereik is GSM het geschiktst voor landelijke gebieden en plaatsen waar het verkeersaanbod geringer is. Vanwege het kleinere bereik van de gebruikte hogere frequenties, is DCS 1800 meer geschikt voor stedelijke gebieden en plaatsen waar een groot verkeersaanbod is. Een gecombineerd gebruik van GSM en DCS 1800 geeft operators dus de mogelijkheid om hun landelijk dekkende netwerken economisch zo optimaal mogelijk in te richten.

In deze fase wordt zeker ook gekeken naar de mogelijkheid van regionale vergunningen, zodat ander gebruik zoals «wireless local loop» mogelijk wordt.

#### *De verdere procedure*

Momenteel wordt gewerkt aan de eisen die moeten worden gesteld aan partijen die in aanmerking wensen te komen voor deze DCS 1800 vergunning. Ook de verdere voorwaarden voor deze vergunning worden hierbij meegenomen. Tenslotte zal zoals reeds gezegd, de vorm die de veiling gaat nemen, nader bepaald worden.

Volgens de huidige planning kan, als in het wetgevingstraject geen vertragingen optreden en tegenvallers uitblijven, de start van de DCS 1800 vergunningverleningsprocedure tegemoet worden gezien rond eind 1996. De vergunningverlening zelf kan dan vóór de zomer van 1997 zijn afgerond.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
A. Jorritsma-Lebbink

**Bijlagen:**

1. Frequentietoewijzing in verschillende fasen.
2. Antwoorden op de uit het algemeen overleg d.d. 26 maart 1996 over het frequentiebeleid resterende vragen.
3. Rapport van bevindingen van het OPT.<sup>1</sup>
4. Rapport «DCS 1800 in Nederland, Scenario's en aanbevelingen» van KPMG<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

## BIJLAGE 1

### Frequentietoewijzing in verschillende fasen

Deze verkaveling is gebaseerd op een vergunningverlening voor DCS 1800 in 1997, waarbij de huidige GSM operators niet meedoen. In 2000 volgt dan een nadere toewijzing, waarbij alle mobiele operators frequenties kunnen verkrijgen in beide banden. Ook krijgen nieuwe operators dan een kans de beschikking over frequenties te verkrijgen.

Nu beschikbaar voor DCS-1800:	22 MHz
In 2000 additioneel beschikbaar voor DCS-1800:	50MHz
In 2000 mogelijk beschikbaar voor GSM (in de «extended bands»):	9.5 MHz

De toewijzing van de frequenties (via veiling) ziet er schematisch dan als volgt uit:

Beschikbaar voor veiling in 1997	Spelregels
Voor DCS-1800: 15 MHz	GSM operators doen niet mee Voor GSM frequenties en ATF-3 frequenties moet ook worden betaald
Beschikbaar voor veiling in 2000	
Voor DCS-1800: 57 MHz	De procedure is open voor een ieder
Voor GSM: 9,5 MHz	De beschikbaarheid is afhankelijk van internationale afspraken. De procedure is open voor een ieder

#### Opmerking

Over onderverdelingen van de kavels voor de veiling in 2000 zullen te gelegener tijd besluiten worden genomen.



**Antwoorden op de uit het algemeen overleg d.d. 26 maart 1996  
over het frequentiebeleid resterende vragen**

1. Is het mogelijk dat er nu ook frequenties aan KPN en Libertel ter beschikking worden gesteld om zodoende een gecombineerd netwerk van GSM en DCS 1800 mogelijk te maken?

Hoewel het momenteel reeds technisch mogelijk is om een netwerk geschikt te maken voor zowel DCS 1800 als GSM, zijn de daarvoor benodigde telefoons momenteel nog niet beschikbaar. Zodra ze op de markt komen, zullen ze voorlopig ook nog fors duurder zijn dan telefoons voor enkel GSM. Bovendien zijn er nu geen GSM frequenties beschikbaar om uit te geven aan de DCS 1800 vergunninghouder.

2. Zal de veiling gecombineerd worden met een beauty-contest?

De procedure is in grote lijnen als volgt: wie aan de minimum eisen voldoet, mag meedoen aan de veiling. Er wordt dus geen combinatie uitgevoerd met een beauty contest.

3. Wordt over de veiling overlegd met Financiën? Wat voor vorm zal de veiling krijgen? Wordt bijvoorbeeld vooraf een onderzoek uitgevoerd waarin de speltheorie gebruikt wordt? Zal de veiling niet te complex worden?

In overleg met het ministerie van Financiën wordt gewerkt aan het opzetten van de veiling. De vorm van de veiling zal nog worden uitgewerkt. Bij deze uitwerking zal mogelijk ook de speltheorie gebruikt worden. Bij de frequentieveilingen in de VS ontstond de complexiteit juist door het grote aantal mogelijkheden dat er was om te bieden op combinaties van kavels. Omdat het hier nu gaat om slechts één kavel, zal deze veiling in dat opzicht veel eenvoudiger zijn.

4. Zal het niet allemaal te lang duren? Wanneer kan de veiling beginnen?

Volgens de huidige planning, zijn we klaar om per 1 januari 1997 met de vergunningverleningsprocedure te starten. Dit is uiteraard mede afhankelijk van de snelheid waarmee het wetsontwerp door de Raad van State en het parlement wordt behandeld. Bij een start op 1 januari wordt verwacht dat de vergunningverlening in mei of juni 1997 kan plaatsvinden.