

Vergaderjaar 2016–2017

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 409

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 december 2016

Draadloze communicatie is de smeerolie voor de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten en voor de innovatie van bestaande producten en diensten. Dankzij goede connectiviteit, dat wil zeggen betrouwbare draadgebonden en draadloze telecommunicatie-infrastructuur en bijbehorende dienstverlening, kunnen bedrijven hun concurrentiepositie versterken. Door kosten te besparen, de productiviteit te verhogen, nieuwe toepassingen te ontwikkelen en/of logistieke voordelen te behalen. Consumenten profiteren hiervan door een divers en betaalbaar aanbod van dienstverlening. Ook de overheid is voor haar vitale taken gebaat bij een goede connectiviteit en de technologische ontwikkelingen hiervan.

Als gevolg van technologische ontwikkelingen als cloudcomputing en Internet of Things, neemt de behoefte aan draadloze communicatie toe. De samenleving stelt in toenemende mate hoge eisen aan de bereikbaarheid en betrouwbaarheid van (draadloze) telecommunicatie-infrastructuur en de daarover aangeboden diensten. Er is een toenemende maatschappelijke afhankelijkheid van connectiviteit en toenemende mogelijkheden van moderne technieken zoals 4G/LTE en in de nabije toekomst 5G. Hierdoor zullen de komende jaren meer mogelijkheden voor sector- en bedrijfsspecifieke dienstverlening ontstaan en zal de telecombehoefte nog verder toenemen. Een randvoorwaarde hierbij is de beschikbaarheid van frequentieruimte. Frequenties zijn immers een grondstof voor draadloze toepassingen zoals mobiele communicatie, omroep via de ether, WiFi en vitale overheidstaken. Om klaar te zijn voor de toekomst heb ik de afgelopen periode de Nota Frequentiebeleid geactualiseerd. Hierbij bied ik uw Kamer de Nota Frequentiebeleid 2016 aan¹. Deze nota bevat de algemene doelstelling en uitgangspunten voor het bestemmen, verdelen en gebruik van frequentieruimte in de komende 5 á 10 jaar.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Evaluatie Nota Frequentiebeleid 2005 en consultatie belanghebbenden

De algemene doelstelling van het frequentiebeleid en de uitgangspunten voor het bestemmen van frequenties zijn vastgelegd in de Nota Frequentiebeleid. Vorig jaar heb ik de huidige Nota Frequentiebeleid uit 2005 geëvalueerd². Uit de evaluatie en de gesprekken hierover met stakeholders is naar voren gekomen dat de centrale doelstelling van doelmatig frequentiegebruik robuust is gebleken. Doelmatig frequentiegebruik wil zeggen dat frequenties effectief (voor het beoogde doel) en efficiënt (niet meer dan nodig) worden gebruikt. Het onafhankelijke onderzoeksbureau Kwink Groep, dat de evaluatie heeft uitgevoerd, concludeert dat belangrijke uitgangspunten effectief zijn gebleken, zoals het techniek- en dienstenneutraal bestemmen van frequentieruimte. Ook geeft het onderzoeksbureau een aantal uitdagingen mee voor het toekomstige frequentiebeleid. Het gaat dan om het stimuleren van de mogelijkheden om (delen van) verkregen spectrumrechten te kunnen verhandelen, het vergroten van de voorspelbaarheid van het beleid rondom verdeelmomenten (veilen of verlengen), het inbouwen van sterkere prikkels voor efficiënt gebruik van frequentieruimte voor publieke taken en het borgen van publieke waarden als bereikbaarheid en betrouwbaarheid. In de Nota Frequentiebeleid 2016 zijn deze beleidsuitdagingen geadresseerd en zijn hier acties op geformuleerd.

Gezien het grote maatschappelijke belang dat gemoeid is met het gebruik van frequentieruimte is in de periode van oktober 2015 tot en met april 2016 een reeks ronde tafelbijeenkomsten gehouden met een grote diversiteit aan belanghebbenden, waaronder zowel private als publieke gebruikers van frequentieruimte, dienstenaanbieders, televisie- en radio-omroepaanbieders, fabrikanten en de wetenschap. De tafels werden gekenmerkt door een grote interactie tussen de deelnemers en hebben een nuttige bijdrage geleverd aan de nieuwe Nota Frequentiebeleid 2016. Vervolgens is in de maanden juli en augustus van dit jaar een informele openbare consultatie gehouden, welke nog heeft geleid tot enkele verduidelijkingen en aanpassingen in de voorliggende nota.

Doelstelling frequentiebeleid

De centrale beleidsdoelstelling van doelmatig frequentiegebruik blijft gehandhaafd. Wel is het nodig om hier een accentverschuiving in aan te brengen. Daar waar de Nota Frequentiebeleid 2005 vooral ruimte gaf aan het economisch belang, richt de Nota Frequentiebeleid 2016 zich nu meer op de groeiende maatschappelijke afhankelijkheid van draadloze communicatie en het borgen van het publieke belang (zoals een eventuele noodzaak voor een dekkingsplicht in mobiele netwerken).

De afgelopen jaren is gebleken dat een efficiënt werkende markt heeft geleid tot een hoge kwaliteit van de mobiele netwerken en een ruim aanbod aan diensten. Uitgangspunt bij het frequentiebeleid blijft dan ook een efficiënt werkende markt, onder waarborging van de publieke taak. Daarbij is het nodig om de markt zodanig vorm te geven dat de maatschappelijke ontwikkelingen zoveel als mogelijk door de markt zelf kunnen worden geabsorbeerd en geborgd. Daar waar nodig zullen aanvullende regels worden gesteld om deze ontwikkelingen te ondersteunen en publieke belangen te borgen.

Het creëren van een efficiënt werkende markt wordt in eerste instantie gerealiseerd door de uitgifte van (schaarse) vergunningen. Het instrumen-

² Kamerstuk 24 095, nr. 392.

tarium is dan ook vooral marktgericht, waarbij voor schaarse vergunningen veilen de hoofdregel blijft en alleen wordt gekozen voor een verlenging als daar maatschappelijke redenen aan ten grondslag liggen. Een veiling bewerkstelligt dat vergunningen terecht komen bij de marktpartijen die uiteindelijk de meeste waarde weten te realiseren met deze commercieel te benutten frequentieruimte. Daarmee bevordert een veiling de mededinging. Dit neemt niet weg dat in voorkomende gevallen schaarse vergunningen ook via andere schaarste-instrumenten kunnen worden verdeeld, waaronder een vergelijkende toets al dan niet in combinatie met een financieel bod. Daarnaast is het voor een concurrerende markt van belang dat laagdrempelige vergunningvrije toegang tot frequentieruimte mogelijk is. Dit biedt ruimte voor nieuwe innovatieve toepassingen. Het toenemende gebruik van frequenties zorgt verder voor druk op het frequentiespectrum waardoor meer efficiënt gebruik van frequentieruimte nodig is. Om dit te bereiken wordt sterker ingezet op gedeeld gebruik en medegebruik van frequentieruimte.

Beleidsuitdagingen en acties

Het beter laten werken en aanpassen van de huidige beleidsinstrumenten is cruciaal om de huidige en toekomstige ontwikkelingen te ondersteunen. Zo neemt de afhankelijkheid van de maatschappij van (mobiele) telecomcommunicatie toe. Ook stelt de samenleving in toenemende mate eisen aan de bereikbaarheid en betrouwbaarheid van (mobiele) telecominfrastructuur. Deze en andere ontwikkelingen, zoals de introductie van nieuwe draadloze toepassingen en diensten en de vraag naar hogere datasnelheden en de toenemende datavolumes, vereisen een nog efficiënter en effectiever gebruik van het spectrum. In de nota worden concrete acties benoemd waarmee uitvoering wordt gegeven aan de genoemde accentverschuivingen in het frequentiebeleid. De belangrijkste acties zijn de volgende.

1. Een strategie voor mobiele communicatie en een strategie voor omroep

Mijn ministerie zal tijdig en daarmee voorspelbaar de doelstellingen van verdelingen en de concrete uitwerking (in veilingmodellen) helder maken, zodat de markt zich beter kan voorbereiden op investeringsbeslissingen. Ik zal in het voorjaar van 2017 een Strategische Nota Mobiele Communicatie aan uw Kamer sturen. Daarin zal ik ingaan op de doelstellingen voor de uitgifte van vergunningen voor mobiele communicatie, de momenten waarop vergunningen worden uitgegeven en de eventuele noodzaak voor vergunningvoorschriften (waaronder de noodzaak voor een dekkingsplicht). Ik zal daarnaast samen met de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een Strategische Nota Omroepdistributie aan uw Kamer sturen. Deze nota zal in twee delen verschijnen. Medio 2017 zal worden ingegaan op de vragen die op de korte termijn spelen rond met name de commerciële radiovergunningen, zoals de vertaalslag van analoog naar digitaal³. Daarnaast vragen (technologische) ontwikkelingen, verschuivingen in het mediagebruik en de verdere convergentie van de markten van telecom, media en internet om een meer fundamentele, langetermijnvisie op omroepdistributie. De vraag is bijvoorbeeld of en hoe publieke belangen op het gebied van media nog langer geborgd moeten (of kunnen) worden via het frequentiebeleid en het omroepdistributiebeleid. Hiervoor worden begin 2017 onder meer verkenningen gestart.

³ Kamerstuk 24 095, nr. 404.

2. Efficiënter spectrumgebruik bij publieke taken

Voor uitvoerders van publieke taken, zoals defensie en politie, blijft het – onder meer voor de openbare orde en veiligheid – noodzakelijk om toegang te hebben tot voldoende frequentieruimte. Het instrument dat ministeries hun behoefte aan frequentieruimte voor het uitoefenen van een publieke taak moeten onderbouwen, wordt voortgezet. Om bij te dragen aan een efficiënter spectrumgebruik wordt in de behoefte-onderbouwing van publieke diensten nadrukkelijk aandacht gevraagd voor (het creëren van) mogelijkheden voor medegebruik en de rol van commerciële dienstverlening voor het uitoefenen van publieke taken. De uitkomsten hiervan kunnen naar verwachting in 2021 geëvalueerd worden.

3. Ruimte voor bedrijfsspecifieke toepassingen

Mijn ministerie zal bij de groeiende behoefte aan draadloze communicatieoplossingen voor bedrijfsspecifieke toepassingen, bijvoorbeeld in de zorg en voor zee- en luchthavens, faciliterend optreden in het bij elkaar brengen van vraag en aanbod en zal indien nodig frequentieruimte beschikbaar stellen voor bedrijfsspecifieke toepassingen binnen de ruimte die Europees geharmoniseerde banden bieden.

4. Ruimte voor vergunningvrij frequentiegebruik

In een efficiënt werkende markt is niet alleen ruimte voor dienstverlening op basis van exclusieve vergunningen, maar is er ook voldoende ruimte voor vergunningvrij gebruik. Het gaat dan om frequentiegebruik zonder vergunning. Vergunningvrij gebruik heeft een lage toetredingsdrempel en biedt ruimte voor innovatieve ontwikkelingen. WiFi en afstandsbedieningen werken bijvoorbeeld op vergunningvrije frequenties. De regelgeving voor vergunningvrij gebruik van frequenties is op onderdelen nog erg specifiek en gedetailleerd, waardoor de ruimte voor nieuwe innovatieve toepassingen beperkt is. Aangezien het hier gaat om een internationaal speelveld zal ik op EU-niveau pleiten voor het verduidelijken en vereenvoudigen van Europese regelgeving. Omdat deze regels in technische standaarden worden geïmplementeerd, zal mijn ministerie bij het tot stand komen van standaarden waar dat nodig is ook concrete voorstellen doen.

5. Moderne uitvoering en toezicht

Omdat de economische en maatschappelijke afhankelijkheid van draadloze netwerken toeneemt – en daarmee ook de kwetsbaarheid – is Agentschap Telecom eind 2015 begonnen met het programma Telekwetsbaarheid. Dit programma is erop gericht om het bewustzijn van partijen over telecommunicatiegebruik en de afhankelijkheid daarvan te vergroten en via het delen van best practices, onderzoeksresultaten en handreikingen partijen te helpen om hun telekwetsbaarheid te reduceren en zo hun weerbaarheid te vergroten. Agentschap Telecom zal in dialoog met sectoren en stakeholders bezien hoe de werkwijze van de uitvoering nog beter kan worden afgestemd op de ontwikkelingen en behoeften en hoe de mix van beschikbare instrumenten hierin optimaal kan worden ingezet. Bij vergunninguitgifte zal gedeeld en meer dynamisch gebruik van frequentieruimte worden bevorderd en zal gebruik gemaakt worden van nieuwe mogelijkheden zoals Licensed Shared Access (LSA). LSA is een instrument voor dynamisch spectrumgebruik waarbij meerdere gebruikers een zekere mate van kwaliteit van dienstverlening verkrijgen op hetzelfde deel van het spectrum.

Vanwege het toenemende gebruik en meer gedeeld gebruik en medegebruik van frequentieruimte neemt ook de kans op interferentie toe. Het agentschap zal interferentiescenario's opstellen en storingsrisico's in kaart brengen. Tevens zal de (verandering in de) hoeveelheid ruis worden gemeten die wordt veroorzaakt door het toenemend gebruik van (radio)apparatuur.

Agentschap Telecom voorziet bij storingen in het gebruik van spectrum voor vitale overheidstaken in een 24-uurs bereikbaarheids- en beschikbaarheidsdienst. Daarnaast verbreedt het agentschap haar rol van toezichthouder naar die van bemiddelaar en arbiter. Het agentschap zal bemiddelen in gevallen waar geen regels worden overtreden, maar wel storing optreedt. Binnen de bevoegdheden van het agentschap zal uitgewerkt worden hoe het agentschap omgaat met gevallen dat bemiddeling niet tot beëindiging of het voorkomen van een storing leidt. Het gaat dan om hoe uitvoering kan worden gegeven aan de bevoegdheid om bij (dreigende) storingssituaties bindende aanwijzingen te geven. Hiervoor zal een praktisch toezichtkader worden ontwikkeld. Verder wordt het toezicht op vergunningvrije toepassingen geïntensiveerd en zal onderzoek gedaan worden naar een mogelijke aanpassing van het hieraan gerelateerde financieringsmodel.

Tot slot

Om de maatschappelijke en technologische ontwikkelingen te ondersteunen en verder te helpen, is ten opzichte van de Nota Frequentiebeleid 2005 een accentverschuiving nodig in het frequentiebeleid. Deze accentverschuiving ziet met name op het benoemen van de maatschappelijke ontwikkelingen en het borgen van het publieke belang. De Nota Frequentiebeleid 2016 voorziet hierin en draagt zo bij aan een toekomstbestendige digitale infrastructuur. Ter nadere uitwerking van de algemene uitgangspunten uit de Nota Frequentiebeleid volgt in het voorjaar van 2017 de Strategische Nota Mobiele Communicatie, waarin ik de uitgangspunten en doelstellingen voor de toekomstige uitgifte van frequenties voor specifiek mobiele communicatie zal weergeven, te beginnen met de uitgifte van de 700 MHz, de 1452–1492 MHz en 2100 MHz banden.

Het kabinet erkent, evenals de Tweede Kamer⁴, het belang van een goede digitale infrastructuur. Nederland heeft een uitstekende uitgangspositie, mede dankzij de snelle uitrol van nieuwe draadgebonden en draadloze telecommunicatie-infrastructuur en bijbehorende dienstverlening. Ook in de toekomst is van belang dat Nederland deze sterke positie behoudt en er daarmee voor zorgt dat Nederland een goede vestigingsplaats voor ICT blijft. In de Digitale Agenda⁵ is aangekondigd dat een verkenning zal worden uitgevoerd naar het aanbod van digitale connectiviteit in Nederland en hoe deze zich verhoudt tot de toekomstige vraag. Voldoende beschikbare, betrouwbare en snelle netwerken zijn immers van toenemend belang voor de economische groei in Nederland. Het is evident dat de behoefte hieraan zal toenemen. Ik zal uw Kamer binnenkort informeren over de uitkomsten van de verkenning digitale connectiviteit.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

⁴ Motie Verhoeven, Kamerstuk 34 300 XIII, nr. 45.

⁵ Kamerstuk 29 515, nr. 390.