

Openbaar

Ministerie van Economische Zaken
De heer drs. N.H.L. van den Hove
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE


Contactpersoon	Ons kenmerk	Uw kenmerk	Doorkiesnummer
J. Krom	OPTA/AM/2013/200474	dgetmtm12355583	(070)- 315 35 46
Datum	Onderwerp		Bijlage(n)
27 februari 2013	Advies 2100 MHz-frequenties		

Geachte heer Van den Hove,

Op 9 november 2012 heeft het Ministerie van Economische Zaken (hierna: het ministerie) het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) verzocht om een advies ten aanzien van de herverdeling van de 2100 MHz-frequenties. Met het onderhavige advies geeft het college invulling aan dit verzoek.

Inleiding

In december 2010 heeft het ministerie de Strategische Nota Mobiele Communicatie gepubliceerd (hierna: de Strategische Nota). De Strategische Nota bevat beleidskeuzes voor de uitgifte van frequentievergunningen voor de periode van 2011 tot 2017.

Het college heeft met zijn Analyse mobiele communicatiemarkten van 3 november 2010 in opdracht van het ministerie een bijdrage geleverd aan de Strategische Nota.¹

In de Analyse mobiele communicatiemarkten heeft het college geconcludeerd dat, hoewel de mobiele markt thans concurrerend is, niet kan worden uitgesloten "*...dat in de periode na een radiospectrumuitgifte (collectieve) aanmerkelijke marktmacht ontstaat*" (Analyse mobiele communicatiemarkten, randnummer 377).

Een van de belangrijkste adviezen van het college aan het ministerie was dat het uitgiftebeleid erop gericht moest zijn potentiële toetreding te faciliteren, bijvoorbeeld door spectrum voor nieuwkomers te reserveren. In de recente multibandveiling heeft het reserveren van spectrum voor nieuwkomers ertoe geleid dat Tele2 als partij met spectrum is toegetreten tot de mobiele communicatiemarkt en daar

¹ OPTA, Analyse mobiele communicatiemarkten, kenmerk: OPTA/AM/2010/202992, 3 november 2010.

Openbaar

thans vergunningen heeft voor zowel 800 als 2600 MHz-spectrum.

Het ministerie is inmiddels gestart met het voorbereiden van de heruitgifte van de 2100 MHz-vergunningen, die aflopen per 1 januari 2017. In het kader van deze naderende heruitgifte heeft het ministerie het college op 9 november 2012 gevraagd of het raadzaam is de keuzes die gemaakt zijn in de Strategische Nota naar aanleiding van de uitkomsten van de multibandveiling bij te stellen. Het ministerie noemt daarbij als onderwerpen de timing van de uitgifte, de vraag of het vanuit marktwerkingsoogpunt beter is 2100 MHz-frequenties apart uit te geven of deze te combineren met andere frequenties en de eventuele noodzaak voorzieningen te treffen voor nieuwkomers.

Het college zal het ministerie in het onderhavige advies zijn visie geven inzake de volgende vijf onderwerpen:

1. het treffen van voorzieningen voor nieuwe toetreders;
2. de timing van de uitgifte van de 2100 MHz-vergunningen;
3. de einddatum van de vergunningen;
4. het gecombineerd veilen van het 2100 MHz-spectrum met ander spectrum;
5. de ingebruiknameverplichting.

Alvorens dit advies op te stellen, heeft het college met zes marktpartijen over de bovengenoemde onderwerpen gesproken. Het college heeft de input van deze marktpartijen betrokken bij de totstandkoming van dit advies. Tevens heeft de NMa met het onderhavige advies ingestemd.

Voorzieningen voor nieuwe toetreders

In dit onderdeel analyseert het college eerst in hoeverre de Analyse mobiele communicatie uit 2010 nog actueel is in het licht van de uitkomsten van de multibandveiling. Daarna beoordeelt het college of het passend is om voorzieningen voor nieuwkomers te treffen.

Tijdens de multibandveiling is Tele2 als partij met spectrum tot de mobiele communicatiemarkt toegetreden. Daarmee heeft de Nederlandse mobiele communicatiemarkt thans vier partijen die eigen spectrum bezitten waarmee zij een goed aanbod met landelijke dekking kunnen doen. Daarnaast hebben Ziggo en UPC (hierna: ZUM) 2600 MHz-frequenties, maar zij missen lage frequenties om een goede landelijke dekking te kunnen realiseren.

Het college verwacht dat de toetreding van Tele2 in elk geval op de middenlange termijn, de termijn van ruwweg 2 tot 5 jaar na toetreding waarin Tele2 scherp zal moeten concurreren om voldoende marktaandeel te verwerven, zal zorgen voor een grotere mate van concurrentie en een lager risico op collectieve dominantie. Wanneer Tele2 ervoor kiest zelfstandig een netwerk uit te rollen kan het als zelfstandige Mobile Network Operator (MNO) de concurrentie aangaan met de andere MNO's. Wanneer Tele2 ervoor kiest een netwerk te delen met een MNO zal Tele2 naar verwachting ook voor extra concurrentiedruk zorgen, omdat het eigen spectrum extra onderhandelingsmacht verleent.

Openbaar

Het college is derhalve van oordeel dat het risico op collectieve dominantie door de toetreding van Tele2 op in ieder geval de middenlange termijn is afgenomen ten opzichte van de situatie ten tijde van de Analyse mobiele communicatiemarkten. Hoe de concurrentiesituatie zich op langere termijn – dus na de periode waarin Tele2 voldoende marktaandeel heeft verworven – in de aanwezigheid van vier partijen met spectrum zal ontwikkelen en of het risico op collectieve dominantie ook op langere termijn is afgenomen, is thans niet goed te voorspellen. De afname van dat risico op lange termijn is daardoor onzeker.

Voor een verdere versterking van de concurrentie op de mobiele markt ziet het college verschillende mogelijkheden voor het treffen van voorzieningen voor toetreders, te weten het reserveren van spectrum en het introduceren van caps.²

Het reserveren van spectrum voor nieuwe toetreders, zoals bij de multibandveiling, creëert een laagdrempelige mogelijkheid voor nieuwe partijen om spectrum te bemachtigen en is als zodanig een effectieve maatregel om toetreding te faciliteren. Daarentegen is het ook een zware maatregel. Door spectrum voor een nieuwe toetreders te reserveren, wordt ten eerste afgeweken van het standaard concept van een veiling waarin frequenties terecht komen bij partijen die het hoogste bieden en die dus de hoogste waarde toekennen aan die frequenties. Ten tweede worden de belangen van bestaande partijen geschaad. Een dergelijke zware maatregel is alleen proportioneel indien de voordelen van nieuwe toetreding zwaarder wegen. Mede gegeven het lagere risico op collectieve dominantie op middenlange termijn en het niet goed te voorspellen risico op lange termijn, is het college van oordeel dat het reserveren van spectrum voor nieuwe toetreders in de 2100 MHz-band thans niet passend is. Het college adviseert het ministerie daarom geen spectrum voor nieuwkomers te reserveren.

Het introduceren van caps³ voor de hoeveelheid spectrum die een individuele partij mag verwerven, creëert minder schaarste dan het reserveren van spectrum voor nieuwe toetreders. Om toetreding te faciliteren zijn namelijk lage caps nodig (25 tot 30 procent). Met caps van 25 tot 30 procent kan elke partij tijdens de veiling slechts een beperkt aandeel van het spectrum verwerven en wordt het efficiënte veilingmechanisme, dat spectrum toewijst aan de partij die er de meeste waarde aan toekent, verstoord. Dit kan een suboptimale verdeling van het spectrum tot gevolg hebben, en leidt daarmee mogelijk tot inefficiënties in het gebruik van het spectrum na de veiling. Hogere caps zullen dit verstorende effect verminderen, maar faciliteren toetreding niet. Het college acht het introduceren van

² Aansluitend bij randnummer 388 van de Analyse mobiele communicatiemarkten acht het college het na de toetreding van Tele2 niet aannemelijk dat een verdere toename van het aantal partijen met eigen spectrum zal resulteren in zoveel partijen dat de innovatie op de markt daardoor wordt geschaad. Het college overweegt daarbij ook dat het aantal partijen met eigen spectrum niet noodzakelijkerwijs gelijk hoeft te zijn aan het aantal partijen met een grotendeels eigen netwerk met landelijke dekking. Partijen kunnen ook in meer of mindere mate netwerken delen.

³ Caps bepalen hoeveel spectrum iedere partij maximaal kan bemachtigen. Een cap van X procent zorgt ervoor dat individuele partijen maximaal X procent van het totale spectrum kunnen verwerven. Een cap van 30 procent zorgt er bijvoorbeeld voor dat individuele partijen maximaal 30 procent van het totale spectrum kunnen verwerven.

Openbaar

caps bij de 2100 MHz-veiling daarom niet raadzaam.

Timing van de uitgifte

Het moment waarop de 2100 MHz-vergunningen worden geveild en de vergunningen ingaan is vooral van groot belang voor de recente nieuwkomer, Tele2. Daarom gaat het college hierna in op de vraag hoe die timing voor Tele2 kan uitwerken. De huidige 2100 MHz-vergunningen expireren per 1 januari 2017. Dit zou vragen om een veiling aan het einde van 2014 of het begin van 2015. Echter, een zodanig vroege veiling lijkt Tele2 naar het oordeel van het college om de hierna volgende redenen in een nadelige positie te plaatsen.

Allereerst is de 2100 MHz-band voorlopig nog niet geschikt voor het gebruik van 4G. De vergunningsbepalingen zijn weliswaar techniekneutraal en laten 4G dus toe, maar naar verwachting zal het tot ongeveer 2020 duren voordat 4G-netwerkapparatuur beschikbaar is voor de 2100 MHz-frequenties.⁴ Tot die tijd is het 2100 MHz-spectrum alleen te gebruiken voor 3G. Voor Tele2 is het echter niet rendabel om voor een relatief korte periode nog een 3G-netwerk uit te rollen. Dit betekent dat het 2100 MHz-spectrum voor Tele2 de eerste jaren nog niet bruikbaar is. Dit verlaagt de waarde van dit spectrum voor Tele2 ten opzichte van de waarde die dit spectrum heeft voor bestaande partijen. Bestaande partijen kunnen in de betreffende periode immers nog hun bestaande 3G-netwerken blijven gebruiken. Dit zal Tele2 op een achterstand zetten, indien de vergunningen al op 1 januari 2017 ingaan.

Ten tweede verwacht het college dat het voor Tele2 in 2014 of 2015 nog niet duidelijk is in hoeverre zij het 2100 MHz-spectrum nodig zal gaan hebben. Tele2 zit op dat moment naar verwachting immers nog in een fase waarin het marktaandeel aan het verwerven is en nog niet duidelijk is hoe groot haar uiteindelijke marktaandeel zal zijn.

Om Tele2 een meer gelijk speelveld te bieden, acht het college het raadzaam de 2100 MHz-vergunningen met ongeveer drie jaar te verlengen en aan het einde van 2017 of het begin van 2018 te veilen. Dit betekent dat de vergunningen in 2020 ingaan. Een nadeel van deze maatregel is dat de huidige vergunningen moeten worden verlengd, gelet op de nodige administratieve lasten van een verlenging. Naar het oordeel van het college wordt deze maatregel echter gerechtvaardigd door het creëren van een meer gelijkwaardig speelveld voor Tele2. Het college geeft het ministerie dan ook in overweging om de veiling van 2100 MHz-vergunningen met bijvoorbeeld drie jaar uit te stellen.

Wat betreft de verlenging van de huidige 2100 MHz-vergunningen, die door de bovenstaande maatregel noodzakelijk zou zijn, zou naar het oordeel van het college gekozen moeten worden voor een vaststelling van de waarde van het spectrum op basis van de uitkomsten van de recente

⁴ Naar verwachting zullen fabrikanten pas in 2020 4G netwerkapparatuur ('LTE advanced') voor de 2100 MHz-band op de markt zullen brengen. De reden daarvoor is dat fabrikanten zich richten op het gros van de aanbieders in de markt, zijnde bestaande aanbieders die voorlopig nog hun 3G-netwerkapparatuur kunnen gebruiken.

Openbaar

multibandveiling voor het 2100 MHz-spectrum. Het college pleit daarbij voor een eenvoudige en transparante methode, waarbij de prijs per MHz per jaar niet hoger is dan tijdens de multibandveiling het geval was.

Het college verwacht niet dat de belangen van bestaande vergunninghouders in de 2100 MHz-band door een uitstel anders worden beïnvloed dan dat hun concurrent, Tele2, in een meer gelijkwaardige positie komt. Wanneer bestaande vergunninghouders ervoor kiezen hun vergunningen te verlengen, zullen zij hun dienstverlening op basis van hun huidige 2100 MHz-spectrum kunnen voortzetten. Het is wel van belang dat een verlenging wordt vormgegeven als een optie die de bestaande vergunninghouders kunnen, maar niet hoeven te gebruiken.

Tevens zal het uitstellen van de 2100 MHz-veiling naar verwachting geen nadelige gevolgen hebben voor ZUM, die reeds spectrum in de 2600 MHz-band in bezit heeft en nu prioriteit zal geven aan het bemachtigen van laag spectrum.

Einddatum van de vergunningen

Een belangrijk aspect van de vergunningen is de einddatum van de 2100 MHz-vergunningen en de vraag in hoeverre die einddatum samenvalt met de einddatum van de in 2012 geveilde multibandvergunningen. Het college adviseert de einddatum van 2100 MHz-vergunningen gelijk te laten vallen met de einddatum van de multibandvergunningen. Dat betekent een vergunningstermijn tot 1 januari 2030. Het voordeel hiervan is dat één groot verdeelmoment wordt gecreëerd waarin bestaande partijen en eventuele toetreders efficiënter een totaalpakket van frequenties kunnen verwerven. Een situatie waarin in een bepaalde verdeling van een deel van het spectrum moet worden geanticipeerd op de onzekere uitkomsten van vervolgveldingen van andere delen van het spectrum, met alle onzekerheden van dien, wordt daarmee vermeden.

Soms wordt ook wel gepleit voor een alternatieve benadering waarin juist wel meerdere verdeelmomenten worden gecreëerd (Van Gorp et al., 2012).⁵ Het voordeel van meerdere verdeelmomenten is dat er frequenter mogelijkheden voor potentiële toetreding worden gecreëerd, wat zorgt voor een over een langere periode effectieve concurrentiedruk. Die concurrentiedruk is vooral relevant als extra prikkel voor bestaande partijen om te blijven innoveren en kan daarnaast aanvullende prijsdruk bieden al voordat die toetreding plaatsvindt. Een dergelijk beleid van meerdere verdeelmomenten is ook te overwegen, maar het college acht het dan wel wenselijk dat wordt gewaarborgd dat de op één moment te veilen banden steeds de mogelijke toetreding van een nieuwe partij faciliteren. Toetreding is namelijk alleen mogelijk als de te verdelen frequenties een combinatie van lage frequenties (voor dekking) en hoge frequenties (voor capaciteit) betreffen. Het alleen verdelen van 2100 MHz-spectrum maakt nauwelijks toetreding mogelijk, waardoor het vanuit concurrentieoogpunt niet zinvol is voor een apart verdeelmoment voor de 2100 MHz-band te kiezen. Wanneer de 2100 MHz-veiling met drie jaar wordt uitgesteld, kan de 2100 MHz-band mogelijk

⁵ Van Gorp, Canoy en Canton, Economie en politiek rondom spectrumallocatie, 2012.

Openbaar

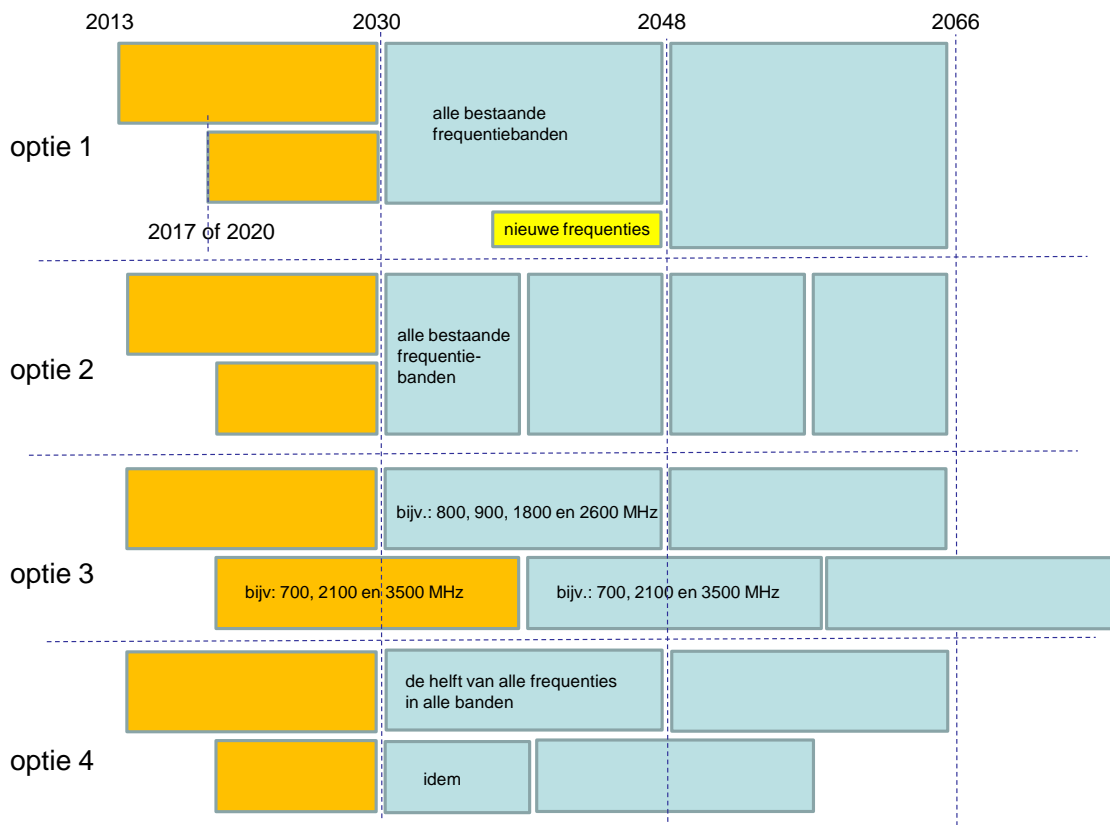
gezamenlijk geveild worden met de 700 MHz-band. Een dergelijke veiling biedt wel een mogelijkheid voor toetreding.

Het college acht het van belang dat een langetermijnvisie voor verdeelmomenten ontwikkeld wordt, omdat de verdeelmomenten cruciaal zijn voor het creëren van toetredingsdreiging en tussentijdse concurrentiedruk. Wat betreft het over langere termijn plannen van verdeelmomenten zijn er in elk geval vier opties. Voor een verdere discussie hierover na dit advies, schetst het college hier deze opties en hun voor- en nadelen:

1. De eerste optie is om vanaf nu alle verdeelmomenten volledig te synchroniseren en al het bestaande spectrum dat is bestemd voor mobiele communicatie, steeds om de 18 jaar te veilen. Alleen nieuwe banden kunnen dan tussendoor worden geveild indien zij beschikbaar komen. Voordeel van deze optie is dat de efficiëntie van deze grote verdeelmomenten in potentie het hoogst is. Nadeel is dat er lange periodes ontstaan waarin geen nieuwe toetreding kan plaatsvinden via een veiling. Natuurlijk kan er in die periodes wel nieuwe toetreding plaatsvinden door het overnemen van bedrijven of door tussentijdse spectrumhandel. Een ander nadeel is dat met dergelijke veilingen een 'alles-of-niets-situatie' wordt gecreëerd met de nodige risico's voor deelnemende partijen. Immers, er is weinig mogelijkheid tot 'herkansing'. Een laatste nadeel is ten slotte dat de financiering van het verworven spectrum sterkere piekmomenten geeft bij de betalingen die vlak na de veiling dienen plaats te vinden.
2. Een tweede optie is om evenals bij de eerste optie alle verdeelmomenten volledig te synchroniseren, maar de vergunningstermijn terug te brengen naar 8 tot 10 jaar. Ten opzichte van optie 1 ontstaat daardoor een langduriger effectieve druk van potentiële toetreding. Een nadeel van deze optie is dat de individuele vergunningsperioden erg kort worden. Door een korte vergunningsperiode is het niet meer mogelijk om investeringen binnen de vergunningsperiode terug te verdienen. De vraag is echter of dat laatste een groot probleem is, omdat partijen toch geen vergunningen kopen met het doel maar voor één vergunningsperiode actief te blijven.
3. Een derde optie is om steeds twee grote verdeelmomenten te creëren voor twee verzamelingen van frequentiebanden, waarbij elke verzameling banden afzonderlijk nieuwe toetreding mogelijk maakt. Elke verzameling moet dus bestaan uit een combinatie van voldoende laag en hoog spectrum. Als eerste verzameling zouden daarbij kunnen fungeren de 800, 900, 1800 en 2600 MHz-band. Een tweede verzameling zou de combinatie van 700, 2100 en mogelijk 3500 MHz kunnen zijn. Een voordeel van deze optie is dat er meerdere verdeelmomenten zijn en de vergunningsperioden niet erg kort worden. Een nadeel is dat er niet één groot efficiënt verdeelmoment ontstaat.
4. Een vierde optie is om in eerste instantie een grote verdeling te creëren voor vergunningen vanaf 2030. Die verdeling op dat moment zou dan alle banden moeten splitsen in vergunningen met een looptijd van 9 jaar en 18 jaar. Vanaf dat moment zou dan al het spectrum homogeen gesplitst zijn in overlappende vergunningstermijnen met verdeelmomenten om de 9 jaar. Het nadeel van een dergelijke aanpak is dat elke individuele band in twee delen wordt gesplitst, wat mogelijk de efficiëntie van de verdelingen aantast.

Openbaar

Al deze opties zijn grafisch weergegeven in Figuur 1.



Figuur 1. Verschillende opties voor de lange termijn van frequentieverdeling (gestileerde weergave).

Gecombineerd veilen

Het ministerie heeft het college gevraagd of het uit het oogpunt van marktwerking beter is andere banden (bijvoorbeeld de 700 MHz-band) apart uit te geven of de verdeling daarvan te combineren met die van de 2100 MHz-band.

Het college adviseert om de verdeling van verschillende banden zo veel mogelijk te combineren zolang dit niet in significante vertragingen in de verdeling van banden resulteert. Door een gecombineerde verdeling kunnen de aan de veiling deelnemende partijen een meer integrale afweging maken en is er geen onzekerheid over het verloop van een daarop volgend verdeelmoment waarin andere banden worden geveild. Naar het oordeel van het college leidt dat ook tot betere kansen op toetreding, aangezien een nieuwe toetredster zowel laag als hoog spectrum nodig heeft om een dienstverlening op te kunnen zetten.

Openbaar

Ingebruiknameverplichting

Verplichtingen omtrent de ingebruikname van frequenties ('uitrolverplichtingen' of 'dekkingsseisen') hebben invloed op de toetredingsdrempels. Zwaardere dekkingsseisen verhogen de toetredingsdrempels. Het college onderschrijft daarom de lichtere dekkingsseisen die in de 2600 MHz- en multibandvergunningen zijn ingevoerd⁶ en adviseert om voor de nieuwe 2100 MHz-vergunningen met de multibandvergunningen vergelijkbare dekkingsseisen te hanteren. Dat is bovendien gewenst vanuit het oogpunt van consistentie en voorspelbaarheid. Naar het oordeel van het college geven de lichtere dekkingsseisen geen extra risico op strategisch inkoopgedrag, ofwel gedrag waarbij partijen meer spectrum kopen dan zij zelf nodig hebben met het doel te voorkomen dat het spectrum bij andere partijen belandt. Immers, ook met zwaardere dekkingsseisen, zoals de eisen die worden gehanteerd in de bestaande 2100 MHz-vergunningen, kunnen een dergelijke strategische inkoop niet voorkomen. Dekkingsseisen garanderen alleen de gespecificeerde dekking en kunnen niet bereiken dat het spectrum dat een bepaalde partij heeft ingekocht ook daadwerkelijk op een efficiënte wijze wordt gebruikt.

Conclusie

Met het onderhavige advies geeft het college het ministerie zijn visie omtrent een vijftal onderwerpen inzake de komende 2100 MHz-veiling. Kort samengevat behelst dat het volgende:

1. het college adviseert geen voorzieningen voor nieuwe toetreders te treffen bij de 2100 MHz-veiling (geen reservering, geen caps);
2. het college geeft in overweging de 2100 MHz-veiling met drie jaar uit te stellen, om een gelijk speelveld te creëren voor Tele2;
3. het college adviseert de einddatum van de 2100 MHz-vergunningen te laten samen vallen met die van de multibandvergunningen en een langetermijnvisie te vormen met betrekking tot de timing van verdeelmomenten;
4. het college adviseert zo veel mogelijk spectrum tegelijk te veilen, zolang dit niet zorgt voor vertragingen;
5. het college adviseert de ingebruiknameplicht voor de 2100 MHz-vergunningen te harmoniseren met die van de multibandvergunningen.

⁶ De dekkingsseisen van de vergunningen die eerder werden uitgegeven – zoals de 1800 MHz-vergunningen (in 1997) en 2100 MHz-vergunningen (in 2000) – waren aanzienlijk zwaarder.

Openbaar

Naar aanleiding van dit advies zijn we graag bereid tot nadere toelichting en treden we graag met u in overleg.

Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,

namens het college,
Hoofd afdeling Markten

drs. J.G.J. Keetelaar