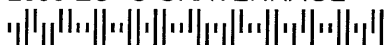


Postbus 90420  
2509 LK Den Haag  
Telefoon (070) 315 35 00  
Fax (070) 315 35 01  
E-mail mail@opta.nl  
www.opta.nl

Ministerie van Economische Zaken  
Directie ICT & Toepassing  
Mevrouw dr. L.M.N. Kroon  
Postbus 20101  
2500 EC 'S-GRAVENHAGE



**Bezoekadres**  
Zurichtoren  
Muzenstraat 41  
2511 WB Den Haag

<b>Contactpersoon</b> drs. F.W. van Berkel	<b>Ons kenmerk</b> OPTA/BO/2007/201434	<b>Uw kenmerk</b> etit7073327	<b>Doorkiesnummer</b> (070) 315 35 69
<b>Datum</b> <b>27 JUL 2007</b>	<b>Onderwerp</b> Adviesaanvraag vergunningverlening 2,6 GHz frequentieband		<b>Bijlage(n)</b>

Geachte mevrouw Kroon,

Op 15 juni 2007 verzocht het ministerie van Economische Zaken (hierna: het ministerie) het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: de OPTA) advies uit te brengen over de voorgenomen veiling van frequenties in de 2,6 GHz band. Het hiernavolgende advies is tot stand gekomen in samenwerking met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de NMa). Deze samenwerking vindt plaats op basis van het samenwerkingsprotocol tussen de NMa en de OPTA.

Het ministerie stelt de OPTA de volgende vragen. Deze zullen na een algemene inleiding behandeld worden.

1. Zijn er marktpartijen die om mededingingsrechtelijke redenen van de verdeling moeten worden uitgesloten of zijn er (om dezelfde reden) marktpartijen die anderszins beperkt moeten worden in hun deelname? Geldt dit in het algemeen of alleen voor specifieke partijen?
2. Gezien de grote hoeveelheid nieuwe frequentieruimte en de vergunningverlening "nieuwe stijl": wat kan de impact voor het level playing field voor de markt van mobiele communicatie met deze vergunningverlening zijn?
3. Verder verzoek ik om in te gaan op andere mededingingsaspecten die van belang kunnen zijn bij de besluitvorming over de vergunningverlening van de 2,6 GHz en 2010-2019,7 MHz banden?
4. In hoeverre is het vanuit mededingingsrechtelijke redenen wenselijk om in de vergunningsvoorwaarden bepalingen op te nemen om (toekomstige) marktmacht te voorkomen?

## Algemeen

De frequentieruimte die het ministerie met behulp van een vergunningverlening 'nieuwe stijl' uitgeeft, heeft een dienstonafhankelijke bestemming. In tegenstelling tot een vergunningverlening waarbij de bestemming van de frequentieruimte wel is vastgelegd kan bij een vergunningverlening 'nieuwe stijl' niet vooraf worden vastgesteld op welke markten de mededinging door de vergunningverlening zal worden beïnvloedt. Het is immers nog onbekend welke markten met behulp van de vergunning bediend zullen worden. Het feit dat is gekozen voor een vergunningverlening 'nieuwe stijl' zorgt er dus voor dat het voor de OPTA en de NMa te meer lastiger is om uitspraken te doen over effecten op de mededinging in specifieke markten.

Het ministerie heeft aangegeven dat de betreffende frequentieruimte bestemd is voor mobiele communicatie.<sup>1</sup> De OPTA noch de NMa heeft thans een algemene markt voor mobiele communicatie afgebakend. Dat betekent dat thans van te voren niet is te zeggen welke effecten deze veiling op deze markt zal hebben. Slechts indien markten afgebakend zijn en bekend is welke partijen in die markten opereren kan een specifieke uitspraak worden gedaan over de effecten van de veiling. Hoewel ten aanzien van de door het ministerie beschreven markt geen specifiek advies kan worden gegeven, is het wel mogelijk een advies op hoofdlijnen te geven over de manier waarop de continuïteit van de marktwerking naar mening van de OPTA en de NMa het best gewaarborgd kan worden. Het uitgangspunt zou volgens de OPTA en de NMa moeten zijn dat de voorgenomen frequentieveiling er niet toe leidt dat dominantie op de markt ontstaat of wordt versterkt. Vergunningsvoorwaarden en inrichting van de veiling zouden hierop moeten toezien.

Wat betreft de overige mededingingsrechtelijke kwesties geldt in het algemeen dat ingrijpen van de OPTA en/of de NMa nadat de frequenties zijn verdeeld niet nodig zou moeten zijn. Voor de OPTA en NMa geldt dat toekomstige marktafbakeningen (voor vaste en mobiele telecommunicatiediensten alsmede omroep) niet zouden moeten leiden tot het constateren van dominantie als direct gevolg van de veiling.

## Uitsluiten van marktpartijen

De OPTA en de NMa zijn geen voorstander van het a priori uitsluiten van marktpartijen. Een dergelijke ingrijpende stap zou pas zinvol zijn als nu al een inschatting kan worden gemaakt van de verhoudingen op de markt nadat de frequenties zijn verdeeld. Omdat er heden geen markt voor mobiele communicatie is afgebakend en het effect van de frequentieverdeling op de marktafbakening in de toekomst onbekend is, kan geen dominantieanalyse worden uitgevoerd en kan niet vastgesteld worden of partijen op grond hiervan uitgesloten moeten worden. Omdat partijen die een vergunning verwerven deze ook in kunnen zetten voor het leveren van innovatieve diensten, kan het uitsluiten van een partij deze innovatie belemmeren. Slechts indien van te voren duidelijk is dat een marktpartij met het verwerven van een vergunning misbruik kan maken van een economische machtspositie kan uitsluiting worden overwogen. Deze situatie zou kunnen ontstaan als een partij naast de verworven

---

<sup>1</sup> Het ministerie formuleert het als volgt: "het ontvangen en verzenden van diensten en toepassingen van aanbieders naar consumenten."

frequenties ook in bezit is van andere frequenties (zoals DVB-T, UMTS, 3,5 GHz, in de toekomst T-DAB) waardoor deze aanbieder in staat is zijn dienstverlening te spreiden over verschillende frequentiebanden en per saldo meer frequentieruimte kan inzetten voor een of meer specifieke mobiele communicatiediensten. Dit kan zich vertalen in een betere dekking, meer bandbreedte per eindgebruiker en een ruimer aanbod van diensten. In dit geval bestaat mogelijk het gevaar dat een partij die al veel spectrum in handen heeft de vergunning strategisch verwerft om verdere toetreding van derden op deze markten te belemmeren. Bij verwerving door een marktpartij die minder mogelijkheden heeft om frequenties te combineren zal dit minder het geval zijn en zal er een evenwichtiger speelveld ontstaan.

### **Gelijk speelveld**

De OPTA en de NMa willen benadrukken dat er op het moment van veilen geen gelijk speelveld is. Er zijn partijen die reeds actief zijn op onderliggende dienstenmarkten en er zijn partijen die reeds over fysieke infrastructuur (zoals antenne-opstelpunten) beschikken om snel een geschikt netwerk uit te rollen. Een toetreders die niet over geschikte infrastructuur beschikt zal een lagere waarde aan een kavel toekennen dan een toetreders met geschikte infrastructuur omdat deze toetreders in zijn beslissing meeneemt dat grote investeringen in infrastructuur gedaan moeten worden alvorens diensten geleverd kunnen worden. Dit beïnvloedt het bod bij de veiling.

De OPTA en de NMa hebben voorkeur voor het uitgeven van een beperkt aantal kavels per marktpartij zodat het mogelijk wordt gemaakt dat meerdere marktpartijen frequentieruimte kunnen verwerven en kunnen toetreden tot de markten voor mobiele communicatiediensten. Het aantal te verwerven kavels per partij zou in ieder geval beperkt moeten worden tot de frequentieruimte die noodzakelijk is voor het inrichten van een landelijk dekkend netwerk van voldoende kwalitatief niveau. Op deze manier is de kans het grootst dat na de veiling een evenwichtiger of althans niet minder evenwichtig speelveld zal ontstaan. Wanneer er in de veilingvoorwaarden en vergunningvoorwaarden geen rekening wordt gehouden met de ongelijkheid in het speelveld voorafgaand aan de veiling dan is de kans groot dat de mate van ongelijkheid op het speelveld na de veiling gelijk zal blijven of zelfs toe zal nemen.

### **Verdere overwegingen**

Sommige gevestigde aanbieders kunnen uit defensieve overwegingen ook meebieden op frequentiekavels, namelijk om te voorkomen dat concurrenten de vergunning kunnen verkrijgen. Bij de inrichting van de veiling moet daar rekening mee worden gehouden, bijvoorbeeld door aan vergunde frequenties de voorwaarde te verbinden dat deze binnen een redelijke termijn daadwerkelijk moeten worden gebruikt. Aldus kan worden voorkomen dat de tactiek van het benadelen van concurrenten lonend wordt en een gelijk speelveld wordt verstoord.

Een ingebruiknameverplichting wordt noodzakelijk geacht om te voorkomen dat partijen frequentieruimte kopen om andere aanbieders te blokkeren of om de frequentie door te verkopen. Tevens zal moeten worden voorkomen dat de verhandelbaarheid van de frequenties in de toekomst leidt tot ongewenste concentraties die schadelijk zijn voor de mededinging. Wij adviseren zodanige voorwaarden te verbinden aan de verhandelbaarheid dat de in de vorige paragraaf gestelde

ongewenste effecten niet alsnog optreden. Verhandelbaarheid van frequenties na het verstrijken van de veiling mag er dus niet alsnog toe leiden dat partijen een grotere hoeveelheid frequentieruimte bemachtigen dan noodzakelijk is voor het inrichten van een landelijk dekkend netwerk van voldoende kwalitatief niveau.

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

Hoogachtend,

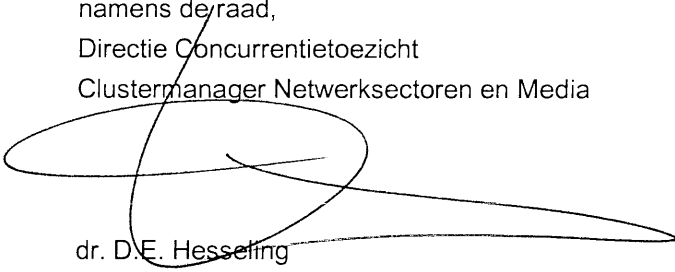
HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE  
POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,

namens het college,  
Hoofd Telefonie & Nummers

  
drs. D.I. Bos

DE RAAD VAN BESTUUR VAN DE  
NEDERLANDSE MEDEDINGINGSAUTORITEIT,

namens de raad,  
Directie Concurrentietoezicht  
Clustermanager Netwerksectoren en Media

  
dr. D.E. Hesseling