



Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 2 november 2018, nr. DGETM-TM /18273531, inzake verlengbaarheid van de vergunning voor Public Acces Mobile Radio in de 450 – 470 MHz-band (Besluit verlengbaarheid PAMR-vergunning 2018)

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,

Gelet op artikel 18, tweede, derde en vierde lid van het Frequentiebesluit 2013;

Besluit:

Artikel 1

De vergunning met dossiernummer 5749257 voor het gebruik van de frequentieruimte 451,76875 – 454,76875 MHz / 461,76875 – 464,76875 MHz ten behoeve van PAMR (Public Acces Mobile Radio) is verlengbaar om redenen van algemeen maatschappelijk en economisch belang als bedoeld in artikel 18, tweede lid, onderdeel a, van het Frequentiebesluit 2013.

Artikel 2

De vergunning, bedoeld in artikel 1, is verlengbaar voor een vaste periode die aanvangt op 18 november 2020 en loopt tot en met 17 november 2024.

Artikel 3

De vergunning, bedoeld in artikel 1, wordt met ingang van 18 november 2020 gewijzigd overeenkomstig de wijzigingen aangegeven in bijlage 1.

Artikel 4

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

Artikel 5

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit verlengbaarheid PAMR-vergunning 2018.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 2 november 2018

*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, Bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM, Rotterdam. U kunt ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op genoemde site voor de precieze voorwaarden.



BIJLAGE 1 WIJZIGINGEN TE VERLENGEN PAMR-VERGUNNING

De artikelen behorende bij de vergunning, bedoeld in artikel 1 van het besluit, worden als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a, wordt 'mobiele communicatiedienstverlening ten behoeve van besloten gebruikersgroepen' vervangen door 'mobiele communicatiedienstverlening ten behoeve van besloten netten in de utiliteitssector'.
2. In onderdeel b, wordt de omschrijving van 'besloten gebruikersgroep' vervangen door 'besloten net in de utiliteitssector: besloten radiocommunicatienetwerk in de utiliteitssector. Met utiliteitssector wordt hier bedoeld organisaties met een publieke taak op het gebied van energie, water en transportinfrastructuur;'.

B

In artikel 6 wordt '17 november 2020' vervangen door '17 november 2024'.



TOELICHTING

1. Inleiding

In 2005 heeft de toenmalige Minister van Economische Zaken frequentieruimte in de 450 – 470 MHz-band ter beschikking gesteld voor de exploitatie van een Public Access Mobile Radio (afgekort: PAMR) netwerk, een openbaar elektronisch communicatienetwerk voor mobiele communicatiedienstverlening ten behoeve van besloten gebruikersgroepen zoals taxicentrales, beveiligingsdiensten en nutsbedrijven. Het ging daarbij nadrukkelijk om professionele gebruikers en niet om dienstverlening aan consumenten. Via een veiling werd één landelijke vergunning uitgegeven aan Nozema, dat later werd overgenomen door KPN. In 2012 is deze vergunning overgenomen door Utility Connect B.V. De huidige vergunninghouder exploiteert een communicatienetwerk gericht op communicatie tussen apparaten (machine-to-machine), met name binnen het energiedomein. Op 17 november 2020 verstrijkt de looptijd van de zogenoemde PAMR-vergunning na een vergunningstermijn van vijftien jaar.

Met afloop van de PAMR-vergunning in zicht, neemt ingevolge de huidige portefeuilleverdeling de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de Staatssecretaris) nu een besluit over de verlengbaarheid van deze frequentievergunning, gelet op de vraag in de markt en de technologische ontwikkelingen. Uitgangspunt is dat een geveilde (schaarse) frequentievergunning niet wordt verlengd, tenzij dit het algemeen maatschappelijk, economisch of cultureel belang dient.

Ter voorbereiding van een besluit heeft de Staatssecretaris in 2017 extern onderzoek laten verrichten naar de behoefte in de markt aan professionele mobiele communicatie en PAMR in het bijzonder.¹ Daarbij zijn de technologische en marktontwikkelingen in kaart gebracht.

Vervolgens is in maart-april 2018 een beleidsvoornemen over de toekomst van de PAMR-band (informeel) geconsulteerd, dit ten behoeve van een zorgvuldige belangenafweging en besluitvorming.² Dit beleidsvoornemen vat de technologische en marktontwikkelingen samen en beschrijft vervolgens de (voorgenomen) beleidskeuzes ten aanzien van het toekomstig gebruik van de PAMR-band, namelijk dat (1) het uitgangspunt is om de PAMR-band ook in de toekomst breed beschikbaar te houden voor professionele mobiele communicatie en voor gespecialiseerde, openbare dienstverlening, (2) het noodzakelijk wordt geacht om de (frequentie-technische) gebruiksmogelijkheden van de PAMR-band nader te onderzoeken en waar mogelijk te optimaliseren, en (3) de continuïteit van de huidige dienstverlening aan energienetbeheerders t.b.v. reeds aangesloten slimme energiemeters een aandachtspunt vormt maar vooralsnog geen specifieke voorzieningen vergt. Verder werd voorgesteld om eerst de huidige PAMR-vergunning, bij wijze van uitzondering, te verlengen voor een periode van vier jaar (tot en met 17 november 2024) alvorens de frequentieruimte opnieuw te verdelen. Verschillende categorieën van (potentieel) belanghebbende partijen hebben hierop gereageerd: energienetbeheerders, mobiele operators, belangengroepen die zich richten op missie- en bedrijfskritische telecommunicatie, een enkele overheidspartij en organisaties die specifiek gebruik (willen) maken van frequenties in de 450-470 MHz-band. De reacties illustreren de uiteenlopende belangen en opvattingen. Zie verder het consultatieverslag.

Tenslotte heeft een voorgenomen besluit tot verlengbaarheid gedurende zes weken, namelijk van 20 augustus 2018 tot en met 1 oktober 2018, publiek ter inzage gelegen. In hoofdstuk 8 hieronder wordt nader ingegaan op de zienswijzen en hoe deze zijn gewogen en verwerkt.

2. Verlengbaarheid van de vergunning

Een besluit over verlengbaarheid van frequentievergunningen wordt genomen op grond van artikel 18, tweede lid, van het Frequentiebesluit 2013. Hierin is bepaald dat geveilde (schaarse) vergunningen niet worden verlengd, tenzij naar het oordeel van de Minister het maatschappelijk, economisch of cultureel belang beter gediend wordt met een verlenging. Uitgangspunt in het frequentiebeleid is namelijk dat schaarse vergunningen eindig zijn. Na afloop van de betreffende vergunningstermijn kan dan weer een nieuwe uitgifte plaatsvinden, gericht op een doelmatige verdeling binnen eventueel door de overheid te stellen randvoorwaarden en vergunningsvoorschriften.

¹ Dialogic (2017), *Marktonderzoek professionele mobiele communicatie in de 450-470 MHz PAMR-band*. Dit rapport is te vinden op rijksoverheid.nl en op te vragen bij het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

² *Beleidsvoornemen Toekomst PAMR-frequentievergunning in de 450-470 MHz-band*. Dit document alsook het verslag van de reacties zijn te vinden via <https://www.internetconsultatie.nl/pamr>.



Na het wegen van de betrokken belangen en gelet op de uitkomsten van het marktonderzoek uit 2017 en de consultatiereacties, is besloten om de PAMR-vergunning verlengbaar te maken met een periode van vier (4) jaar, tot en met 17 november 2024.

Geconcludeerd wordt dat, waar in principe bij afloop van een vergunningstermijn een nieuwe uitgifte van de betreffende frequenties aan de orde is, verlengbaarheid van de huidige vergunning meer het algemeen maatschappelijk en economisch belang dient dan het op korte termijn (opnieuw) verdelen van de PAMR-vergunning voor de periode na 17 november 2020. Gelet op de technologische en marktontwikkelingen is de markt namelijk beter gediend met uitstel van het verdeelmoment met een beperkt aantal jaren. Op basis van het marktonderzoek wordt verwacht dat over 1 à 2 jaar meer duidelijk is over de impact van de ontwikkelingen, waarna een beter in de tijd passende frequentieverdeling georganiseerd kan worden. Dit geeft de overheid tevens de gelegenheid om de (frequentie-technische) gebruiksmogelijkheden van de PAMR-band nader te onderzoeken en waar mogelijk te optimaliseren. Gelet op het belang van de optimale verdeling en een doelmatig gebruik van frequentieruimte is het dus niet wenselijk om de frequentieruimte al op korte termijn uit te geven en het gebruik vast te leggen voor een lange periode van bijvoorbeeld vijftien tot twintig jaar, een typische vergunningsduur. Met de verlengbaarheid wordt rekening gehouden met de belangen van relevante marktpartijen, zowel de bestaande vergunninghouder als andere potentieel geïnteresseerde ondernemingen. Voor alle zal immers in de komende jaren duidelijker worden welke gebruikstoepassingen mogelijk gaan worden, hoe waardevol de PAMR-band is en welke concrete interesse in deze frequentieruimte dit tot gevolg heeft. Daarmee sluit uitstel van een verdeelmoment ook beter aan op het frequentiebeleid, dat nadrukkelijk streeft naar gelijke kansen op toegang tot spectrum.³ Tenslotte lijkt een verlenging niet in te gaan tegen de individuele belangen van eindgebruikers. In de consultatiereacties op het beleidsvoornemen onderschrijven partijen veelal dat de overheid nadere duidelijkheid over gebruiksmogelijkheden van de PAMR-band één à twee jaar afwacht voor nadere oordeelsvorming over het uitgiftebeleid. Verlengbaarheid van de huidige vergunning dient derhalve het algemeen maatschappelijk en economisch belang in de zin van artikel 18, tweede lid, van het Frequentiebesluit 2013. Daarbij wordt opgemerkt dat het huidige gebruik in het energiedomein (primair het op afstand uitlezen van slimme meters) op zich gediend is met continuïteit en dus met een verlenging, maar dat dit niet doorslaggevend is om tot een besluit van verlengbaarheid te komen.

Waarschijnlijk zal in 2022 de frequentieruimte opnieuw worden verdeeld voor het gebruik na de verlengingsperiode (dus na 17 november 2024). Het uitgangspunt daarbij is de frequentieruimte opnieuw beschikbaar te stellen voor professionele mobiele communicatie en voor openbare, landelijke (mobiele) communicatiedienstverlening. Daarbij zal er ook aandacht zijn voor de continuïteit van betreffende slimme energiemeters. Ter voorbereiding van het uitgiftebeleid zal t.z.t. een nadere behoeftepeiling in de markt worden gedaan.

Een verdere toelichting op dit verlengbaarheidsbesluit, inclusief de voorwaarden die zijn verbonden aan de verlenging, wordt hierna gegeven.

2.1 Juridisch kader schaarse vergunningen

Het vertrekpunt is dat de PAMR-vergunning een schaarse vergunning is. Dit is neergelegd in het Nationaal Frequentieplan, waarin het verdelingsmechanisme voor de betreffende frequentieruimte veiling of vergelijkende toets is. In 2005 werd de PAMR-vergunning geveild voor een periode van 15 jaar. Meerdere partijen brachten een bod uit. Ten tijde van de uitgifte was er dus sprake van schaarste.

Uitgangspunt van het frequentiebeleid is dat schaarse vergunningen eindig zijn. Geveilde vergunningen worden niet verlengd, tenzij naar het oordeel van de Minister het maatschappelijk, economisch of cultureel belang beter gediend wordt met een verlenging. In beginsel wordt de frequentieruimte waar de schaarse vergunningen betrekking op hebben na afloop van de vergunningen dus opnieuw verdeeld, met toepassing van een van de procedures, bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, onderdelen b tot en met f, van de Telecommunicatiewet. Dit creëert mogelijkheden voor toegang tot de markt voor alle partijen, zowel bestaande als mogelijke nieuwkomers (andere ondernemingen dan de huidige vergunninghouder(s)).

Indien de Minister van Economische Zaken en Klimaat vaststelt dat het algemeen maatschappelijk, economisch, of cultureel belang beter gediend is bij een verlenging van schaarse vergunningen, dan biedt het tweede lid van artikel 18 Frequentiebesluit 2013 hem de mogelijkheid om die vergunningen verlengbaar te maken. Bij het maken van die afweging moet de Minister alle betrokken belangen afwegen. Het betreft dan zowel het algemeen maatschappelijk, economisch, of cultureel belang, als

³ De Nota Frequentiebeleid 2016 bevat de algemene doelstelling en uitgangspunten voor het frequentiebeleid, dat wil zeggen voor het bestemmen, verdelen en het gebruik van frequentieruimte. Kamerstukken II 2016/17, 24 095, nr. 409.



ook de meer individuele belangen van de betreffende vergunninghouders, andere potentieel geïnteresseerden, en eindgebruikers. Bij het besluit of opnieuw wordt verdeeld dan wel (gedeeltelijk) wordt verlengd, kan ook gewicht worden toegekend aan de gevolgen die een dergelijk besluit naar verwachting zal hebben op de markt.

2.2 Weging ontwikkelingen in markt en technologie

Dit verlengbaarheidsbesluit houdt expliciet rekening met de ontwikkelingen in de markt en technologie voor professionele mobiele communicatie zoals die naar voren komen in het marktonderzoek uit 2017 (zie het onderzoeksrapport voor een gedetailleerde beschrijving van de betreffende ontwikkelingen⁴ alsook in de consultatiereacties.

Nadrukkelijk weegt mee dat binnen enkele jaren de marktvraag naar en gebruiksmogelijkheden van de PAMR-band naar verwachting toenemen. De PAMR-vergunning werd in 2005 uitgegeven om te voorzien in de communicatiebehoefte van professionele gebruikers in allerlei sectoren. Dit is onverminderd actueel want de afhankelijkheid van draadloze communicatie binnen bedrijven en organisaties groeit. In dat verband wordt wel gesproken van (bedrijfs)kritische communicatie met een hoge mate van beschikbaarheid en betrouwbaarheid. Gezien deze maatschappelijke ontwikkeling is beleidsmatig van belang dat er voldoende frequentieruimte is voor kritische communicatie zodat gespecialiseerde aanbieders de kans hebben om in de marktvraag te kunnen voorzien. Het faciliteren van bedrijfsspecifieke toepassingen is dan ook een van de prioriteiten van de Nota Frequentiebeleid 2016.⁵ De vraag in de markt naar kritische communicatie neemt toe, blijkt ook uit het marktonderzoek en de reacties van marktpartijen op het beleidsvoornemen. De PAMR-vergunning speelt hier een rol. Daarbij wordt opgemerkt dat er in de huidige marktsituatie geen ruimte lijkt voor een brede PAMR-aanbieder van mobiele spraak- en datadiensten aan besloten gebruikersgroepen, zoals in 2005 voorzien. De PAMR-vergunning kan vooral (gaan) voorzien in datacommunicatiediensten (smalbandig) ten behoeve van Internet of Things-toepassingen die in diverse sectoren een vlucht nemen. Voor deze niche kan in de komende jaren een commerciële business case ontstaan, maar dit is afhankelijk van de hier genoemde ontwikkelingen.

Daarbij is een zeer relevante ontwikkeling de inzetbaarheid van moderne (4G) LTE-communicatietechnologie. De ontwikkeling van een LTE-ecosysteem in de 450 MHz-band biedt op termijn nieuwe mogelijkheden voor gebruikers en aanbieders van professionele mobiele communicatie. Daarbij is nog de vraag hoe LTE-technologie precies ingezet kan gaan worden in de Nederlandse PAMR-band en welke apparatuur daarvoor beschikbaar komt. De verwachting is dat dit binnen één tot twee jaar duidelijk wordt.⁶ Daarbij zal de Staatssecretaris in aanloop naar een herverdeling t.z.t. de (frequentie-technische) gebruiksmogelijkheden van de PAMR-band nader onderzoeken en waar mogelijk optimaliseren. Het gaat dan onder meer om de afspraken met buurlanden over grenscoördinatie. Die kunnen geoptimaliseerd worden voor breedbandige systemen zodat deze in grensgebieden beter kunnen samenwerken.

Concluderend zijn er op dit moment onzekerheden in de markt over het toekomstige gebruik van de PAMR-band. Het is wenselijk de genoemde ontwikkelingen één tot twee jaar af te wachten om de impact ervan nader te bezien, alvorens de frequentieruimte opnieuw te verdelen. Een besluit tot verlengbaarheid voorziet hierin.

2.3 Belangenafweging marktpartijen

Een besluit tot verlengbaarheid vergt een zorgvuldige afweging van alle belangen. In dit kader is vroegtijdig een beleidsvoornemen geconsulteerd⁷ en heeft de voorbereiding van dit besluit plaatsgevonden met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij partijen in de gelegenheid zijn gesteld om hun zienswijzen naar voren te brengen. In hoofdstuk 8 van deze toelichting wordt ingegaan op de ingediende zienswijzen.

Reeds toegelicht is waarom het algemeen maatschappelijk of economisch belang gediend is bij het verlengbaar maken van de PAMR-vergunning. Hierna wordt toegelicht hoe een dergelijk besluit zich verhoudt tot de belangen van de betrokken belanghebbenden en dat deze niet (onevenredig) worden benadeeld.

⁴ Dialogic (2017), Marktonderzoek professionele mobiele communicatie in de 450-470 MHz PAMR-band.

⁵ De Nota Frequentiebeleid 2016. Kamerstukken II 2016/17, 24 095, nr. 409.

⁶ Dat zal deels afhangen van discussies over de mogelijkheden van inzet van LTE in de 450-470 MHz binnen 3GPP (standaardisatie) en CEPT-ECC (sharing studies en inpassing binnen bandplannen). Verder hangt dit samen met de betreffende frequentieruimte die in Nederland beschikbaar is namelijk 2 x 3 MHz (up link 451,76875 – 454,76875 MHz en down link 461,76875 – 464,76875 MHz).

⁷ Beleidsvoornemen Toekomst PAMR-frequentievergunning in de 450-470 MHz-band.



2.3.1 Eindgebruikers van professionele mobiele communicatie

Professionele mobiele communicatie wordt in vrijwel alle bedrijfssectoren gevraagd. Als (potentiële) eindgebruikers of afnemers van PAMR-diensten hebben zij een belang bij het gebruik van de PAMR-band. Zoals in 2.2 beschreven groeit de afhankelijkheid van draadloze communicatie binnen bedrijven en andere organisaties. Vanaf een bepaalde omvang hebben organisaties behoefte aan (bijvoorbeeld) communicatie voor bedrijfshulpverlening of beveiliging. Verder wordt in een aantal sectoren, waaronder de utiliteiten en de logistieke sector, een groeiende behoefte aan (smalbandige) kritische datacommunicatie voorzien. Het gaat dan vooral om datacommunicatie ten behoeve van Internet of Things-toepassingen die in diverse sectoren een vlucht nemen. Er wordt momenteel veel geëxperimenteerd, bijvoorbeeld door steden, waterbedrijven en op het spoor. Wat betreft de technologiekeuze werd zowel in het marktonderzoek als in de consultatiereacties benadrukt dat voor professionele (eind)gebruikers de inzet van LTE-communicatietechnologie het meest voor de hand ligt gezien de schaalvoordelen en toekomstvastheid. Binnen de industrie heerst consensus over convergentie naar LTE op de langere termijn en professionele eindgebruikers geven aan dat zij zoeken naar mogelijkheden om te migreren.

Professionele (eind)gebruikers zijn gebaat bij een gespecialiseerd aanbod in de markt dat voorziet in hun specifieke communicatiebehoefte. Een PAMR-dienst kan landelijke behoefte aan kritische spraak en data (smalbandig) vervullen, een behoefte die vooralsnog niet (geheel) door andere aanbieders wordt vervuld. Daarbij schept inzetbaarheid van LTE in de PAMR-band naar verwachting nieuwe gebruiksmogelijkheden. Tenslotte noemen gebruikers de gunstige propagatie-eigenschappen van de 400 MHz-band namelijk dat de relatief lage frequenties ver reiken en goed door muren heendringen. Echter, voor veel gebruikers speelt dit belang niet op de korte termijn, omdat hun behoefte t.a.v. de PAMR-band vooralsnog klein is en omdat het LTE-ecosysteem voor de 450 – 470 MHz-band nog in ontwikkeling is.

2.3.2 Huidige vergunninghouder

De bestaande vergunninghouder Utility Connect B.V. heeft de PAMR-vergunning in 2012 overgenomen van KPN. Op dat moment was ruim zeven jaar van de vergunningsduur (van vijftien jaar) verstreken. Sindsdien heeft de vergunninghouder geïnvesteerd in het aanleggen van een eigen, landelijk communicatienetwerk op basis van (3G) CDMA-technologie. Het verlengbaar maken van de PAMR-vergunning geeft hem de gelegenheid om zeker te stellen dat hij voor de periode van de verlenging de dienstverlening kan voortzetten en tevens om eventueel maatregelen te nemen voor de langere termijn. In die zin dient de verlengbaarheid van de vergunning zijn belang, omdat het zekerheid biedt voor de periode van de verlengbaarheid.

De vergunninghouder gebruikt het netwerk primair om slimme energiemeters (van netbeheerders Liander, Stedin en Westland Infra) te voorzien van een draadloze verbinding, zodat verbruiksgegevens kunnen worden uitgelezen. In hun zienswijzen benadrukte een aantal partijen de maatschappelijke waarde van dit gebruik in het energiedomein. Zij vinden dat dit zwaar mee moet wegen bij de verlengbaarheid. Zoals in het beleidsvoornemen opgemerkt vormt continuïteit van de dienstverlening een aandachtspunt. Netbeheerders zijn voor de communicatie met slimme meters echter niet exclusief afhankelijk van de PAMR-band: er zijn ook alternatieve communicatieoplossingen voor handen. Wel dient rekening gehouden te worden met een groot aantal reeds geplaatste slimme meters die afhankelijk zijn van de PAMR-band. Die meters werken nu alleen op een specifiek CDMA-netwerk zoals dat van de huidige vergunninghouder; men kan niet wisselen van netwerk of aanbieder zoals dat bij generieke mobiele netwerken vaak wél kan. Een eventuele afschakeling vergt fysieke vervanging (geheel of gedeeltelijk) van de meter door de netbeheerder. Dat is tijds- en kostenintensief. Gezien de maatschappelijke relevantie moet geborgd worden dat betreffende meters blijven functioneren. Continuïteit is daarmee een aandachtspunt, in ieder geval op de korte termijn. Die continuïteit is gediend met verlenging want de werking van de slimme meter kan voor de periode van verlenging zeker worden gesteld. Dit is echter, zoals eerder aangegeven, niet van doorslaggevend belang om tot een besluit van verlengbaarheid te komen.

2.3.3 Potentiële nieuwkomers en andere vergunninghouders van frequenties bestemd voor professionele mobiele communicatie

Ook de belangen van andere ondernemingen dan de huidige vergunninghouder dienen voor zover mogelijk meegewogen te worden. Door eerder genoemde technologische en marktontwikkelingen kan op termijn de 2 x 3 MHz frequentieruimte waardevol en interessant worden voor (potentiële) aanbieders van mobiele diensten. Het gaat dan niet alleen om geheel nieuwe partijen in de Nederlandse markt maar ook om de reeds bestaande aanbieders, waaronder andere PAMR-aanbieders en gespecialiseerde aanbieders van (smalbandige) machine-to-machine communicatiediensten. Hoewel er op dit moment geen indicaties zijn dat zij de frequentieruimte (onder de huidige gebruiksvoorwaar-



den) snel willen verwerven, is aannemelijk dat zij binnen enkele jaren wel degelijk serieus geïnteresseerd zullen zijn in het verwerven van de frequentieruimte, te meer omdat dergelijke frequentieruimte in algemene zin zeer beperkt beschikbaar is.

Voor marktpartijen lijkt een verdeelmoment nu te vroeg te komen. Als zou worden besloten om op korte termijn te gaan verdelen (via veiling of anderszins) dan zou dat redelijkerwijs al in 2019 moeten plaatsvinden. Uit het marktonderzoek volgt dat (pas) rond 2020 meer duidelijk is over eerdergenoemde ontwikkelingen en onzekerheden in de markt. Het gaat dan om de inzetbaarheid van LTE-technologie in de PAMR-band, de vraagontwikkeling rond kritische Internet of Things-connectiviteit en de mate waarin mobiele telecomaanbieders op specifieke behoeften gaan inspelen. Gezien deze onzekerheden kan van een potentiële nieuwe vergunninghouder redelijkerwijs niet worden verwacht dat hij op korte termijn een weloverwogen investeringsbeslissing neemt. Marktpartijen hebben dus baat bij uitstel. Tenslotte weegt mee dat de afgelopen periode marktpartijen niet hebben aangegeven dat zij een snelle (her)verdeling wensen. Het is dus onwaarschijnlijk dat er potentiële vergunninghouders zijn wiens individuele belang wordt geschaad bij verlenging.

3. Duur van de verlenging

De vergunning wordt verlengbaar gemaakt voor een periode van vier jaar, dus tot en met 17 november 2024. Het is de verwachting dat er begin 2020 voldoende duidelijkheid is over de ontwikkelingen in de markt en de inzetbaarheid van nieuwe communicatietechnologie. EZK zal dan bezien of en hoe het de (frequentie-technische) gebruiksmogelijkheden van de PAMR-band kan optimaliseren. Ook zal een nadere behoeftepeiling in de markt worden gedaan, waarna een besluit zal worden genomen over het uitgiftebeleid voor de PAMR-band. Dit betekent dat de uiteindelijke (her)uitgifte van de frequentieruimte behoudens onvoorziene ontwikkelingen plaats kan vinden in 2022. Tenslotte worden de huidige en mogelijk nieuwe vergunninghouder(s) (overgangs)tijd geboden om hun netwerk en dienstverlening in te richten op de periode vanaf 17 november 2024. Alleszins is een verlengingsduur van vier jaar dan redelijk. Bijkomend effect is dat voor de duur van de verlenging, de huidige vergunninghouder zijn dienstverlening kan voorzetten en ruimte heeft om eventueel maatregelen te nemen voor de langere termijn, en dat de werking van de slimme energiemeters is geborgd.

4. Eenmalig bedrag

Bij verlenging van de vergunning wordt een verlengingsprijs in rekening gebracht als bedoeld in artikel 3.15 van de Telecommunicatiewet. Hiertoe zal een Regeling eenmalig bedrag worden opgesteld. Bij verlenging is de vergunninghouder dan een vergoeding verschuldigd over de verlengingsperiode. Deze vergoeding dient een optimaal gebruik van de frequentieruimte te waarborgen. De methodiek zal nader moeten worden bepaald. EZK laat hiernaar extern onderzoek doen.

5. Wijzigingen in de vergunning

De Staatssecretaris constateert dat het huidige frequentiegebruik niet volledig aansluit bij het gebruiksdoel en de vergunningsvoorwaarden zoals in 2005 geformuleerd of dat hier onduidelijkheid over kan bestaan.

Ten eerste beperkt het huidige gebruik zich nu tot hoofdzakelijk netbeheerders. In de zienswijzen is aangegeven dat ook buiten de energievoorziening er soortgelijke organisaties zijn die concrete interesse hebben in de dienstverlening van de huidige vergunninghouder. Het gaat om organisaties met een publieke en/of wettelijk taak op het gebied van water en transportinfrastructuur. Om de vergunning hierop beter te laten aansluiten wordt deze als volgt gewijzigd: Het gebruik wordt ingeperkt tot mobiele dienstverlening ten behoeve van (besloten netten in) de utiliteitssector. Met de utiliteitssector wordt hier bedoeld organisaties met een publieke taak, met inbegrip van wettelijke taken, op het gebied van energie, water en transportinfrastructuur. Bij het frequentiegebruik gaat het vooral om besloten (radiocommunicatie)netwerken ten behoeve van het beheer van netten en andere infrastructuren. In het verlengde hiervan blijft de verplichting tot openbare dienstverlening ongewijzigd. Daarbij weegt nadrukkelijk mee dat de vergunninghouder voor communicatie met slimme meters een mobiele netwerkcode (MNC) gebruikt die is toegekend op grond van zijn openbare aanbod.

Verder kan in het huidige gebruik bij dataverkeer nauwelijks meer worden gesproken van 'gebruikers' zoals bij meer traditionele PAMR-spraakdiensten. Daarom wordt in de vergunning de term en definitie van 'besloten gebruikersgroep' vervangen door 'besloten netten', in lijn met de bestemming in het Nationaal Frequentieplan.



Deze wijzigingen brengen de huidige vergunning – voor de duur van de verlenging – beter in overeenstemming met het daadwerkelijke gebruik ervan.

6. Aanvraag tot verlenging

Onder verwijzing naar artikel 18, vijfde en zesde lid, van het Frequentiebesluit zal een eenvoudige aanvraagprocedure worden gehanteerd, die vergelijkbaar is met de procedure die gold bij de verlenging van de 2.100 MHz-vergunningen die eind 2016 afliepen. Hiertoe zal een Regeling aanvraag worden opgesteld. Dit betekent dat na eventuele vaststelling van het eenmalig bedrag voor de verlenging een aanvraagprocedure wordt opengesteld van enkele weken. Voor de aanvraag zelf wordt een aanvraagformulier opgesteld, waarin aangegeven dient te worden of voor de vergunning verlenging wordt aangevraagd. Deze aanvraag dient tijdig te worden ingediend en bevoegd te worden ondertekend.

Een verlengde vergunning kan krachtens artikel 3.19, eerste lid, onderdeel a, van de Telecommunicatiewet op verzoek van de vergunninghouder worden ingetrokken door Agentschap Telecom. Alsdan vindt er geen restitutie plaats van het eventuele eenmalig bedrag of de in rekening gebrachte uitvoerings- en toezichtskosten.

Op het moment dat er geen aanvraag volgt voor verlenging van de PAMR-vergunning, dan zal opnieuw worden bezien hoe uitgifte van de PAMR-frequentieruimte zal worden vormgegeven. Dit zal te zijner tijd beoordeeld worden, indien deze situatie zich voordoet.

7. Regeldruk

Uit dit besluit volgt niet direct regeldruk. Bij het opstellen van de aanvraagprocedure (Regeling aanvraag) voor verlenging van de vergunning zullen eventuele gevolgen voor de regeldruk in beeld gebracht worden.

8. Openbare voorbereidingsprocedure

Dit besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt in dat het voorgenomen besluit zes weken, namelijk van 20 augustus 2018 tot en met 1 oktober 2018, publiek ter inzage heeft gelegen zodat eenieder zijn of haar zienswijze hierop kon geven.

De zes ingediende zienswijzen waren afkomstig van energienetbeheerders, telecomaandbieders en een belangengroep die zich richt op missie- en bedrijfskritische telecommunicatie. De zienswijzen waren voor het overgrote deel vertrouwelijk. Op de zienswijzen wordt dan ook zo veel mogelijk in algemene termen ingegaan om herleidbaarheid naar individuele partijen te voorkomen. Hieronder wordt puntsgewijs op de gegeven zienswijzen ingegaan, voor zover zij betrekking hebben op dit besluit tot verlengbaarheid van de PAMR-vergunning. Dat betekent dat niet nader in wordt gegaan op zienswijzen die betrekking hebben op de bestemming van de frequentieruimte of het frequentiegebruik na de periode van de verlengbaarheid. Veel partijen verwijzen naar hun eerdere reactie op het beleidsvoornemen over de toekomst van de PAMR-frequentievergunning.⁸

Keuze voor verlengbaarheid en de duur van de verlenging

In beginsel steunen partijen het besluit om de PAMR-vergunning verlengbaar te maken. Dit is echter sterk gekoppeld aan de duur van de verlenging. Enkele partijen steunen de verlengbaarheid met een periode van vier jaar. Een respondent stelt dat na een vergunningstermijn van vijftien plus vier jaar, met de te verwachten ontwikkelingen in de mobiele communicatietechnologie en de kritische mobiele communicatiebehoefte, een herverdeling van de frequentieruimte op zijn plaats is.

Meerdere respondenten vinden echter een besluit tot verlengbaarheid alleen acceptabel bij een verlengingsduur van tenminste tien jaar en stellen dat anders de frequentieruimte herbestemd moet worden voor publieke doelen / vitale infrastructuur zodat deze tot nader order beschikbaar blijft voor de slimme energiemeter. Hierover het volgende. Uitgangspunt in de Telecommunicatiewet is dat geveilde, schaarse vergunningen eindig zijn. Na afloop van de betreffende vergunningstermijn vindt in beginsel een nieuwe uitgifte plaats, gericht op een doelmatige verdeling, zodat eenieder die geïnteresseerd is de kans krijgt om de vergunning te verwerven. Een lange verlenging van de

⁸ *Beleidsvoornemen Toekomst PAMR-frequentievergunning in de 450-470 MHz-band.*



PAMR-vergunning (met bijvoorbeeld tien jaar) is hiermee niet in overeenstemming. Een herbestemming van de frequentieruimte kan bij dit besluit niet aan de orde zijn.

Met dit besluit tot verlengbaarheid wordt een uitzondering gemaakt op de hoofdregel dat geveilde vergunningen niet worden verlengd. Gelet op de motivering voor verlengbaarheid, namelijk dat gezien de technologische en marktontwikkelingen het algemeen maatschappelijk en economisch belang beter gediend is met uitstel van het verdeelmoment met een beperkt aantal jaren, ligt een verlengingsduur van vier jaar in de rede. Een verlenging van tien jaar gaat verder dan nodig is om dit doel te bereiken. Het verlengbaar maken wordt immers in haar maximale omvang begrensd door het vereiste dat zij haar grondslag in beginsel uitsluitend moet vinden in het oordeel van de Minister dat het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang dit vordert. Bij het gebruik maken van de vorenomschreven bevoegdheid moeten alle daarbij betrokken belangen in de overweging betrokken worden. In beginsel kan de belangenafweging er echter niet toe leiden dat het verlengbaar maken zou plaatsvinden voor een langere periode dan het door de Minister waargenomen algemeen belang vordert.⁹ Rekenend vanaf nu gaat het om de volgende stappen in de komende zes jaar: twee jaar voor uitkristalliseren technologische en marktontwikkelingen; de voorbereiding van een verdeelmoment door EZK – dat zou dan naar verwachting in 2022 kunnen plaatsvinden; twee jaar voor de huidige en nieuwe vergunninghouder om zich voor te bereiden op de nieuwe situatie, mochten zij niet dezelfde zijn.

Een partij noemt de ontwikkeling van LTE-technologie geen reden om de verlengbaarheid te beperken tot vier jaar. Er zou niet met voldoende zekerheid kunnen worden verwacht dat in 2024 wezenlijke ontwikkelingen zijn gerealiseerd die tot een nieuwe verdeling nopen. Juist een langere verlenging zou migratie naar LTE stimuleren. Hierover het volgende. Er is onvoldoende aanleiding om technologische ontwikkelingen nog langer af te wachten dan de hierboven genoemde twee jaar, gebaseerd op het marktonderzoek uit 2017, waarin geconcludeerd wordt dat over één tot twee jaar meer duidelijkheid wordt verwacht over de technologische en marktontwikkelingen. Daarnaast weegt mee dat uit de eerdere reacties op het beleidsvoornemen steun bleek voor het één tot twee jaar afwachten van de ontwikkelingen door de overheid.

Enkele partijen wijzen erop dat er op dit moment geen schaarste c.q. geen reële behoefte is bij andere marktpartijen dan de huidige vergunninghouder. Zij vinden daarom ook dat zekerheid voor de huidige vergunninghouder zou moeten prevaleren boven de belangen van toekomstige, potentieel geïnteresseerden in de frequentieruimte. Zoals in hoofdstuk 2 onderbouwd, wordt de PAMR-vergunning beschouwd als een schaarse vergunning, hetgeen in het verdeelmechanisme in het Nationaal Frequentieplan tot uitdrukking komt. In 2005 werd de PAMR-vergunning geveild voor een periode van 15 jaar. Meerdere partijen brachten een bod uit. Op dit moment zijn er geen indicaties dat marktpartijen de frequentieruimte onder de huidige gebruiksvoorwaarden snel willen verwerven. Er is echter onvoldoende aanleiding om de vergunning als niet-schaars te beschouwen op de middellange termijn. Er moet terdege rekening worden gehouden met toename in belangstelling, omdat binnen enkele jaren de markt vraagt en gebruiksmogelijkheden van de PAMR-band naar verwachting toenemen en er behoefte in de markt is aan bedrijfsspecifieke netwerken en netwerken voor Internet of Things-toepassingen. Deze band is hiervoor bij uitstek geschikt, mede vanwege de gunstige propagatie-eigenschappen.

Meerdere partijen vinden vier jaar verlenging te kort om de in de energiesector gedane investeringen terug te verdienen. Ten eerste gaat het daarbij om de investeringen door de huidige vergunninghouder. Ten tweede wordt in die reacties benadrukt dat verschillende energienetbeheerders telecommunicatiediensten afnemen bij de huidige vergunninghouder, dat zij reeds aanzienlijke investeringen hebben gedaan in de uitrol van de slimme meters via de PAMR-frequentie en dat zij verdere uitrol en investeringen onverantwoord vinden bij een besluit tot verlengbaarheid met vier jaar. Zij noemen omschakeling naar een alternatieve communicatieoplossing. Dat vergt vervanging van enkele miljoenen slimme meters en dat zou hoge (maatschappelijke) kosten met zich meebrengen.

De PAMR-vergunning is in 2005 uitgegeven voor een periode van vijftien jaar. Op het moment van uitgifte is een termijn bepaald die gerelateerd is aan de betrokken dienstverlening en die rekening houdt met een passende periode die nodig is voor de afschrijving van investeringen. De sindsdien door de vergunninghouder(s) gedane investeringen vormen een individueel belang en zijn daarom niet leidend bij het bepalen van een verlengingsduur. Dat de PAMR-vergunning in 2012 tussentijds is overgedragen, doet daar niet aan af. De huidige vergunninghouder kocht de vergunning wetende dat de vergunning nog maar een beperkte looptijd had en was op de hoogte van het wettelijke principe dat zijn vergunning in beginsel niet wordt verlengd. De gedane investeringen kunnen dus niet leiden tot een andere conclusie.

⁹ Zie ook ECLI:NL:CBB:2004:AO9551



Wat betreft het standpunt dat het besluit zou leiden tot hoge (maatschappelijke) kosten spelen de volgende overwegingen mee. Door de betreffende netbeheerders is gekozen voor een bepaalde communicatieoplossing. Dat betreft een keuze in de eigen bedrijfsvoering en daarom een eigen verantwoordelijkheid. Er zijn ook voorbeelden waar voor een andere communicatieoplossing is gekozen. Verder leidt dit besluit tot verlengbaarheid niet op voorhand tot de genoemde kosten, in die zin dat de huidige vergunninghouder te zijner tijd ook aan een nieuwe verdeling (veiling of anderszins) kan meedoen en daarmee de mogelijkheid heeft om de PAMR-frequentieruimte opnieuw te verwerven of te doen verwerven. Dit neemt niet weg dat er een mogelijk scenario is waarbij betreffende netbeheerders zich genoodzaakt zien te kiezen voor omschakeling naar een andere communicatieoplossing, waarbij potentieel sprake is van hoge kosten die mogelijk aan de consument doorbelast kunnen worden.

Netbeheerders zijn wettelijk verplicht om alle huishoudens en kleine bedrijven voor eind 2020 een slimme energiemeter aan te bieden. Voor deze grootschalige uitrol is de continuïteit van belang, namelijk dat de geplaatste en nog te plaatsen meters kunnen blijven functioneren. Dat is voor de duur van de verlengbaarheid geborgd. Verder zullen bij een herverdeling zo nodig nadere voorzieningen worden getroffen om de continuïteit van de betreffende slimme meters te borgen voor de periode na de verlenging, dus na 17 november 2024. Onderzocht zal worden hoe dit gerealiseerd kan worden op een wijze waarbij de frequentieruimte optimaal bruikbaar is en waarbij marktpartijen zoveel mogelijk gebruik kunnen maken van de frequentieruimte en kans maken om deze te verwerven.

Meerdere partijen noemen vanuit het oogpunt van cyberveiligheid en beschikbaarheid een eigen communicatienetwerk (voor de energiesector) een vereiste, en dat daarvoor deze frequentieruimte noodzakelijk is. Aangezien er in Nederland vergelijkbare voorbeelden zijn in de energievoorziening waarin voor andere communicatieoplossingen is gekozen, wordt niet gedeeld dat aspecten zoals cyberveiligheid en beschikbaarheid exclusief afhankelijk zijn van deze frequentieruimte. Een respondent noemt dat generieke mobiele netwerken op deze punten steeds geschikter worden. Die ontwikkeling wordt herkend, maar zoals in het marktonderzoek wordt geconcludeerd, zullen de mate van geschiktheid en het daadwerkelijke aanbod komende jaren moeten blijken.

Verder noemen meerdere partijen dat de belangen in het energiedomein onvoldoende zijn betrokken en daarmee het ontwerpbesluit onvoldoende gemotiveerd is. Eén respondent stelt dat de belangen van mobiele operators te weinig aandacht krijgen. Bij het nemen van het besluit zijn alle belangen onderzocht en gewogen. Daarbij is rekening gehouden met relevante ontwikkelingen in de markt en technologie. De belangen zijn divers en soms tegenstrijdig. Alles afwegende is besloten tot verlengbaarheid, waarbij een verlengingsduur van vier jaar in de rede ligt, en zal er zoals hierboven geschetst bij een herverdeling aandacht zijn voor de continuïteit van de slimme meters.

Eén respondent stelt dat juridisch gezien in de afweging alleen naar actuele en niet naar toekomstige, onzekere belangen gekeken mag worden. Bij dit besluit is het noodzakelijk rekening te houden met ontwikkelingen in markt en technologie. Gelet op de onzekerheden daarin wordt nu juist gekozen voor een verlengbaarheid met een beperkt aantal jaar. Belangrijk daarbij is dat er geen overwegende bezwaren zijn gebleken tegen het voor korte tijd uitstellen van het moment van herverdeling van de frequentieruimte. Verder is relevant dat (met het oog op het gebruik van de frequentieruimte na de verlengingsperiode) over een aantal jaar opnieuw de actuele belangen zullen worden bekeken door middel van een behoeftepeiling in de markt.

Gelet op bovenstaande analyse is er onvoldoende aanleiding om het voornemen tot verlengbaarheid met vier jaar aan te passen. Hieronder wordt ingegaan op andere, meer specifieke punten die tijdens de consultatie zijn gemaakt.

Enmalig bedrag

Eén partij noemt dat een verlengingsprijs dient aan te sluiten bij de economische waarde van de verlengde looptijd. De verlengingsprijs wordt vastgesteld in een afzonderlijk besluit. Daarom komt dit onderwerp in dit besluit niet aan de orde.

Wijziging van de vergunningsvoorwaarden

Over het algemeen kunnen respondenten zich vinden in het gedurende de verlenging schrappen van de verplichting tot openbare dienstverlening. Een partij is het daar niet mee eens en bepleit algemene beschikbaarheid van de dienst voor alle sectoren ('verticals') over de verlengde periode. Ook vraagt een respondent aandacht voor het voortgezette gebruik van de mobiele netwerkcode (MNC) door de vergunninghouder en dat dit gekoppeld is aan het openbare aanbod.

Eén partij stelt dat het gebruik van de vergunning (voor de duur van de verlenging) beperkt moet



blijven tot het gebruik zoals dat op dit moment plaatsvindt (in de energiesector), om oneerlijke concurrentie met mobiele operators c.q. marktverstoring te voorkomen.

Andere partijen zijn het echter niet eens met een dergelijke inperking. Dit zou het gebruik door andere potentiële eindgebruikers (voor de duur van de verlenging) beperken. Daarbij wordt vooral gedoeld op organisaties met een publieke en/of wettelijke taak en worden concrete voorbeelden genoemd van geïnteresseerde organisaties. Eén partij vindt dat alle sectoren van de frequentieruimte gebruik moeten kunnen maken. Ook vinden enkele partijen de beperking tot organisaties actief in de energievoorziening onduidelijk.

Alles afwegende, wordt geconcludeerd dat de belangen van eindgebruikers beter gediend zijn met een minder verregaande inperking van het gebruiksdoel. Daarbij is de constatering dat, hoewel tot op heden het huidige frequentiegebruik beperkt is gebleven tot energienetbeheerders, het voldoende aannemelijk is gemaakt dat ook andere organisaties met een publieke taak van de dienstverlening gebruik zouden willen maken (in de periode van verlengbaarheid). De definitie van 'utiliteitssector' is in het definitieve besluit daarom aangepast. Tevens blijft de verplichting tot openbare dienstverlening ongewijzigd. Daarbij weegt nadrukkelijk mee dat de mobiele netwerkcode van de vergunninghouder is toegekend op grond van zijn openbare aanbod en dat deze MNC van belang is voor de continuïteit van de slimme meters.

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