

Vergaderjaar 2000–2001

27 607

Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de invoering van de mogelijkheid door middel van een financieel instrument het optimaal gebruik van frequentieruimte te waarborgen

Nr. 7

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 13 april 2001

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

1

In artikel I, onderdeel B, worden in artikel 3.3a de volgende wijzigingen aangebracht:

a. In het eerste lid worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. De zinsnede «Teneinde een optimaal gebruik van frequentieruimte te waarborgen kan Onze Minister» wordt vervangen door: Teneinde een optimaal gebruik van frequentieruimte te waarborgen kan,.

2. De zinsnede «bij ministeriële regeling bepalen dat de verkrijger van een vergunning» wordt vervangen door: bij ministeriële regeling worden bepaald dat de verkrijger of houder van een vergunning, de houder van een vergunning van wie de vergunning wordt of is verlengd hieronder begrepen.

b. Na het vierde lid worden, onder vernummering van het vijfde lid tot achtste lid, drie nieuwe leden ingevoegd luidende:

5. Bij een verlenging van een vergunning voor het gebruik van frequentieruimte kan, in afwijking van het vierde lid, in het geval de aanvraag tot verlenging wordt gedaan op een tijdstip waarop Onze Minister het voornemen heeft binnen dezelfde bestemming vergunningen te gaan verlenen door middel van een veiling dan wel een vergelijkende toets met een financieel bod, de verplichting tot het betalen van een eenmalig of periodiek bedrag ook bestaan indien de in het eerste lid bedoelde ministeriële regeling in werking is getreden op een tijdstip gelegen na het tijdstip waarop de aanvraag tot verlenging is gedaan, mits:

a. de aanvrager alvorens het besluit tot verlenging wordt genomen wordt gewezen op het bestaan van het bedoelde voornemen tot vergunningverlening,

b. het tijdstip van inwerkingtreding van bedoelde ministeriële regeling ligt binnen vier weken na de dag waarop de verlening van vergunningen

ten gevolge van de veiling dan wel de vergelijkende toets, heeft plaatsgevonden, en

c. de verlening van vergunningen ten gevolge van de veiling dan wel de vergelijkende toets, heeft plaatsgevonden binnen een jaar nadat de vergunning is verlengd.

6. In het geval bedoeld in het vijfde lid kan in de in het eerste lid bedoelde ministeriële regeling een onderscheid gemaakt worden tussen de houders van een vergunning voor het gebruik van frequentieruimte van wie de vergunning reeds een of meerdere malen is verlengd en de houders van een vergunning waarbij dit niet het geval is. Een dergelijk onderscheid kan slechts gemaakt worden indien dit nodig is om beide categorieën vergunninghouders voor wat betreft de op hen bij of krachtens deze wet voor het gebruik van de frequentieruimte rustende financiële verplichtingen in een vergelijkbare positie te brengen.

7. Een verplichting tot betaling van een eenmalig of periodiek bedrag voortvloeiend uit een ministeriële regeling die, met gebruikmaking van het vijfde lid, inwerking treedt nadat de vergunning is verlengd bestaat niet indien de verlengde vergunning op verzoek wordt ingetrokken, mits het verzoek gedaan is binnen vier weken na inwerkingtreding van voornoemde ministeriële regeling.

c. In het achtste lid, onderdelen a en b, wordt telkens na «zolang er in die bestemming nog houders van vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte zijn» ingevoegd: , houders van vergunningen van wie de vergunning is verlengd uitgezonderd.

d. Na het achtste lid worden twee leden toegevoegd, luidende:

9. Bij de in het eerste lid bedoelde ministeriële regeling kan worden bepaald dat het bedrag verschuldigd uit hoofde van een veiling of een vergelijkende toets met de mogelijkheid tot een financieel bod, vermeerderd met een op grond van die regeling verschuldigd eenmalig of periodiek bedrag een bepaalde hoogte niet te boven zal gaan.

10. In geval toepassing wordt gegeven aan het bepaalde in het negende lid en de verlening van een vergunning plaatsvindt door middel van een veiling, wordt, indien meer dan één geldig bod wordt uitgebracht dat bij verlening van de vergunning zou leiden tot financiële verplichtingen gelijk aan of groter dan de op grond van het negende lid bij ministeriële regeling bepaalde hoogte, het tot vergunningverlening leidende bod uit deze biedingen bepaald door middel van het lot.

2

Onder vernummering van de artikelen II en III tot III en IV wordt een nieuw artikel II ingevoegd, luidende:

ARTIKEL II

In afwijking van het bepaalde in artikel 9, eerste lid, van het Frequentiebesluit kan gedurende een jaar na de inwerkingtreding van deze wet een houder van een vergunning voor commerciële radio-omroep, als bedoeld in artikel 1, onder e en x, van de Mediawet, een aanvraag tot verlenging van zijn vergunning ook indienen op een tijdstip dat ligt binnen een jaar voorafgaand aan het tijdstip waarop de periode waarvoor de vergunning is verleend verstrijkt.

Onderdeel 1

Mede namens de Minister van Financiën wordt in deze nota van wijziging het wetsvoorstel inzake het financiële instrument bij de toekenning van frequentieruimte aangepast. Met name wordt het voorgestelde artikel 3.3a van de Telecommunicatiewet aangepast door expliciet te regelen dat, en onder welke voorwaarden, bij verlenging van vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte een eenmalig of periodiek bedrag in rekening kan worden gebracht.

De verlenging van vergunningen speelt een belangrijke rol in het advies van de Commissie Commerciële Radiofrequenties (de Commissie Bouw). De Commissie Bouw heeft voorstellen gedaan om te komen tot een verdeling van frequentieruimte voor landelijke en niet landelijke commerciële radio-omroep die tegemoet komt aan de wensen van de Tweede Kamer zoals die zijn vervat in de motie Wagenaar c.s. (Kamerstukken II 2000/01, 24 095, nr. 61). De voorliggende nota van creëert een wettelijke basis voor de door de Commissie Bouw gedane voorstellen.

Hiermee is niet gezegd dat het hier voorgestelde alleen betrekking heeft op de voorgenomen verdeling van frequenties voor commerciële radio-omroep. De voorliggende wijzigingen geven immers algemene regels voor de inzet van het financiële instrument bij verlenging van vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte. Hieronder zal nader worden ingegaan op de voorgestelde aanpassingen. Daarbij zal, naast een uiteenzetting van het meer algemene belang van de voorgestelde aanpassingen, worden aangegeven hoe deze zich verhouden tot de door de Commissie Bouw gedane voorstellen.

Verlenging

In de Telecommunicatiewet en het daarop gebaseerde Frequentiebesluit is geregeld onder welke voorwaarden vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte kunnen worden verlengd. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vergunningen die zijn verleend op volgorde van binnenkomst en vergunningen die zijn verleend door middel van een veiling of een vergelijkende toets. Vergunningen die zijn verleend op volgorde van binnenkomst kunnen, zo is bepaald in artikel 13 van het Frequentiebesluit, in beginsel worden verlengd. Bij vergunningen die zijn verleend door middel van een veiling of een vergelijkende toets geldt, zo blijkt uit artikel 9 van het Frequentiebesluit, dat deze niet worden verlengd tenzij het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang naar het oordeel van de Minister van Verkeer en Waterstaat vordert dat de vergunning wordt verlengd.

Het verschil in regime met betrekking tot vergunningen verleend op volgorde van binnenkomst enerzijds en vergunningen verleend door middel van een veiling of een vergelijkende toets anderzijds laat zich verklaren door de ten opzichte van de vraag beperktere beschikbaarheid van frequentieruimte die wordt verdeeld door middel van een veiling of een vergelijkend toets. Voor een veiling of een vergelijkende toets wordt immers alleen gekozen indien het de verwachting is dat er voor een vergunning meerdere aanvragers zullen zijn. Hier komt nog bij dat in de meeste gevallen de economische waarde van de vergunningen die worden verdeeld door middel van een veiling of een vergelijkende toets aanzienlijk hoger is dan die van de vergunningen die op volgorde van binnenkomst worden verleend. Deze combinatie van beperkte(re) beschikbaarheid en grote economische waarde brengt met zich mee dat,

rekeninghoudende met het belang van partijen die het niet gelukt is een vergunning te verkrijgen, niet te snel moet worden overgegaan tot verlenging van vergunningen die zijn verleend door middel van een veiling of een vergelijkende toets. Aldus is tegen deze achtergrond in artikel 9 van het Frequentiebesluit bepaald dat vergunningen verleend door middel van een veiling of vergelijkende toets alleen kunnen worden verlengd als daarvoor voldoende gronden van algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang zijn. Of er in het geval van voorgenomen verdeling van frequentieruimte voldoende gronden zijn om over te gaan tot verlenging is een beslissing die, per voorliggend geval, zal moet worden genomen door de Minister van Verkeer en Waterstaat en, indien het frequenties betreft bestemd voor commerciële omroep, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Wel kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat in de besluitvorming de ter zake relevante opvattingen van de Tweede Kamer een zeer belangrijke rol mogen, en naar de opvatting van de regering, ook moeten spelen.

Onderdeel 1, onder a

In artikel 3.3a van het oorspronkelijke voorstel van wet is in het eerste lid bepaald dat bij ministeriële regeling een verplichting tot betaling van een eenmalig of periodiek bedrag kan worden opgelegd aan de verkrijger van een vergunning voor het gebruik van frequentieruimte. Hierdoor is het twijfelachtig of een dergelijke verplichting kan worden opgelegd in het geval een dergelijke vergunning wordt verlengd. Betoogd zou immers kunnen worden dat een houder van een vergunning van wie de vergunning wordt verlengd geen «verkrijger» is maar slechts een partij is die behoudt wat hij eerder heeft verkregen. Hoe dit ook zij, in de hier voorgestelde wijziging van artikel 3.3a, eerste lid, wordt expliciet bepaald dat ook bij verlenging van een vergunning een financieel instrument kan worden ingezet.

Onderdeel 1, onder b

Het voorliggende wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een verplichting tot het betalen van een eenmalig of periodiek bedrag op te leggen. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp uiteen is gezet, is voor deze vergaande vorm van delegatie gekozen om zo flexibel mogelijk te kunnen zijn bij de inzet van het financiële instrument, iets wat naar de opvatting van de regering gezien het dynamische karakter van de telecommunicatiemarkt, noodzakelijk is. Om te voorkomen dat deze flexibiliteit ten koste gaat van de rechtszekerheid zijn in het voorstel van wet enige waarborgen opgenomen. Een van die waarborgen is de in het voorgestelde artikel 3.3a, vierde lid, neergelegde eis dat de ministeriële regeling waarin de verplichting tot het betalen van een eenmalig of periodiek bedrag wordt opgelegd voor het tijdstip waarop een aanvraag voor een vergunning kan worden ingediend inwerking treedt. Hiermee is verzekerd dat een potentiële vergunninghouder vooraf weet waar hij, als hij de vergunning verkrijgt, aan toe is.

De regering is van opvatting dat de eis van het vooraf bekend zijn van de op basis van artikel 3.3a op te leggen financiële verplichtingen in de regel ook bij verlenging van toepassing dient te zijn. Er is echter een situatie waarbij deze eis geen recht doet aan een optimale en eerlijke verdeling van frequentieruimte. Meer in het bijzonder heeft de regering hier de situatie op het oog waarin sprake is van een samenvallen van een aanvraag tot verlenging van een vergunning voor het gebruik van frequentieruimte met een (nieuwe) verdeling van frequentieruimte door middel van een veiling of een vergelijkende toets met de mogelijkheid tot een financieel bod. Een eventuele verlenging betekent per definitie dat er

minder frequentieruimte beschikbaar zal zijn voor de veiling. Dit gaat uiteraard ten koste van de mogelijkheden van degenen die zijn aangewezen op de veiling of de vergelijkende toets. Immers, anders dan bij een verdeling op volgorde van binnenkomst, wordt voor de veiling of vergelijkende toets gekozen wanneer op voorhand duidelijk is dat er voor een vergunning meerdere aanvragers zullen zijn. Een partij wiens vergunning wordt verlengd verkeert zo gezien in een betere positie dan degene die is aangewezen op de veiling of de vergelijkende toets. Hierbij zij aangetekend, dat dit verschil in positie uiteraard kan – en moet – worden gerechtvaardigd door de in artikel 9 van het Frequentiebesluit genoemde gronden van algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang. Dit neemt niet weg dat ernaar moet worden gestreefd zoveel mogelijk evenwicht te brengen in de positie van degenen van wie de vergunning wordt verlengd en de positie van degenen die een vergunning verwerven via de veiling of de vergelijkende toets met een financieel bod. Dit geldt in het bijzonder waar het betreft het aan de vergunning verbinden van financiële lasten.

Het is tegen deze achtergrond dat hier in het voorgestelde onderdeel b een nieuw vijfde en zesde lid wordt ingevoegd in artikel 3.3a. In het nieuwe vijfde lid is bepaald dat, wanneer om verlenging wordt gevraagd in het zicht van een komende verdeling door middel van een veiling of een vergelijkende toets met een financieel bod, onder bepaalde voorwaarden de ministeriële regeling ook pas na de verlenging van kracht mag worden. Hiermee wordt in de eerste plaats voorkomen dat partijen van wie de vergunning wordt verlengd op het moment dat het voornemen bestaat over te gaan tot een nieuwe verdeling van frequentieruimte waarbij een verplichting tot het betalen van een eenmalig of periodiek bedrag zal worden opgelegd, aan de verplichting tot het betalen van een dergelijk bedrag ontkomen, doordat zij, gebruikmakende van de tijd die het opzetten van een veiling of vergelijkende toets nu eenmaal met zich meebrengt, vlak voordat de betreffende regeling in werking is getreden, hun aanvraag tot verlenging hebben ingediend. In de tweede plaats is het voorgestelde vijfde lid een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen toepassen van het bepaalde in het voorgestelde nieuwe zesde lid.

Het voorgestelde zesde lid biedt, in combinatie met het zojuist besproken vijfde lid, de mogelijkheid om na de veiling, of de vergelijkende toets waarbij de mogelijkheid bestaat om een financieel bod uit te brengen, derhalve als de betalingverplichtingen van de nieuwe vergunninghouders duidelijk zijn, het financieel instrument te benutten om degenen van wie de vergunning is verlengd voor wat betreft de financiële lasten in een vergelijkbare positie te brengen met degenen die op de veiling of de vergelijkende toets een vergunning hebben verworven. In het voorgestelde zevende lid wordt zo een van de kernelementen in de voorstellen van de Commissie Bouw niet alleen uitvoerbaar gemaakt maar bovendien verheven tot een algemene regel in het geval van samenloop van verlenging en een nieuwe verdeling. De voorstellen van de meergenoemde commissie bestaan immers goeddeels uit maatregelen die tot doel hebben om, na de veiling, de partijen van wie de vergunning wordt verlengd in een vergelijkbare financiële positie te brengen als de partijen die via veiling of vergelijkende toets een vergunning hebben verworven.

Een gevolg van het hier voorgestelde vijfde en zesde lid is dat degene van wie de vergunning is verlengd na verlenging kan worden geconfronteerd met financiële verplichtingen van een zodanige omvang dat hij, als hij dit van te voren had geweten, niet om verlenging had gevraagd. In dat geval kan hij zijn vergunning «inleveren» door te vragen om intrekking van de vergunning. Een dergelijk verzoek moet op grond van het bepaalde

in artikel 3.7, eerste lid, onder a, door de minister worden gehonoreerd. Het bepaalde in het zevende lid brengt met zich mee dat hij in dat geval, mits het verzoek tot intrekking tijdig – dat wil zeggen binnen vier weken na de inwerkingtreding van de ministeriële regeling – is gedaan, de verplichtingen die zijn ontstaan als gevolg van de na de verlenging van zijn vergunning inwerking getreden (onderdelen van een) ministeriële regeling niet meer behoeft te voldoen.

Ten behoeve van de uitvoering van de voorstellen van de Commissie Bouw zij voorts nog het volgende opgemerkt. Bij de aanstaande verdeling van frequentieruimte voor landelijke commerciële radio-omroep stelt de commissie voor de nieuwe vergunningen te verdelen door middel van een veiling. Het is daarbij de bedoeling dat geboden wordt in de vorm van het percentage van de met de exploitatie van de vergunning te behalen omzet dat de bieder bereid is jaarlijks af te staan. Daarbij zou, aldus de voorstellen van de commissie, een minimum(biedings)percentage van vijf procent van de (jaar)omzet moeten gelden. Voor de partijen van wie de vergunning wordt verlengd zou een betalingverplichting moeten gelden van vijf procent van de omzet vermeerderd met x procent, waarbij x een door tussenkomst van een deskundige van de resultaten van de veiling af te leiden getal is. Op basis van het voorliggende wetsvoorstel met inbegrip van de nota van wijziging zijn de voorstellen van de commissie als volgt uit te voeren. Voordat de aanvraag voor een vergunning die wordt verleend door middel van een veiling kan worden ingediend zal een ministeriële regeling in werking treden waarin voor alle partijen de verplichting tot het betalen van een eenmalig bedrag wordt vastgelegd. Bovendien zal in diezelfde ministeriële regeling worden bepaald dat alle partijen gehouden zijn (jaarlijks) een periodiek bedrag te betalen van bijvoorbeeld vijf procent van de jaaromzet. Partijen die deelnemen aan de veiling weten derhalve dat het percentage van de jaaromzet dat zij zullen moeten afdragen indien zij de vergunning verkrijgen gelijk is aan het percentage dat zij op de veiling bieden vermeerderd met vijf, het percentage uit het gekozen voorbeeld. Voor de helderheid wordt opgemerkt dat het geboden percentage dat leidt tot vergunningverlening niet wordt vastgelegd in de ministeriële regeling, maar in de bij de vergunning te geven voorschriften. Het op de veiling tot stand gekomen «bedrag» is immers niet, zoals de op basis van artikel 3.3a geldende betalingsverplichtingen, eenzijdig opgelegd maar tot stand gekomen door aanbod en aanvaarding. Ten aanzien van de partijen van wie de vergunning wordt verlengd geldt dat na de veiling, derhalve wanneer de betalingsverplichtingen van de nieuwe partijen duidelijk zijn, de op basis van artikel 3.3, eerste lid, vastgestelde ministeriële regeling kan worden aangepast met dien verstande dat, gebruikmakende van het bepaalde in het vijfde en zevende lid van artikel 3.3a, het percentage van vijf procent zal worden verhoogd met het van de veiling afgeleide percentage. Dit percentage zal voor de vergunningen die aan elkaar gelijkwaardig zijn hetzelfde zijn. Bij de uitvoering van de voorstellen van de commissie voor de niet-landelijke commerciële omroep kan in beginsel dezelfde methodiek worden gevolgd. Het feit dat de commissie bij de verdeling van de vergunningen voor niet-landelijke commerciële omroep voorstelt met absolute bedragen te werken, in plaats van met een percentage van de omzet, doet hier niets aan af.

Onderdeel 1, onder c

In het achtste lid van artikel 3.3a, voorheen het vijfde lid, is kort gezegd bepaald dat in de regel, zolang er nog bestaande vergunninghouders zijn voor een bepaalde (sub)bestemming, voor nieuwe vergunninghouders op een vergelijkbare wijze als voor de bestaande vergunninghouders toepassing moet worden gegeven aan het financiële instrument. Deze

bepaling moet vooral worden gezien tegen de achtergrond van de rechtsgelijkheid (non-discriminatie) en de rechtszekerheid. Partijen die reeds een vergunning hebben voor een bepaalde (sub)bestemming kunnen er op rekenen dat eventuele toekomstige vergunninghouders voor wat betreft de verplichting tot het betalen van een eenmalig of periodiek bedrag in een vergelijkbare positie komen te verkeren als zijzelf. Anderzijds kunnen nieuwe vergunninghouders er op rekenen dat zij wat voornoemde verplichtingen betreft in een vergelijkbare positie komen te verkeren als degenen die reeds over een vergunning beschikken. In het hier voorgestelde onderdeel c wordt voorgesteld, bij het vaststellen of er nog lopende vergunningen zijn, de vergunningen die zijn verlengd buiten beschouwing te laten. Een besluit tot verlenging kan derhalve niet aan een andere inzet van het financiële instrument in de weg staan. In een wettelijk systeem dat uitgaat van toekenning van vergunningen voor bepaalde tijd mogen partijen er niet op rekenen dat een vergunning wordt verlengd. In het verlengde hiervan mag door bestaande en toekomstige vergunninghouders er evenmin op worden vertrouwd dat bij verlenging alles bij het oude blijft. Voor de helderheid wordt opgemerkt dat het hier voorgestelde onderdeel 1, onder c **niet** betekent dat, afgezien van het hiervoor bij onderdeel 1, onder b, besproken geval, voor wat betreft de verplichting tot het betalen van een eenmalig of periodiek bedrag voor partijen van wie de vergunning is verlengd, een ander regime zou mogen gelden dan partijen die een vergunning hebben verkregen via een van de in artikel 3.3, vierde lid, genoemde wijze van verlening. Het hier voorgestelde betekent slechts dat wanneer alle lopende vergunningen aflopen er voor wat betreft de inzet van het financiële instrument met een schone lei kan worden begonnen, ook als wordt besloten een of meer van de aflopende vergunningen te verlengen.

Onderdeel 1, onder d

Door de commissie Bouw wordt in het kader van de rechtszekerheid onder meer voorgesteld het bedrag dat een vergunninghouder in het totaal aan de overheid zal moeten betalen te begrenzen door een absoluut bedrag. De regering is van opvatting dat ook dit voorstel breder toepasbaar is dan het geval waarop het advies van de commissie ziet. Het vooraf stellen van een plafond, mits met zorg gekozen, kan zeker in gevallen waarin de toekomstige ontwikkelingen in de markt erg onzeker zijn, een bepaalde mate van zekerheid scheppen voor de partijen die een vergunning wensen te verwerven. Zodoende kan het stellen van een plafond bijdragen aan een effectieve inzet van het financiële instrument. Tegen deze achtergrond is een wettelijke basis voor het kunnen instellen van een dergelijk plafond opgenomen in het voorgestelde onderdeel 1, onder d.

Het toepassen van een plafond kan, zoals gezegd, nuttig zijn. Een probleem ontstaat echter indien de vergunningverlening plaatsvindt door middel van een veiling en op de veiling blijkt dat meer dan een aanbieder bereid is voor een vergunning een bod te doen dat leidt tot het bereiken of zelfs het overschrijden van het vastgestelde plafond. Het bod kan dan niet langer worden gebruikt om te beslissen welke aanvrager de vergunning krijgt. In dat geval biedt het hier voorgestelde tiende lid uitkomst door te bepalen dat dan wordt beslist door middel van het lot. Degene die langs deze weg de vergunning verkrijgt zal uiteraard, net als in andere gevallen, wel gebonden zijn aan zijn bod in die zin dat hij niet meer hoeft te betalen dan het maximumbedrag dat op grond van het negende lid is vastgesteld.

Onderdeel 2

Artikel 9 van het Frequentiebesluit, zoals hiervoor reeds uiteen is gezet, regelt de verlenging van vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte die zijn verleend door middel van een veiling of een vergelijkende toets. Daarbij is onder meer bepaald dat verlenging geschiedt op aanvraag en dat een dergelijke aanvraag dient te geschieden tenminste een jaar voordat de vergunning afloopt. In het geval van de voorgenomen verlenging van vergunningen voor commerciële radio-omroep is het niet meer mogelijk om te voldoen aan het vereiste een jaar voor het verloop van de vergunningen een aanvraag in te dienen. Daarom wordt hier voorgesteld, bij wijze van uitzondering af te wijken van in artikel 9 van het Frequentiebesluit opgenomen termijn.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries