

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. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 10 mei 2001

Ondergetekende is de leden van de diverse fracties erkentelijk voor de door hen in het nader verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van 26 april 2001 gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Zij zal hieronder, mede namens de Minister van Financiën, ingaan op de gegeven beschouwingen en de gestelde vragen. Zij hoopt dat hiermee de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende is voorbereid.

Nota van wijziging (27 607, nr. 7)

De leden van de VVD-fractie merken op dat uit de toelichting op de nota van wijziging blijkt dat de twee genoemde vormen van betalen ook in combinatie kunnen worden gebruikt. Het wetsvoorstel zelf spreekt echter, zo merken deze leden op, (in art 3.3a, lid 1) van een «eenmalig of periodiek» bedrag, hetgeen in strijd lijkt met de bedoeling van het wetsvoorstel alsmede met het advies van de Commissie Bouw. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven of zij de combinatie van betalingsverplichtingen ook in het wetsvoorstel heeft bedoeld mogelijk te maken.

Het wetsvoorstel maakt het inderdaad mogelijk de verplichting tot het betalen van een eenmalig bedrag te combineren met de verplichting tot het betalen van een periodiek bedrag. In de wettekst blijkt dit uit het gebruik van het woord «of» hetgeen in wetgeving en/of betekent. Dat het eenmalig en periodiek bedrag ook daadwerkelijk te combineren zijn -normaliter kan men immers niet eenmalig en tegelijkertijd periodiek betalen komt doordat de woorden «eenmalig» en «periodiek» niet zozeer zien op de betalingswijze maar op de wijze waarop het te betalen bedrag wordt vastgesteld. Het eenmalig bedrag wordt eenmalig **voor** de vergunningverlening vastgesteld en is gebaseerd op een verwachting met betrekking tot de uit de vergunning te behalen winst dan wel omzet. Het in het wetsvoorstel bedoelde periodiek bedrag is daarentegen altijd gebaseerd op de daadwerkelijk in een bepaalde periode gerealiseerde winst of omzet en wordt derhalve telkens na het verstrijken van die periode vastgesteld. De vergunninghouder weet slechts dat hij na afloop van iedere periode een van te voren (voor vergunningverlening) vastgesteld percentage van de omzet dan wel winst zal moeten afdragen.

Deze opzet spoort met de voorstellen van de Commissie Bouw, in die zin dat ook Bouw in zijn voorstellen bedragen kent die eenmalig vooraf worden vastgesteld (bijvoorbeeld het vaste bedrag bij landelijke commerciële radio-omroep dat in het voorstel van de commissie wordt gerelateerd aan het potentiële luisterbereik) en bedragen die pas achteraf na het verstrijken van een bepaalde periode kunnen worden vastgesteld (bijvoorbeeld het voorstel bij landelijke commerciële radio-omroep om ieder jaar een bepaald percentage van de omzet af te dragen).

De leden van de VVD-fractie vragen wat bedoeld wordt met het woord «bedrag». Door het gebruik van het woord «bedrag» wordt, zo merken deze leden in dit verband op, de indruk gewekt dat het eenmalig vastgestelde bedrag van artikel 3.3a, lid 2 sub a niet in termijnen zou kunnen worden betaald, terwijl die mogelijkheid juist in overeenstemming lijkt met het benefit sharing karakter van de voorgestelde regeling.

Het wetsvoorstel spreekt zich niet uit over de vraag of een eenmalig bedrag ineens of in termijnen betaald kan worden. Het antwoord op die vraag zal moeten worden gevonden in de ministeriële regeling waarin de verplichting tot het betalen van het eenmalige bedrag is opgenomen. Het is denkbaar dat daarbij wordt voorzien in de mogelijkheid het eenmalig bedrag in termijnen te betalen.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts wat bedoeld wordt met een beslissing door het lot.

Onderdeel 1, onder d, van de nota van wijziging ziet op het geval waarin vergunningen worden verleend door middel van een veiling en er tevens voorzien is in een betalingsplafond dat zich tevens uitstrekt over het op de veiling te betalen bedrag. In dat geval kan zich de situatie voordoen dat er voor een vergunning meerdere aanvragers zijn die op de veiling een bedrag bieden dat gelijk of hoger is dan het gestelde plafond. Het op de veiling gedane bod is dan niet meer geschikt om tot de keuze van een vergunninghouder te komen. In een dergelijke situatie kan de Minister van Verkeer en Waterstaat uit de aanvragers die een bedrag gelijk of hoger dan het plafond hebben geboden een vergunninghouder kiezen door middel van een loting. Voor de duidelijkheid wordt nog opgemerkt dat op grond van het wetsvoorstel geen plafond behoeft te worden ingesteld. Het wetsvoorstel biedt slechts de mogelijkheid daartoe.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in het nieuwe vijfde en zesde lid van artikel 3.3a wordt voorgesteld dat – op het moment dat een aanvraag voor een verlenging van een vergunning samenvalt met een verdeling van frequentieruimte door middel van een veiling of een vergelijkende toets met een financieel bod – onder bepaalde voorwaarden per ministeriële regeling na de verlenging een verplichting tot het betalen van een eenmalig of periodiek bedrag kan worden opgelegd. De vergunninghouder kan, zo merken deze leden verder op, indien hij niet aan deze financiële verplichtingen tegemoet kan komen, alsnog een verzoek doen om de vergunning in te trekken. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of door het voeren van een dergelijk beleid niet te veel onzekerheid wordt gecreëerd waardoor huidige vergunninghouders weleens investeringen achterwege zouden kunnen laten.

Vergunninghouders van wie de vergunning wordt verlengd terwijl er tegelijkertijd het voornemen bestaat over te gaan tot een nieuwe verdeling van frequentieruimte door middel van een veiling of een vergelijkende toets met een financieel bod, zullen inderdaad enige tijd moeten leven met een onzekere betalingverplichting. De zekerheid die ze hebben is dat zij in een vergelijkbare positie zullen komen te verkeren als degenen

die een vergunning verwerven op de veiling of via de vergelijkende toets. Bovendien is de periode waarin bedoelde onzekerheid bestaat op grond van het wetsvoorstel begrensd tot maximaal 1 jaar en vier weken. Met betrekking tot de onzekerheid merkt de regering voorts op dat de huidige vergunninghouders een vergunning hebben voor een bepaalde tijd. Bij het maken van hun ondernemingsplannen en de daaruit voortvloeiende investeringen hebben de vergunninghouders daarmee rekening kunnen en moeten houden. Anders gezegd zij mogen in principe niet op voorhand rekenen op verlenging van hun vergunning. Wensen de huidige vergunninghouders de bedoelde onzekerheid niet dan kunnen zij hun vergunning laten verlopen en mee doen aan de nieuwe toekenningsronde, met alle daar weer uit voortvloeiende onzekerheid van dien.

De leden van de CDA-fractie brengen verder naar voren dat het niet duidelijk is op welke wijze het voorstel van de Commissie Bouw met betrekking tot het hanteren van absolute bedragen voor de niet-landelijke commerciële omroepen afwijkt van de voorliggende nota van wijziging. Deze leden vragen, indien er wel sprake is van absolute bedragen, of de regering kan aangeven waaraan deze bedragen worden gerelateerd en hoe hoog deze zullen zijn.

Het is de regering niet geheel duidelijk waar de leden van de CDA-fractie precies op doelen. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk een eenmalig of een periodiek bedrag te verlangen van de verkrijger/houder van een vergunning. Bij het eenmalig bedrag geldt dat dit voordat de aanvraag kan worden ingediend per te verlenen vergunning, (in absolute termen) bekend moet zijn. In de ministeriële regeling waarin de verplichting tot het betalen van een eenmalig bedrag is vervat zal dan ook ofwel een absoluut bedrag, ofwel een formule zijn opgenomen die het mogelijk maakt voor het tijdstip waarop de aanvraag kan worden ingediend het bedrag in absolute termen te berekenen. Dit is mogelijk omdat, zoals eerder is aangegeven, het eenmalig bedrag gebaseerd is op **een verwachting** omtrent de uit de exploitatie van de vergunning te realiseren omzet dan wel voordelen. De regering merkt hierbij nog op dat het bepalen van die verwachting objectief dient te geschieden. Slechts elementen die zijn verbonden aan de te verlenen vergunning, zoals bijvoorbeeld de technische karakteristieken van de bij de vergunning behorende frequentieruimte en aan de vergunning verbonden gebruiksbeperkingen, mogen een rol spelen. In de voorstellen van de Commissie Bouw komen zowel absolute als relatieve bedragen voor. Zo stelt de commissie onder meer voor vergunninghouders voor niet landelijke commerciële omroep een absoluut bedrag te laten betalen dat is afgeleid van het potentieel aantal luisteraars. Dit voorstel kan onder het voorliggende wetsvoorstel worden uitgevoerd als men aanneemt dat er een rechtstreeks verband bestaat tussen de uit een vergunning te behalen winst/omzet en het potentiële luisteraarsbereik van een bepaalde vergunning. Dit laatste lijkt vooralsnog, een nader bestudering vindt nog plaats, het geval te zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben moeite met de voorgestelde wetswijziging omdat naar hun mening de wet nu aan een specifieke ad hoc situatie voor slechts een beperkt deel van het frequentiespectrum met een speciaal gebruik wordt aangepast. De leden van de GroenLinks-fractie zouden graag door de regering gemotiveerd zien wat het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang is dat verlenging van vergunningen vordert. Als er aanleiding is om de wet te wijzigen, zo merken deze leden op, dan moet er een steekhoudende motivatie zijn op grond van artikel 9 van het Frequentiebesluit. Daarbij is het in de ogen van deze leden niet terecht om alleen te verwijzen naar het belang van ter zake relevante opvattingen in de Kamer.

De regering bestrijdt dat de nota van wijziging waar de leden van de GroenLinks-fractie blijkbaar op doelen, er toe leidt dat het wetsvoorstel nu vooral betrekking heeft op een ad hoc situatie. De huidige problematiek met betrekking tot de verdeling van frequentieruimte voor commerciële omroep heeft de regering er toe gebracht nader te bezien hoe het financiële instrument het best kan worden ingezet als een verlenging samenvalt met een nieuwe toekenningsronde. Een dergelijke situatie kan zich bij alle frequentiebestemmingen voordoen en is niet specifiek voorbehouden aan de bestemming commerciële (radio)omroep. Zonder de in de nota van wijziging voorgestelde aanpassingen van het wetsvoorstel zou bij een dergelijke samenloop gelden dat de verlengde partij ten opzichte van de «nieuwkomers» een stuk beter af is. De verlengde partij heeft zekerheid van (het behoud van) de vergunning, terwijl de «nieuwkomer» nog maar af moet wachten of hij succesvol is op de veiling of de vergelijkende toets. Ook in financieel opzicht is de verlengde partij beter af. De «nieuwkomer» moet zijn bod op de veiling gestand doen terwijl de verlengde partij niets hoeft te betalen. Uiteraard geldt hier: hoe hoger de bedragen zijn die op de veiling worden betaald hoe schever de verhoudingen worden. Met de voorgestelde nota van wijziging wordt voorzien in een regeling die het mogelijk maakt bij een samenloop die maatregelen te treffen die nodig zijn om verlengden en nieuwkomers in een vergelijkbare positie te brengen. Hiermee is niet gezegd dat verlenging altijd te rechtvaardigen valt. Daar handelt het wetsvoorstel, alsmede de nota van wijziging niet over. Het wetsvoorstel regelt slechts dat als er goede gronden voor verlenging zijn en er dientengevolge daadwerkelijk verlengd wordt, er maatregelen kunnen worden genomen om verlengden en nieuwkomers in een vergelijkbare positie te brengen. Een motivering met betrekking tot de verlenging ligt dan ook niet, en hoeft dan ook niet ten grondslag te liggen aan het wetsvoorstel. Een dergelijke motivering zal overigens tot uitdrukking komen in de verlengingsbeschikking. Immers in die beschikking, derhalve per verlengingsbesluit, moet worden aangegeven hoe, alle belangen wegende, tot een verlenging is gekomen. De opvattingen van (de meerderheid) van de Tweede Kamer kunnen, en zullen in het geval van de commerciële (radio-)omroep daarin naar verwachting een belangrijke rol in spelen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben voorts vragen over het punt dat de voorgestelde wetswijziging ook geldt voor frequenties die niet voor commerciële omroep gebruikt worden. Zo vragen de leden van voornoemde fractie of dit betekent dat zittende partijen in andere delen van het frequentiespectrum (bijvoorbeeld houders van vergunningen voor mobiele telefonie) daar analoge rechten aan kunnen ontleen wanneer er sprake is van verlenging. Ook vragen deze leden of er bij een dergelijk gebruik dan sprake is van een zelfde algemeen belang op grond van artikel 9 van het Frequentiebesluit. Meer in het algemeen vragen de leden van de GroenLinks-fractie of het niet zo is dat, gezien het zeer open karakter van de wetswijzigingen, straks jurisprudentie de beleidsvrijheid van de regering tot een wassen neus maakt, zodat er uiteindelijk in het gehele frequentiespectrum sprake zal zijn van blijvende bevoordeling van zittende partijen.

Op grond van het bestaande wettelijke systeem, meer in het bijzonder de Telecommunicatiewet en het Frequentiebesluit, geldt dat vergunningen worden verleend voor een bepaalde tijd. Is die tijd verstreken dan is de vergunning beëindigd. In bepaalde omstandigheden is verlenging van een vergunning mogelijk. Dit wordt met betrekking tot vergunningen die zijn verleend door middel van een veiling of een vergelijkende toets, geregeld in het door de leden van de GroenLinks-fractie genoemde artikel 9 van het Frequentiebesluit. Het bepaalde in artikel 9 van het Frequentiebesluit ziet op **alle** vergunningen die via een veiling of vergelijkende toets zijn

verleend. Het maakt derhalve niet uit of een vergunning betrekking heeft op frequentieruimte voor commerciële omroep of, bijvoorbeeld, de verzorging van de mobiel openbare telefoondienst. De voorliggende wetswijziging, met inbegrip van de nota van wijziging brengt in deze systematiek geen enkele wijziging aan.

Voor wat betreft de vraag naar mogelijke precedentwerking van eventuele besluiten tot verlenging in het kader van de commerciële (radio)omroep merkt de regering het volgende op. Voor ieder besluit tot verlenging, of dit nu ziet op de commerciële (radio)omroep of op een geheel andere frequentiebestemming, geldt dat het slechts mag worden genomen indien er voldoende gronden zijn voor die (ene) verlenging. Dit neemt niet weg dat een in een bepaald concreet geval gegeven invulling van de in artikel 9 van het Frequentiebesluit genoemde gronden tot verlenging gevolgen kan hebben voor toekomstige verlengingen. Op voorhand valt hier echter niet veel over te zeggen.

De regering is van opvatting dat een (blijvende) bevoordeling van zittende partijen in het gehele frequentiespectrum ongewenst is. Verlenging is en moet dan ook de uitzondering op de regel blijven. Bovendien, en daar brengt het wetvoorstel uitkomst, moet bij een verlenging worden bewerkstelligd dat partijen in een vergelijkbare positie komen. De regering gaat er vooralsnog vanuit dat voor iedere verlenging, of die nu plaatsvindt in het kader van de voorliggende problematiek of in het kader van een nu nog onbekende toekomstige situatie, zodanige gronden zijn dat de door de leden van de GroenLinks-fractie geschetste geval zich niet zal voordoen.

De leden van de GroenLinks-fractie zouden voorts graag de gang van zaken beschreven zien als over 8 jaar de verleende vergunningen voor frequenties voor commerciële omroep zijn afgelopen. Krijgen, zo vragen deze leden, zittende verlengde partijen dan automatisch weer recht op een nieuwe vergunning, en zal het een juridisch houdbare zaak zijn om na een keer met dit nieuwe uitzonderlijke systeem van veilen en verlengen gewerkt te hebben nog weer een andere methode toe te passen.

Het is de regering niet mogelijk om te de situatie over acht jaar te beschrijven. In ieder geval zal het niet zo zijn dat als er al vergunningen worden verlengd- dit een automatisch recht geeft op een nieuwe vergunning. Een dergelijk recht bestaat trouwens nu ook niet. Zoals gezegd moet nu, en bij onveranderde wetgeving ook in de toekomst, worden gekeken of er voldoende gronden zijn voor verlenging. Of dergelijke gronden er over acht jaar zijn kan pas dan worden beoordeeld. Of dergelijke gronden er nu zijn moet, zoals gezegd, nog beoordeeld worden. Voor wat betreft de vraag naar de precedentwerking zij verwezen naar de hiervoor gegeven antwoorden.

Verder zouden de leden van de fractie van GroenLinks graag willen weten of de regering met zekerheid kan zeggen dat de voorgestelde wetswijzigingen juridisch houdbaar zijn in Europees verband, met name waar het gaat om het mededingingsrecht. In dit verband vragen zij voorts of advies is ingewonnen over de nota van wijziging bij ter zake kundigen bij de Europese Unie.

De in de nota van wijziging voorgestelde aanpassingen leiden er toe dat het financieel instrument voorzover dat bestaat uit de mogelijkheid tot het vragen van een eenmalig of periodiek bedrag ook kan worden ingezet op het moment dat vergunningen worden verlengd. Eerder is al aangegeven dat het voorstel van wet, de nota van wijziging hieronder begrepen, zich niet uitspreekt over de vraag of een in een concreet geval genomen besluit tot verlenging zich verdraagt met het Europees (mededingings-)

recht. Een dergelijke toets kan ook niet in zijn algemeenheid worden gedaan. Pas wanneer een concreet te beslissen aanvraag tot verlenging voorligt kan worden beoordeeld hoe die verlenging zich verdraagt met het Europese recht.

Verder is in de nota van wijziging een regeling gegeven die van toepassing is in het geval van samenloop tussen een verlengingsaanvraag en een nieuwe toekenningsronde. De kern van deze regeling is dat, met behoud van een zo groot mogelijke mate van rechtszekerheid en voorspelbaarheid, de partijen van wie de vergunning wordt verlengd in een vergelijkbare positie worden gebracht als degenen die een vergunning hebben verkregen op een veiling dan wel door middel van een vergelijkende toets met een financieel bod. De regering is van opvatting dat dit regime recht doet aan de (ook) in het Europees recht verankerde beginselen van rechtszekerheid en non-discriminatie en zich derhalve verdraagt met het Europese recht. Tot slot merkt de regering op dat de nota van wijziging niet met de Europese Commissie besproken is. De in de nota van wijziging voorgestelde aanpassingen gaven en geven daartoe naar de opvatting van de regering ook geen aanleiding toe.

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