

Vergaderjaar 1997–1998

25 722

Wijziging van de wet, houdende wijziging van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen in verband met de invoering van het veilen van schaarse frequenties voor systemen van digitale mobiele telecommunicatie (veilen frequenties mobiele telecommunicatie)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

De onderhavige novelle voorziet in de wijziging van het wetsvoorstel, houdende wijziging van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen in verband met de invoering van het veilen van schaarse frequenties voor systemen van digitale mobiele telecommunicatie (veilen frequenties mobiele telecommunicatie).

De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft op 9 september 1997 voorlopig verslag uitgebracht over dit wetsvoorstel (kamerstukken I 1996/97, 25 171, nr. 297b).

Na de aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer op 17 juni 1997 ontving ondergetekende een brief van commissaris Van Miert van de Europese Commissie. In deze brief verzocht de heer Van Miert mij «de beginselen van de nieuwe wet vooralsnog niet op de selectie van de DCS 1800-aanbieders toe te passen». Daarbij wees hij op de mogelijkheid dat bestaande of nieuwe vergunninghouders klachten zullen indienen, hetgeen tot onzekerheid zou kunnen leiden, die mogelijk nadelig voor de markt zal zijn.

Naar aanleiding van deze brief zijn besprekingen ter zake met de Commissie aangevallen. Ondergetekende heeft beide Kamers der Staten-Generaal hiervan op de hoogte gebracht, bij brief van 21 augustus 1997 (kamerstukken I 1996/97, 25 171, nr. 297a).

Vervolgens zijn door een van de reeds in Nederland bestaande vergunninghouders voor GSM, Libertel, en door Enertel klachten ingediend bij de Europese Commissie tegen mijn voornemens, zoals in bovengenoemd wetsvoorstel neergelegd. De reeds met de Commissie aangevallen besprekingen hebben zich vervolgens toegespitst op deze klachten.

Op 18 september heeft Europees Commissaris Van Miert mij per brief het standpunt van de Commissie terzake van de klacht van Libertel meegedeeld. De Commissie heeft, naar aanleiding van de klacht van Libertel, op een aantal punten bezwaren tegen het voorgenomen beleid, zoals dat in het eerdergenoemde wetsvoorstel is neergelegd.

Als eerste richten de bezwaren van de Commissie zich tegen de naheffing zoals deze in artikel II van het wetsvoorstel is opgenomen. Deze naheffing houdt kortweg in dat de bestaande GSM-vergunninghouders

een vergoeding verschuldigd zijn voor de door hen gebruikte radio-frequenties, indien het gebruiksrecht op de DCS 1800-radio-frequenties geveild wordt. Volgens de Commissie is de klacht van Libertel tegen de effectuering van die naheffing gegrond, en is het voorgenomen beleid in strijd met de Europese regelgeving.

Het tweede punt betreft de voorgenomen tijdelijke uitsluiting tot gebruik van de DCS 1800-frequenties voor een periode van drie jaar. De Commissie erkent dat richtlijn 96/2/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 16 januari 1996 tot wijziging van richtlijn nr. 90/388/EEG met betrekking tot mobiele en persoonlijke communicatie (PbEG L 20, hierna: richtlijn nr. 96/2/EG) de lidstaten toelaat mededingingsbevorderende maatregelen te nemen, maar wijst er op dat de bewijslast van die maatregelen en hun duur bij de lidstaten ligt.

Als derde punt stelt de Commissie dat de bezwaren van Libertel tegen de uitgestelde veiling van de 50 Mhz (de zogenoemde «Nozema-frequenties») moeilijk te weerleggen zijn.

Gezien dit standpunt van de Commissie, zal doorgaan op de ingeslagen weg betekenen dat de Commissie juridische stappen zal zetten tegen Nederland. Dit zou kunnen leiden tot een procedure voor het Hof in Luxemburg, waarvan de uitkomst onzeker is. Hoewel ik van mening ben dat het tot nu toe gevoerde beleid zeer wel te verdedigen is, ben ik het met de Commissie eens dat een dergelijke procedure of andere mogelijke juridische procedures nog vele jaren onzekerheid in de markt voor mobiele telecommunicatie zullen opleveren, wat zeer nadelig zal uitwerken op de ontwikkeling van die markt.

Gelet op deze situatie heb ik besloten tot aanpassing van mijn beleidsvoornemens, en tot indiening van de onderhavige novelle. Over mijn voornemens tot en de redenen van de indiening van deze novelle heb ik de voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal bij brief van 6 oktober 1997 reeds ingelicht.

Met de indiening van deze novelle komt de zogenoemde naheffing voor de bestaande GSM-vergunninghouders te vervallen. Daarmee wordt aan het eerste bezwaar van de Commissie tegemoet gekomen.

Ook aan het tweede punt van bezwaar van de Commissie ben ik tegemoet gekomen. Met deze novelle wordt aan het wetsvoorstel een bepaling toegevoegd, welke het mogelijk maakt KPN en Libertel, indien zij een of meerdere van de kleinere pakketten DCS 1800-radio-frequenties verwerven, gedurende een bepaalde periode te verbieden om de verworven frequenties in te zetten. Deze maatregel strekt ter bevordering van de daadwerkelijke mededinging in de betreffende markt, en is in overeenstemming met het Europees recht, in het bijzonder met richtlijn 96/2/EG. Ik kom hier op terug in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel D.

Ten aanzien van het derde punt van bezwaar ben ik met de Commissie van mening dat de tweede veiling van de 50 Mhz niet langer kan worden uitgesteld. Gedurende de doorlooptijd van het wetsvoorstel zijn de omstandigheden op de markt voor mobiele telecommunicatie in Nederland ingrijpend gewijzigd. Ik doel hier vooral op het feit dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel bleek, dat de 50 MHz DCS 1800-frequenties, die thans nog ter beschikking zijn van KPN, eerder beschikbaar zouden kunnen komen dan oorspronkelijk was voorzien. Inmiddels is zekerheid gekomen over het moment van beschikbaar komen van deze frequenties: 24 april 1998. Weliswaar blijft een voorbehoud noodzakelijk met betrekking tot het gebruik van de frequenties in de grensgebieden, maar op zich is dit onvoldoende reden om de veiling in zijn totaliteit uit te stellen. Daarom ben ik met de Commissie van mening dat deze frequenties in dezelfde procedure toegewezen kunnen worden.

De wijze waarop ik aan de bezwaren van de Commissie tegemoet wil komen is door mij in mijn brief van 6 oktober 1997 aan de Commissie gemeld. Naar vernomen is, acht de Commissie daarmee in voldoende mate tegemoet gekomen aan de bezwaren, en worden door de Commissie ook overigens op die punten geen bezwaren van Europees-rechtelijke aard voorzien.

Voor alle duidelijkheid wil ik er op wijzen dat ik onverkort vasthoud aan het kabinetsbesluit van 1995 om voor de onderhavige vergunning-verlening, in geval van schaarste, het instrument veilen als verdelings-instrument toe te passen.

Ook houd ik vast aan mijn voornemen om in ieder geval twee landelijke vergunningen voor DCS 1800 gecombineerd met E-GSM te veilen. De mogelijkheid tot uitsluiting van de bestaande vergunninghouders van die landelijke vergunningen blijft in dit wetsvoorstel gehandhaafd.

De resterende DCS 1800-radio-frequenties zullen worden verdeeld over meerdere kleinere pakketten. Aan de veiling van deze kleinere pakketten mag een ieder die aan de minimum toelatingseisen voldoet, meedoen. Aan deze vergunningen zullen minder verplichtingen worden verbonden dan aan de twee landelijke vergunningen. Zo zal er geen verplichting tot landelijke dekking aan deze vergunningen worden verbonden.

Tenslotte is in de novelle van de gelegenheid gebruik gemaakt de in het wetsvoorstel in de artikelen III tot en met VIII neergelegde samenloop-bepalingen in overeenstemming te brengen met de thans vigerende Wet op de telecommunicatievoorzieningen. Deze wet is inmiddels door de inwerkingtreding van een aantal wetten drie maal gewijzigd. Het betreft de volgende wetten:

- a. de Wet van 2 juni 1997, tot wijziging van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen in verband met de liberalisering van de spraaktelefoondienst (Stb. 226);
- b. de Wet van 5 juli 1997, houdende regels inzake instelling van een college voor de post- en telecommunicatiemarkt (Stb. 320);
- c. de Wet van 5 juli 1997 tot wijziging van bepalingen van de Mediawet, de Wet op de telecommunicatievoorzieningen en de Radio-Omroep-Zender-Wet 1935 in verband met de liberalisering van de mediawetgeving (Stb. 336).

In de plaats van deze samenloopbepalingen zijn dientengevolge in de novelle enkele bepalingen van puur wetgevingstechnische aard opgenomen. Het betreft artikel I, onderdelen A, B, F en G tot en met L.

Tevens is er bij de novelle van uitgegaan dat de Wet van 21 februari 1997, houdende wijziging van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen en het Wetboek van Strafvordering in verband met de volledige wederzijdse erkenning van goedkeuringen van randapparatuur en van apparatuur voor satellietgrondstations (Stb. 124) in werking zal zijn getreden voor het moment van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel.

II. ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel C

De voorgestelde wijziging van het tweede lid van artikel 13c strekt ertoe het mogelijk te maken, af te wijken van de thans wettelijk vastgelegde verplichting tot het landelijk verzorgen van de bij de vergunning opgelegde diensten. De minister kan in de op grond van artikel 13I, tweede lid, onder c, aan de vergunning te verbinden voorschriften en beperkingen bepalen of de diensten al dan niet landelijk moeten worden aangeboden.

De verplichting tot landelijke verzorging blijft uiteraard wel gelden voor de reeds verleende vergunningen voor GSM en ERMES. Deze verplichting zal ook gaan gelden voor de twee te verlenen landelijke vergunningen voor DCS 1800 gecombineerd met E-GSM.

Met deze bepaling komt ondergetekende tegemoet aan de wensen van de markt om DCS 1800-frequenties ook voor niet-landelijke toepassingen, zoals de zogenoemde «wireless local loop» of voor regionale toepassingen in te kunnen zetten. Door het niet opleggen van de verplichting tot landelijke dekking wordt het voor aanstaande vergunninghouders aantrekkelijker om met een relatief klein pakket aan frequenties op de betreffende markt actief te worden. DCS 1800 is een technisch systeem dat ook voor niet-landelijke toepassingen zeer geschikt is, omdat, vergeleken met GSM, met een relatief kleine hoeveelheid radio-frequenties op een geografisch klein gebied een grote capaciteit kan worden geboden.

Artikel I, onderdeel D

In het voorgestelde artikel 13k is het vijfde lid gewijzigd en is een nieuw achtste lid toegevoegd.

In het vijfde lid is de tweede volzin geschrapt. Onder verwijzing naar de memorie van toelichting van het wetsvoorstel, onder Artikel I, onderdeel L, volsta ik hier met een korte toelichting van deze wijziging.

De in het vijfde lid neergelegde bepaling strekt ertoe het mogelijk te maken wijzigingen aan te brengen in de toegekende radio-frequenties. In de memorie van toelichting is benadrukt dat van deze mogelijkheid slechts in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld als gevolg van internationale afspraken, gebruik zal worden gemaakt. Met de rechten van de vergunninghouders dient uiteraard zorgvuldig te worden omgegaan. Ten tijde van de indiening van het wetsvoorstel was het uitgangspunt dat er slechts twee vergunningen voor DCS 1800 gecombineerd met E-GSM zouden worden verleend. In die situatie was het niet of nauwelijks denkbaar dat de betreffende radio-frequenties «ongebruikt» zouden blijven. Zoals bekend is het aantal beschikbare frequenties en het aantal te verlenen vergunningen inmiddels veel groter geworden. Het risico op «ongebruikt» blijven van op zich schaarse frequenties wordt daarmee groter. Om niet meteen naar het zware middel van intrekking van de vergunning te hoeven grijpen, dient de minister de mogelijkheid te hebben radio-frequenties die door een vergunninghouder, bijvoorbeeld om strategische redenen, bewust en structureel ongebruikt worden gelaten terug te nemen. In de vergunningsvoorschriften kunnen, zoals dit ook in de reeds verleende GSM-vergunningen het geval is, hier nadere voorschriften, zoals een bepaalde frequentie-economie, worden opgenomen.

Het nieuwe achtste lid geeft de minister de bevoegdheid om het moment uit te stellen waarop toegekende radio-frequenties daadwerkelijk mogen worden gebruikt.

Deze bevoegdheid zal de minister slechts in de twee onder a en b genoemde gevallen mogen gebruiken.

Onderdeel a strekt ertoe de bestaande GSM-vergunninghouders tijdelijk te verbieden de eventueel door hen verworven DCS 1800-frequenties in te zetten. Hiermee wordt mede uitvoering gegeven aan de motie Kamp (kamerstukken II 1996/97, 25 171, nr. 12).

Deze bevoegdheid van de minister is in overeenstemming met het Europees recht, in het bijzonder met richtlijn 96/2/EG, artikel 2, vierde lid. De Commissie heeft in haar eerder vermelde brief van 18 september 1997 bevestigd dat het lidstaten op grond van deze bepaling is toegestaan mededingingsbevorderende maatregelen als de onderhavige te nemen. Daarbij tekent de Commissie aan dat de bewijslast voor de noodzaak en de duur daarvan bij de lidstaat ligt.

Dergelijke maatregelen moeten worden gezien tegen de achtergrond van de Overwegingen bij deze richtlijn, in het bijzonder Overweging 8. Hierin is onder meer te lezen: «Met name wanneer een lidstaat DCS 1800-vergunningen verleent (...) mogen aan bestaande exploitanten van GSM- of DCS 1800-vergunningen alleen in omstandigheden die daadwerkelijke mededinging garanderen, nieuwe of aanvullende vergunningen worden verleend». Ondergetekende acht tijdelijke uitsluiting nodig om nieuwkomers in de gelegenheid te stellen hun infrastructuur op te bouwen en feitelijk in de markt actief te worden. Daarbij speelt tevens een rol dat de bestaande GSM-vergunninghouders in die periode, zo zij DCS 1800-frequenties verkregen hebben, hun infrastructuur reeds kunnen opbouwen en aan het einde van die periode direct in de markt actief kunnen worden. Bovendien speelt een rol dat deze partijen niet alleen gebruik kunnen maken van hen bij de GSM-vergunningverlening toegewezen GSM-frequenties, maar ook nog van de GSM-frequenties die nu nog voor het analoge net ATF 3 worden gebruikt. Gezien het voorgaande acht ik een uitsluiting van twee jaar noodzakelijk, met de mogelijkheid van verlenging tot drie jaar. Tot verlenging wordt slechts besloten, indien dit, gelet op de genoemde richtlijn, nodig is om te zorgen voor daadwerkelijke mededinging op de betrokken markt.

Onderdeel b houdt verband met mijn besluit niet alleen de nu reeds beschikbare radio-frequenties, maar ook de 50 MHz DCS 1800-frequenties die met ingang van 24 april 1998, vrijkomen in een en dezelfde procedure toe te wijzen. Omdat het zeer wel mogelijk is dat de toewijzing van de betreffende 50 MHz zal geschieden voor de datum waarop de minister daadwerkelijk over deze frequenties kan beschikken, en omdat tot aan dat moment nog rechten van derden (in casu KPN en Nozema) op deze frequenties gelden, dient de minister de mogelijkheid te hebben het gebruik van deze frequenties door vergunninghouders tot dat moment uit te sluiten. Het spreekt vanzelf dat aanvragers van een vergunning in een vroegtijdig stadium expliciet van deze beperking op de hoogte zullen worden gebracht.

Artikel I, onderdeel E

Deze wijziging houdt verband met de wijziging die is voorgesteld onder artikel I, onderdeel C.

Artikel I, onderdeel J

Met het vervallen van artikel II wordt de schaarstevergoeding voor de bestaande GSM-vergunninghouders ingetrokken. Dit is reeds in het algemeen gedeelte van de toelichting aan de orde geweest.

Van het achterwege laten van de schaarstevergoeding mag, als zodanig, een neerwaarts effect worden verwacht op de totale opbrengst van de veiling voor de Staat. Nu echter ook de zogenoemde Nozema-frequenties ter verdeling worden aangeboden, is geen inschatting te maken van het te verwachten effect op de totale opbrengst. In dit verband zij overigens nogmaals opgemerkt dat de keuze van de regering voor het veilingsinstrument in de eerste plaats is gebaseerd op de mogelijkheden die dit instrument biedt om te kunnen komen tot een economisch en technisch efficiënte verdeling van schaarse frequenties. In de begroting zijn dan ook geen middelen opgenomen met betrekking tot de veiling, noch heeft besluitvorming plaatsgevonden over de bestemming van de veiling-opbrengst.

Artikel I, onderdeel G

Artikel 13ij is zodanig aangepast dat alleen die vergunninghouders die verplicht worden hun diensten landelijk aan te bieden, de minister kunnen verzoeken toepassing te geven aan artikel 13x. Hierdoor wordt voorkomen dat vergunninghouders die geen verplichting tot landelijke dekking hebben, via de weg van artikel 13x op een relatief eenvoudige wijze tot landelijke dekking zouden kunnen komen. Uit oogpunt van eerlijke mededinging is dit ongewenst.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink