

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 28 februari 2000

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Inleiding

Algemeen

Vergelijkende toets met en zonder financieel bod

Verplichting tot het betalen van een eenmalig of periodiek bedrag

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het wetsvoorstel heeft vooral betrekking op artikel 3.3, vierde lid, onder b. Deze leden vragen zich af of er ook niet een soortgelijke regeling zou moeten worden getroffen voor het in artikel 3.3, vierde lid, onder a genoemde. Ook voor verlening van vergunningen op volgorde van binnenkomst van aanvragen zou het immers gepast kunnen zijn om een financieel instrument te kunnen hanteren.

De leden van de VVD-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn van oordeel dat dit wetsvoorstel een goede en logische aanvulling is op de Telecommunicatiewet, en zijn het eens met de regering dat het wenselijk is, los van het gekozen verdelingsmechanisme, te beschikken over een aanvullend financieel instrument om het optimaal gebruik van de frequentieruimte te waarborgen. De leden van de VVD-fractie hebben nog wel een aantal vragen.

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Reitsma (CDA), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Valk (PvdA), Van Gijssel (PvdA), Leers (CDA), ondervoorzitter, Feenstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Stellingwerf (RPF), Giskes (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Van der Steenhoven (GroenLinks), Ravestein (D66), Niederer (VVD), Van der Knaap (CDA), Eurlings (CDA), Van Bommel (SP), Herrebrugh (PvdA), Hindriks (PvdA), De Swart (VVD).

Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Th. A. M. Meijer (CDA), Stroeken (CDA), Van Gent (GroenLinks), Waalkens (PvdA), Crone (PvdA), Atsma (CDA), Duivesteijn (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Schutte (GPV), Augusteijn-Esser (D66), Geluk (VVD), Luchtensveld (VVD), Spoelman (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Van Walsem (D66), Weekers (VVD), Buijs (CDA), Dankers (CDA), Poppe (SP), Dijkzma (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Nicolaï (VVD).

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel dat strekt tot het invoeren van een financieel instrument bij het verdelen van frequenties.

Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de reikwijdte is van het gestelde in artikel 3.3. In het algemeen deel van de memorie van toelichting is vermeld dat pas een ander verdelingsinstrument kan worden toegepast als alle vergunningen zijn afgelopen. Hoe zorgt de regering er voor dat deze bepaling in de praktijk niet tot gevolg heeft dat op bepaalde terreinen geen ander verdelingsinstrument kan worden toegepast, terwijl dit beleidsmatig wel wenselijk is?

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of kan worden beargumenteerd waarom een aanvullend financieel instrument een noodzakelijke prikkel is om de frequentieruimte beter te benutten. Wat verstaat de regering onder het «optimaal gebruik van frequentieruimte»? Deze leden zijn van mening dat een zo laag mogelijke (financiële) drempel een optimaal gebruik van de beschikbare frequentieruimte garandeert. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat een optimale verdeling en benutting van de frequentieruimte door veel meer factoren wordt bepaald dan het opwerpen van een financiële drempel?

Deze leden vragen zich af of de regering een financieel instrument wil inbouwen vanwege een marktordenend principe, of vanwege een ander argument. Kan de regering aantonen of de redenering «hoe meer de aanbieder moet betalen, hoe efficiënter hij gebruik zal moeten maken van de frequentie» steekhoudend is? Waarop is deze stelling gebaseerd? Als de regering bij de uitgifte van landelijke frequenties het argument hanteert dat er een directe relatie is tussen de hoogte van de te betalen bedragen en het efficiënte gebruik van de etherfrequentie(s), dan is het deze leden niet duidelijk waarom zulks voor de regionale en lokale commerciële frequenties niet het geval zou zijn. Daarom vragen de leden van de CDA-fractie aan de regering hierop nader in te gaan, en duidelijk aan te geven waarom er voor verschillende benaderingen wordt gekozen. Sluit de regering uit dat een gegadigde voor een frequentie de betreffende frequentie(s) uit oogpunt van strategische overwegingen wil verwerven? Zo ja, welke garanties worden dienaangaande gegeven? Zo nee, hoe kan de regering toch het optimaal gebruik van de frequentie waarborgen? Deze leden vragen zich af wat de consequenties zijn voor de publieke omroep als blijkt dat de ruimte niet optimaal gebruikt wordt. Krijgen zij in dat geval een andere frequentie toegewezen?

Deze leden willen graag een meer gedetailleerd inzicht in de rentabiliteit en de solvabiliteit van bestaande en toekomstige commerciële gebruikers van frequentieruimte. Achtergrond is dat het niet zo kan zijn dat in de toekomst een financiële drempel wordt opgeworpen terwijl op voorhand duidelijk kan zijn dat de bedoelde financiële drempel door een aantal gegadigden niet kan worden opgebracht. Is de regering het met deze leden eens dat de hierboven genoemde situatie een verslechtering van de concurrentieverhoudingen tussen de verkrijgers van de frequenties tot gevolg kan hebben?

Door een combinatie van veiling en een hoge waarde van het financieel instrument kunnen de geboden prijzen aanzienlijk stijgen. Is de regering het met deze leden eens dat de toepassing van het financieel instrument het risico van overbieding, in het geval van een veiling, juist vergroot door het stellen van een (te hoge) financiële drempel?

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe de regering de stelling beoordeelt dat invoering van het financieel instrument het risico inhoudt, dat een daling van de diversiteit van het aanbod zal optreden, in elk geval voor zover het gaat om toepassing van frequenties door commerciële

omroepinstellingen, omdat deze het financieel instrument moeten terugverdienen en dit alleen mogelijk is door het exploiteren van een programma gericht op een brede doelgroep?

Deze leden zijn van mening dat het koppelen van een financiële drempel aan het efficiënte gebruik van een frequentie ertoe kan leiden dat frequentiegebruik louter economisch kan worden beoordeeld. Acht de regering dit maatschappelijk gezien een gewenste benadering en ontwikkeling? Welk mechanisme waarborgt dan nog een breed en divers radioaanbod?

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie de regering in te gaan op de vraag of voor elk beschikbaar frequentiepakket hetzelfde eenmalige bedrag moet worden betaald om tot de veiling te kunnen worden toegelaten, of dat het zou kunnen zijn dat voor een bepaalde frequentie verschillende bedragen voor verschillende belangstellenden worden berekend.

Is de regering het met deze leden eens dat de feitelijke werking van het financieel instrument op zichzelf gelijk staat aan het instrument van de regulerende heffing, waarbij een vast bedrag ex ante gecombineerd wordt met een heffing ex post? Deelt de regering de mening van deze leden, dat het beter zou zijn, om te kiezen voor de invoering van de regulerende heffing als afzonderlijk verdelinginstrument? Immers, het instrumentarium ter verdeling van frequentieruimte kan, op grond van de Telecommunicatiewet en het Frequentiebesluit, ook in combinatie toegepast worden, zodat de facto hetzelfde resultaat behaald kan worden, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheid opengelaten wordt om de herverdeling slechts op grond van de regulerende heffing plaats te laten vinden. Is de regering van mening dat, door invoering van een dergelijk verdelingsmechanisme, tegemoetgekomen kan worden aan de behoefte van de door de staatssecretaris ingestelde commissie-Bouw, die de consultatie voor een alternatieve verdeling van de FM-frequenties moet uitvoeren (zie ook de brief van de staatssecretaris hieromtrent met kenmerk DGTP/01/1406/NG)?

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd naar de inhoudelijke vergelijking van de «economische waarden van de verschillende infrastructuren». Kan de regering een nadere analyse geven van de waarde van de verschillende infrastructuren? Hierbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan de infrastructuren ether, kabel en satelliet. Welke andere infrastructuren zijn binnen een tijdsbestek van acht jaar te verwachten, en welke verwachtingen heeft de regering ten aanzien van de introductie, het gebruik en de mogelijke waarde van deze infrastructuren? Deze leden plaatsen vraagtekens bij de ongelijkheid die ontstaat door het op voorhand opwerpen van een aanzienlijke financiële drempel voor het verkrijgen van toegang tot de ether. Deze leden vragen zich af of hierdoor niet een van overheidswege gestimuleerde en geïnitieerde ongelijkheid ontstaat ten opzichte van andere infrastructuren en technieken.

Hoe oordeelt de regering over het voornemen dat één gegadigde meerdere frequentiepakketten kan verwerven? Ook zijn de leden van de CDA-fractie benieuwd naar de wijze waarop de in de gewijzigde wet aangekondigde ministeriële regeling wordt ingevuld, vastgesteld en hoe de Tweede Kamer hierbij wordt betrokken.

In haar voornemen om de FM-frequenties te veilen, heeft de regering de toepassing van een financieel instrument geïntroduceerd. Inmiddels staat vast dat voor veilingen van frequenties, in elk geval voor het veilen van de FM-frequenties, alle draagvlak weggeëbd is. Waarom wenst de regering het financieel instrument alsnog wettelijk te verankeren? De frequentie-veilingen in andere Europese landen hebben geleid tot overbieding en het optreden van de winner's curse. Dit heeft vaak tot gevolg dat de win naar van het geveilde object het pakket te duur heeft gekocht en vervolgens met dalende winsten of zelfs verliezen eindigt. De gezondheid van de betrokken bedrijven is bij de eerdere veilingen dan ook op het spel gezet.

Zie bijvoorbeeld ook de snel verslechterende positie van KPN Telecom, die toch grotendeels toegeschreven wordt aan de enorme bedragen die dat bedrijf voor UMTS-licenties heeft moeten ophoesten. De financiële berichten dichten de slechte cijfers van British Telecom en Deutsche Telekom ook toe aan de UMTS-veilingen. Betekent het alsnog indienen van het voorstel tot wetwijziging dat de staatssecretaris vasthoudt aan een veiling van FM-frequenties?

Naar aanleiding van de FM-zerobase is het de leden van de CDA-fractie wel duidelijk geworden dat de frequentierekenmeesters frequentieplannen kunnen aanpassen, waardoor de plannen ook aangepast kunnen worden aan de marktbehoefte, vanzelfsprekend binnen de grenzen die hiervoor staan. Wat verstaat de regering onder «met inachtneming van het frequentieplan», in artikel 3.3, vijfde lid? Gaat de regering ervan uit dat de frequentieruimte zoveel mogelijk aangepast wordt aan de markt, of neemt zij klakkeloos aan dat de frequentieruimte, en een verkaveling daarvan, vaststaande gegevens zijn? Dit is immers van belang voor het aanbod aan frequenties en voor de hantering van een financieel instrument, alsmede de hoogte daarvan.

Vergelijkende toets met en zonder financieel bod

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe bewerkstelligd kan worden dat de goede elementen van het veilingmechanisme (onder andere transparantie, non-discriminatoir karakter, eenvoud) niet verloren gaan bij het inruilen van het veilingmechanisme voor een vergelijkende toets met financieel instrument?

Deze leden zijn zich bewust van de positieve rol die het financieel bod op de transparantie van de vergelijkende toets kan hebben. Doordat het financieel bod bij de vergelijkende toets een bepaald gewicht moet hebben, zullen ook de andere (kwalitatieve) criteria, die deel uit maken van de vergelijkende toets, een gewicht moeten krijgen. Dit draagt bij aan de transparantie van de vergelijkende toets. Kan de regering aangeven welke waarborgen ze kan geven voor de transparantie van de vergelijkende toets?

De leden van de VVD-fractie constateren dat het wetsvoorstel twee financiële instrumenten bevat. In de eerste plaats de in een ministeriële regeling op te nemen toekomstige verschuldigde betaling. In de tweede plaats het in de vergelijkende toets toe te passen financieel bod.

Deze leden zijn van mening dat het eerste instrument niet mag worden uitgelegd als verkapt belastingverhoging, maar dat het is bedoeld om, zodra de ondernemer een marktconforme exploitatie tot stand heeft kunnen brengen, de overheid te laten meedelen in de meerwaarde van de vergunning. Daarmee levert dit instrument «onzeker» geld op voort de overheid. Het financieel bod vraagt de kandidaatvergunninghouder(s) vooraf een inschatting te maken van de waarde van de vergunning. Het doen van een financieel bod betekent dat er zo goed mogelijk wordt aangesloten bij de voordelen van het veilingmechanisme.

Deze leden zijn van oordeel dat het de voorkeur verdient bij de verdeling van frequentieruimte (als er geen sprake is van veiling) beide financiële elementen deel uit laten maken van de afweging. Wat is de reactie van de regering op deze redenering?

Op bladzijde 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat een ander verdelingsinstrument kan worden toegepast als er sprake is van «sterk veranderde omstandigheden». Wanneer is hier sprake van? Kunnen deze omstandigheden gekwantificeerd worden?

Bij de vergelijkende toets wordt gesproken over de bereidheid om een bindend financieel bod uit te brengen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of er hierbij alleen wordt gekeken naar de bereidheid om een bod

uit te brengen of dat er eveneens naar de hoogte van het bod wordt gekeken? Er wordt immers gesteld dat ook bij de vergelijkende toets het financiële instrument wordt ingezet om het optimaal gebruik van de toe te kennen frequentieruimte te waarborgen. Daarbij is de regering van mening dat deze meer wordt gewaarborgd bij een hoger bedrag dat de bieder voor het gebruik over heeft. Indien deze redenering klopt, waarin verschilt dan uiteindelijk een vergelijkende toets nog met een veiling? Of anders gezegd, op welke wijze kan dan nog worden gewaarborgd dat niet het financiële bod, maar de andere criteria de doorslag geven voor het verlenen van de frequentie?

In dit verband zouden de leden van de CDA-fractie zeer geïnteresseerd zijn in de lijst van criteria die zou worden opgesteld voor een vergelijkende toets voor de verdeling van frequentieruimte.

De regering stelt dat er pas een ander verdelingsinstrument kan worden aangewend als alle vergunningen binnen de bestemming zijn verlopen, of wanneer er sprake is van sterk veranderde omstandigheden. Aan welke omstandigheden wordt er gedacht? Worden de vergunninghouders op de hoogte gesteld van omstandigheden die eventuele toepassing van een ander verdelingsinstrument mogelijk maakt? Waarom wordt in dit verband gesteld dat de burger dan weet waar hij aan toe is, en wordt er niet gerefereerd aan de huidige en/of potentiële vergunninghouders? Uiteraard zijn de leden van de CDA-fractie het met de regering eens dat er bij het kiezen van een verdelingsmechanisme gehandeld dient te worden met inachtneming van het beginsel van non-discriminatie. Het is echter niet geheel duidelijk wat er in dit geval precies wordt verstaan onder de begrippen non-discriminatie en gelijke gevallen.

Verplichting tot het betalen van een eenmalig of periodiek bedrag

In artikel 3.3a (tweede lid) wordt de hoogte van het te betalen bedrag gerelateerd aan de omzet. Kan de regering aangeven in hoeverre de omzet bepalend is voor de financiële positie en het toekomstperspectief van een gegadigde? Deelt de regering de mening van de leden van de CDA-fractie dat het cijfer van de omzet op zich weinigzeggend is, maar dat kosten, bedrijfsplan, doelgroeporiëntatie, gekozen techniek en bedrijfsvoering veel meer bepalend zijn voor het rendement dat gebruikers van frequentieruimte kunnen behalen. Op welke wijze denkt de regering met deze aspecten rekening te houden?

Voor vaststelling van het periodieke bedrag dat een gegadigde voor een frequentie moet betalen, sluit de regering aan bij «gerealiseerde voordelen dan wel omzet». Het is deze leden niet duidelijk wat wordt verstaan onder de omschrijving «gerealiseerde voordelen». Kan de regering hier nader op ingaan en duidelijk maken op welk moment die beoordeling wordt gemaakt? Deze leden achten het van groot belang dat met de uitwerking van de betreffende begrippen niet wordt gewacht tot het moment van vaststelling van de ministeriële regeling. Indien er gekozen wordt voor een periodiek bedrag, wordt het bedrag dan elk jaar opnieuw vastgesteld?

Deze leden vragen zich eveneens af waarom er in het voorstel gesproken wordt over bedrag, en niet over heffing zoals in de Europese richtlijn. Wat is de reden om niet dezelfde bewoordingen te gebruiken? In de richtlijn 97/13/EG staat dat de selectiecriteria, op basis waarvan vergunning worden verleend, objectief, gedetailleerd, transparant, proportioneel en niet-discriminerend dienen te zijn. Zijn deze criteria in dit wetsvoorstel voldoende gewaarborgd?

De verplichting tot het betalen van een eenmalig of periodiek bedrag, zoals voorgesteld in het nieuwe artikel 3.3a, staat los van de gekozen verdelingsprocedure. De leden van CDA-fractie verzoeken de regering in te gaan op de vraag op welke wijze frequenties voor commerciële zenders elders in het EU worden verdeeld. Deze leden willen per land weten hoe

frequenties worden verdeeld, ook in relatie tot het instrument veiling en de combinatie met het betalen van een eenmalig of periodiek bedrag, zoals voorgesteld in artikel 3.3a. Deze leden verzoeken de regering inzicht te verschaffen in de Europees-juridische context van de voorgestelde wetswijziging, en te garanderen dat op geen enkele wijze de Nederlandse aanpak de (internationale) concurrentieverhoudingen verstoort. De Raad van State heeft in haar advies (27 607, A) vastgesteld dat de uitzonderingspositie van de publieke omroep getoetst zal moeten worden aan artikel 87 van het EG-Verdrag, en dat deze uitzondering zonodig aangemeld moet worden bij de Europese Commissie op grond van artikel 88, lid 3 van het EG-Verdrag. Uit de memorie van toelichting blijkt niet expliciet dat de regering hieraan gehoor gegeven heeft, maar dat er wordt volstaan met te stellen dat voldaan wordt aan de in artikel 87 van het EG-Verdrag geformuleerde eisen voor staatssteun. De leden van de CDA-fractie vragen zich daarom af of de regering een risicoanalyse uitgevoerd heeft omtrent het vraagstuk of aanmelding bij de Europese Commissie nodig zal zijn. Deze leden vragen zich ook af hoe de regering de gevolgen voor de publieke en de commerciële omroepen inschat, als de Europese Commissie de mening van de regering omtrent het voldoen aan de vereisten van artikel 87 van het Verdrag onverhoopt niet zou delen, en het uitzonderen van de toepassing van het financieel instrument voor de publieke omroep toch in strijd acht met de hiervoor, op grond van het EG-Verdrag, gestelde eisen? Tenslotte vragen de leden van het CDA zich af hoe deze mogelijke situatie zich verhoudt tot de voor de toepassing van het financieel instrument vereiste rechtszekerheid.

De voorzitter van de commissie,
Blaauw

De griffier voor dit verslag,
Brandsema