

Vergaderjaar 2001–2002

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 104

¹ Samenstelling:

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

Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Stroeken (CDA), Halsema (GroenLinks), Waalkens (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Augusteijn-Esser (D66), Slob (ChristenUnie), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Spoelman (PvdA), Buijs (CDA), Van Walsem (D66), Vendrik (GroenLinks), Weekers (VVD), Poppe (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Depla (PvdA), Th.A.M. Meijer (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Nicolai (VVD), Atsma (CDA), Crone (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Crone (PvdA), voorzitter, Voûte-Droste (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Giskes (D66), Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Van Dijke (ChristenUnie), Bakker (D66), De Vries (VVD), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), ondervoorzitter, Stroeken (CDA), Van Beek (VVD), Balkenende (CDA), Vendrik (GroenLinks), Remak (VVD), Wijn (CDA), Kuijper (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Bolhuis (PvdA), Slob (ChristenUnie), Çörüz (CDA)

Plv. leden: Koenders (PvdA), Balemans (VVD), Van Oven (PvdA), Schimmel (D66), Klein Molekamp (VVD), De Wit (SP), Hoekema (D66), Van Walsem (D66), Wilders (VVD), Blok (VVD), Dankers (CDA), Hillen (CDA), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Van den Akker (CDA), Timmermans (PvdA), Hindriks (PvdA), Smits (PvdA), Van der Vlies (SGP), Ten Hoopen (CDA), Duijkers (PvdA)

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 10 juni 2002

De vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat¹ en voor Financiën² hebben op 4 april 2002 overleg gevoerd met staatssecretaris De Vries van Verkeer en Waterstaat en minister Zalm van Financiën over:

– **het rapport De draad kwijt? Onderzoek naar de gang van zaken rond de Nederlandse UMTS-veiling (juni 2001);**

– **de brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de minister van Financiën d.d. 9 oktober 2001, houdende het kabinetsstandpunt bij het onderzoeksrapport naar de gang van zaken rond de UMTS-veiling (24 095, nr. 86).** Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Wagenaar** (PvdA) stelt naar aanleiding van een onderzoek van de Erasmus Universiteit vast dat de UMTS-veiling slecht voorbereid en slecht geleid was en dat er onvoldoende gebruik werd gemaakt van expertise van buitenaf. De gekozen veilingopzet droeg er sterk aan bij dat er voor nieuwkomers geen ruimte was waardoor de tevoren geformuleerde doelstelling op dit punt niet werd gehaald. Zij vindt in het algemeen dat de conclusies van het onderzoek niet mis zijn.

De UMTS-veiling vond plaats op een moment dat de zaken er voor de telecomsector in Nederland goed voor stonden. Geld lenen was voor vrijwel geen enkel telecombedrijf een probleem. Momenteel heerst er echter een diepe malaise, wat voor een deel te wijten is aan de hoge bedragen die de bedrijven hebben moeten betalen voor de UMTS-frequenties. Daarmee kan pas over een aantal jaren geld worden verdiend, maar het is onduidelijk hoeveel geld, omdat onduidelijk is of consumenten enthousiast zullen zijn over mobiel internet. Er moet volgens haar een goede prijs-kwaliteitverhouding zijn, opdat consumenten van dit soort nieuwe technieken gebruik kunnen en willen maken. Een van de conclusies van het rapport is dat de Nederlandse consument niet direct is gebaat bij de uitkomst van de veiling, aangezien er daarbij geen echte nieuwkomers zijn. Hoe kijkt de staatssecretaris daar tegenaan? Voor mevrouw Wagenaar blijft de hoofdvraag wat de UMTS-veiling betekent voor de consument wat betreft keuzemogelijkheid, kwaliteit en prijs. Haar zorgen zijn ingegeven door de vraag hoe met ADSL (asymmetric

digital subscriber line) wordt omgegaan. Daarbij worden de tarieven in Nederland steeds hoger.

De Nederlandse overheid moet leren van de ontwikkelingen in de telecomsector in de afgelopen anderhalf jaar. Kan de staatssecretaris drie punten noemen waarop haar beleid is bijgesteld na het intreden van de malaise?

Het vertrouwen in de toekomst van de sector en de daaraan gekoppelde financiële draagkracht was destijds groot. Bij de verdeling van de UMTS-licenties ging het volgens mevrouw Wagenaar simpelweg om degenen die daarvoor het meest konden betalen. Voor de overheid, die de licenties verdeelt, is de opbrengst dan ook impliciet of expliciet hoofdzak, hoewel dat bij de UMTS-veiling nooit zo keihard is geformuleerd. Een overheid die veilt, heeft volgens mevrouw Wagenaar overigens een dilemma, omdat zoveel mogelijk geld verdienen nooit haar hoofdtaak mag zijn. Uit het onderzoek naar de UMTS-veiling blijkt echter dat de impliciete en expliciete doelstellingen volstrekt onvoldoende zijn ingekleed in het veilinginstrument. Met andere doelstellingen had misschien zelfs een ander verdeelinstrument overwogen moeten worden, omdat het voor de uitkomst van de veiling heel wat had uitgemaakt als er bijvoorbeeld een kavel voor een nieuwkomer was gereserveerd of als er met open bod in plaats van met gesloten envelop was geveild.

Bij het ontwerp van de benzineveiling is naar de mening van mevrouw Wagenaar te weinig geleerd van de UMTS-veiling. Haar fractie heeft bovendien anderhalf jaar geleden aangegeven vooralsnog geen radiofrequenties te willen veilen, omdat het instrument van veilen niet zomaar voor iedere verdeling kan worden ingezet. Zij wil de vraag op welke manier de veiling op de aanwezigheid van nieuwkomers moet worden aangepast, scheiden van de vraag op welke wijze de overheid met de opbrengst van een veiling moet omgaan en de vraag wat de taak van de overheid is. Kan de minister aangeven hoe de overheid kan voorkomen dat zij meebeweegt met conjuncturele schommelingen? Hoe kan zij voorkomen dat zij stappen zet die later een negatieve uitwerking hebben? Mevrouw Wagenaar stelt de volgende vragen.

- Hoe had het kabinet de veiling beter kunnen organiseren?
- Welke kansen maken nieuwkomers nu deze veiling is afgelopen?
- Had roaming niet als voorwaarde moeten worden opgenomen in het veilingmodel?
- Had de veiling niet moeten worden stilgelegd toen het conflict tussen Telfort en Versatel zich openbaarde en Versatel zich terugtrok? Hadden de andere deelnemers daarvan niet op de hoogte moeten worden gesteld?
- Had de veiling niet sowieso onder leiding van een onafhankelijk toezichthouder moeten plaatsvinden, zoals in een aantal andere landen is gebeurd?

De medewerking van de verschillende departementen aan het onderzoek is slecht verlopen, wat volgens de onderzoekers de conclusies kan hebben beïnvloed. Waarom konden de onderzoekers niet meer hun gang gaan?

Waarom belast het kabinet daarmee de verhouding met de Kamer?

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een PR-adviesbureau ingehuurd om de brief aan de Kamer over de afloop van de veiling op te stellen. Dit bureau adviseerde om op een aantal punten binnen de grenzen van eerlijkheid een beeld te schetsen van een goede voorbereiding door het departement. Juist die punten worden door het onderzoek onderuitgehaald. Mevrouw Wagenaar vindt dat de informatievoorziening aan de Kamer na afloop van de veiling op manipulatieve wijze tot stand is gekomen. Is dat vaker gebeurd? Kamer en kabinet moeten volgens haar afspreken dat dit niet meer gebeurt, omdat de verhouding tussen beide anders totaal verandert. Binnenkort bespreekt de Kamer met de minister-president het rapport-Wallage over dit soort zaken. Wil de staatssecretaris binnen het kabinet informeren of er ook op andere departementen PR-adviesbureaus worden ingehuurd om de informatievoorziening aan de

Kamer in te kleuren? Kan zij de Kamer daarover schriftelijk informeren vóór het genoemde debat?

De Europese landen voeren op het gebied van UMTS een totaal verschillend beleid. Mevrouw Wagenaar wil voorkomen dat ieder land daar nog verder in gaat, omdat in Barcelona is vastgesteld dat in 2005 de hele EU op snel, breedbandig internet wordt aangesloten. Aangezien de telecomsector daarvoor nodig is, moeten er afspraken worden gemaakt om haar uit de malaise te helpen. Een nieuw level playing field moet daarbij ook voor nieuwkomers altijd uitgangspunt zijn en niet het aanpassen van veilingvoorwaarden achteraf.

De EU heeft Nederland onlangs gemaand om haast te maken met de verdeling van de wireless local loop. Geschiedt die verdeling wel zorgvuldig? Kan het kabinet de Kamer nauwgezet informeren over de wijze van voorbereiding? Mevrouw Wagenaar zal op dit punt kiezen voor een verdelingsmechanisme op basis van de zorgvuldigheid van de voorbereiding.

De heer **Atsma** (CDA) stelt dat de UMTS-veiling er wat hem betreft nooit was gekomen. Kan de staatssecretaris nog eens uitvoerig ingaan op de conclusie uit het rapport dat de doelstellingen nooit helder zijn geformuleerd? Dit punt loopt namelijk als een rode draad door het rapport. Mede omdat de doelstelling van de veiling niet helder was, zijn er later dingen misgegaan die niet meer of nauwelijks nog recht te zetten waren. Volgens de heer Atsma waren de doelstellingen een efficiënte veiling voor een beperkt aantal frequenties en het bereiken van voldoende vernieuwend aanbod in de markt. Het behalen van een opbrengst is voor hem nooit een doelstelling geweest en kennelijk ook niet voor het kabinet, hoewel de minister van Financiën de toon heeft gezet door in het programma Buitenhof de suggestie te wekken dat de veiling ongeveer 20 mld gulden zou opbrengen.

Het veilingontwerp was volgens de heer Atsma zo opgezet dat nieuwkomers nauwelijks een kans hebben gekregen, terwijl uit het startdocument blijkt dat er wel degelijk werd gehecht aan hun komst. Hoe heeft de staatssecretaris het startdocument geïnterpreteerd? Wat is er gedaan om nieuwkomers toch de gewenste plek te geven? De Opta heeft ervoor gewaarschuwd dat nieuwkomers geen kans zouden krijgen. Er blijkt zelfs in het algemeen nauwelijks iets te zijn gedaan met adviezen van derden.

Volgens de onderzoekers heeft de staatssecretaris op cruciale onderdelen adviezen naast zich neergelegd. Dat onderzoekers de term «cruciaal» gebruiken, betekent volgens de heer Atsma dat de staatssecretaris verwijtbare dingen heeft gedaan. Kan zij hier inhoudelijk op reageren? In het rapport wordt daarnaast geconstateerd dat Opta, NMa en anderen op cruciale onderdelen helemaal niet om advies is gevraagd, bijvoorbeeld op het punt van de verdeling van de kavels. Waarom is dat niet gebeurd?

De veiling speelde zich af van 6 t/m 24 juli, waarbij vooral het laatste weekend voor deze discussie van belang is, omdat toen de publieke ruzie tussen twee gegadigden plaatsvond. De suggestie is gewekt dat de veiling op dat moment geschorst had kunnen worden. Waarom is dat toen niet gebeurd? Wat zouden de gevolgen zijn geweest van een eventuele schorsing op dat moment? Had daarmee iets rechtgezet kunnen worden? De onderzoekers stellen inzake het conflict dat zij nauwelijks de kans kregen om achter de feiten te komen, omdat zij over onvoldoende instrumenten beschikten. Het ergert de heer Atsma dat het ministerie de onderzoekers kennelijk zodanig in een hoek heeft gedrongen dat zij nauwelijks onderzoek konden doen. Was dat inderdaad het geval?

Het verwijt van de onderzoekers dat het ministerie onvoldoende kennis in huis had en heeft gehaald om de veiling goed te kunnen organiseren, is volgens de heer Atsma hard. Hij is in het algemeen niet tegen het instrument veilen, maar vindt dat bij iedere kwestie opnieuw de afweging moet worden gemaakt of een veiling aan de orde moet zijn. Het publiek belang

is volgens hem in ieder geval niet gediend met het veilen van schaarse goederen.

Mede door de UMTS-veiling is er volgens de heer Atsma reden tot zorg over de stand van zaken in de telecomsector. Wat is het oordeel van de staatssecretaris daarover? Welke risico's zijn er op dit moment? In een aantal landen wordt de telecomsector momenteel door de overheid gesteund. Vindt de staatssecretaris dat wenselijk? Is het, gezien de positie van sommige bedrijven in Europees verband, wenselijk om te streven naar een uniform beleid in Europa? Kan de staatssecretaris op korte termijn iets doen in Europees verband? De Kamer heeft het afgelopen jaar besloten tot het niet veilen van digitale tv-frequenties met instemming van de VVD-fractie. Wat vindt de minister hiervan?

De heer **Nicolai** (VVD) vindt dat de hoofdvraag, namelijk wat er gedaan moest worden als er niet meer gegadigden dan te verdelen porties waren geweest, inmiddels is opgelost door de verankering van het financieel instrument in de Telecommunicatiewet. In het rapport, waarmee hij erg gelukkig is, vindt hij vooral kritiek op enerzijds de onduidelijkheid van te voren en anderzijds het proces en het gebrek aan kennis waarover het ministerie van Verkeer en Waterstaat beschikte. Zou het uitbesteden van de veiling een betere constructie zijn geweest? Had er geschorst moeten worden toen de kwestie van de vermeende dreigbrief van Telfort aan Versatel openbaar werd? De aanbevelingen die in het rapport worden gedaan, worden allemaal overgenomen. Dat is volgens de heer Nicolai goed, omdat dit betere voorwaarden schept voor vervolgooperaties van welke aard dan ook.

Het rapport is minder kritisch over de resultaten van de veiling en bevat geen heldere conclusie op dat punt. Er zijn vijf logische operators die het werk voor hun rekening zullen nemen. Het creëren van ruimte voor een nieuwkomer was om verschillende redenen noch een doel voor de Kamer, noch voor het kabinet. Dat had in de visie van de heer Nicolai eventueel kunnen plaatsvinden door een apart kavel daarvoor te bestemmen, maar dat was een vergaande stap geweest. Bovendien waren enkele operators redelijk nieuw en was vijf kavels een mooi aantal voor een goede dekkingsgraad.

Terugkijkend wil de heer Nicolai medeverantwoordelijkheid nemen voor de hoofdkeuzes die gemaakt zijn bij de veiling. Hij vindt dat er in het rapport veel nuttige, kritische overwegingen staan die hij grotendeels plausibel vindt, maar daar leidt hij niet uit af dat er op de hoofdpunten andere voorwaarden gekozen hadden moeten worden. De opbrengst was voor hem geen hoofdpunt. Hij vindt haar echter wel adequaat, omdat zij niet zeer hoog is geweest, zoals in Duitsland en Engeland, maar ook niet zo heel erg laag, zoals in Spanje.

De heer Nicolai maakt zich er grote zorgen over dat de telecomsector nu in de problemen zit. Hij vreest dat burgers er last van krijgen als de politiek niets doet. Welke gunstiger voorwaarden kunnen er nu ontwikkeld worden om die sector meer armslag te geven? Een steunmaatregel, waarover internationaal ook al gesproken is, beschouwt hij als de allerslechtste oplossing. Hij legt het kabinet vier suggesties voor om ruimte te creëren voor de telecomsector. In de eerste plaats stelt hij voor om de vergunningsperiode van vijftien jaar twee jaar later dan afgesproken in te laten gaan. Er is namelijk een overmachtsituatie, omdat de introductie nog niet kan plaatsvinden. Andere Europese landen hebben dit probleem opgelost. In de tweede plaats vraagt hij zich af of er mogelijkheden zijn om alsnog fasering in de betaling door te voeren. In de derde plaats denkt hij aan het eerder dan nu voorzien duidelijkheid geven over wat er na afloop van deze vijftienjarige vergunningsperiode gebeurt, zowel wat betreft de bestemming van de frequentieruimte, als wat betreft de methode van verdelen. In de vierde plaats ziet hij graag dat maximale ruimte wordt gegeven aan het delen van netwerken, waarbij concurrentie

op diensten overeind blijft. Kan het kabinet op zijn minst onderzoek in deze lijn laten doen? Kan het dit in Europees verband aan de orde stellen? Hoewel hij vindt dat sommige suggesties inhouden dat er gemorreld wordt aan de voorwaarden, merkt hij op dat dit ook in andere Europese landen is gebeurd.

De heer **Bakker** (D66) constateert dat de Kamer niet alleen akkoord is gegaan met het veilingontwerp, maar ook met de aanpak van het kabinet. Zij deelde de visie dat de frequenties na besluitvorming in Europa snel uitgegeven moesten worden om een internationale voorsprong te bereiken. De marktsituatie gaf voor iedereen aanleiding om te vrezen dat men te laat zou zijn als ze niet snel verdeeld zouden worden.

De heer Bakker vindt dat de inhoud van de informatieprotocollen die Kamer en kabinet sloten bij onderzoeken, zich in de loop van de jaren negentig heeft ontwikkeld. De interpretatie van de informatieverplichting is volgens hem steeds verder gegaan. Hoewel de Grondwet de informatie vereist, heeft het kabinet steeds weer via besluiten met die ontwikkeling ingestemd. Hij betreurt het daarom dat het kabinet terughoudend reageerde toen de Kamer in dit geval besloot tot een nieuwe vorm, namelijk een uitbested onderzoek. Die terughoudendheid heeft er niet alleen toe geleid dat het lang heeft geduurd voordat het informatieprotocol tot stand gekomen was, maar ook dat het nogal beperkt was. De Kamer heeft volgens hem echter zelf ook steken laten vallen tijdens de onderhandelingen over het protocol, na afronding van het onderzoek en bij discussies over de vraag wat in het onderzoek wel en niet mocht worden opgenomen. Zij is dus zelf met een te beperkt informatieprotocol akkoord gegaan. Er is voor hem daarom voldoende aanleiding om de informatieprotocollen nog eens extra te onderzoeken. Hij is in het bijzonder ongelukkig met de voortdurende aanwezigheid van ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat bij gesprekken met ambtenaren die een rol hebben gespeeld, en zelfs bij gesprekken met ambtenaren die niet meer bij het ministerie in dienst waren.

De heer Bakker vindt veilen het meest geschikte middel, juist als er schaarste is die niet op korte termijn opgeheven kan worden en juist als het bereiken van een eerlijke verdeling met financiële instrumenten publiek belang is. Alle andere instrumenten vindt hij arbitrair. Zo staat het volgens hem ook in de wet, hoewel er met goede argumenten van een veiling kan worden afgezien. Om de door de regering geformuleerde doelstellingen, zoals innovatie, concurrentie en consumentenbelang, te bereiken is volgens hem veilen niet zonder meer het beste middel. Een veiling leent zich goed voor concurrentie, maar voor innovatie kan beter een andere vorm gekozen worden. Consumentenbelang kan volgens de onderzoekers niet vastgesteld worden, omdat er nog geen markt is. Hoewel zij bovendien constateren dat niet duidelijk is of de regering de geldopbrengst als expliciete doelstelling had geformuleerd, stelt die achteraf dat dit niet het geval was. De heer Bakker vindt het niet vreemd dat de regering het financiële argument hanteert, omdat de hoogste opbrengst volgens hem op de eerlijkste uitkomst duidt. De hoogste opbrengst is niet de doelstelling, maar wel het middel.

De kritiek op de voorbereiding van de veiling vindt hij serieus. Volgens hem is de schijn gewekt dat er veel rekening is gehouden met bestaande belangen, wat zich niet verdraagt met de veiling als eerlijke en transparante methode. Dat er geen kavel gereserveerd is voor een nieuwkomer, is volgens hem vooral in het licht van opbrengstmaximalisatie een beoordelingsfout geweest. Hij tekent daarbij aan dat zowel de NMa als de Kamer met het veilingontwerp heeft ingestemd.

De heer Bakker heeft zich buitengewoon gestoord aan het inschakelen van een PR-adviesbureau voor het schrijven van een brief aan de Kamer. Tussen regering en Kamer horen volgens hem geen PR-adviseurs te staan.

De heer Bakker vindt dat de looptijd van de vergunningen op netto vijftien jaar of bruto twintig jaar moet worden gebracht. Hoewel de regering altijd heeft gezegd dat dit niet kan vanwege de vergunningsvoorwaarden, blijkt het in andere landen wel te gebeuren. Hij vindt dat Nederland niet strenger moet zijn dan die andere landen. Hij is het eens met het zo vroeg mogelijk inzicht geven in het vervolg van de vergunningen. De verhandelbaarheid van vergunningen heeft daarmee te maken, omdat de waarde van de vergunningen afhangt van zicht op de toekomst. Het Opta-besluit om de tarieven van bellen van vaste naar mobiele telefoons in Nederland snel te verlagen vond hij aanvankelijk goed. Hij realiseert zich echter dat de telecommarkt internationaal is. Bovendien is die markt in moeilijkheden. Hoe kijkt de staatssecretaris tegen dit probleem aan?

Antwoord van de bewindslieden

De **staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat** benadrukt dat in heel Europa de uitgifte van UMTS-vergunningen verschillend werd beoordeeld. Kort na de veiling heeft het kabinet met een procesbeschrijving verantwoording afgelegd over zijn doelstelling en over de veiling zelf. De Kamer heeft vervolgens een eigen onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren. De staatssecretaris neemt de adviezen uit het rapport over, maar merkt op dat sommige voorstellen al voor verschijning van het rapport in wetgeving waren omgezet. Verder wijst zij erop dat de kennis van de ervaring met het toepassen van het veilinginstrument in de afgelopen periode aanmerkelijk is toegenomen. Nu in vrijwel alle Europese landen de vergunningen zijn uitgegeven, is er min of meer een totaaloverzicht van de Europese uitgifte van UMTS-frequenties. De Europese Commissie heeft al enige tijd geleden toegezegd dat zij in mei een overzicht geeft van de hele uitgifte van frequenties en een evaluatie van het proces in Europa. Een en ander wordt behandeld tijdens de Telecomraad in juni.

De staatssecretaris zet uiteen dat kennis binnen de centrale doelstelling van het telecombeleid in Nederland van groot belang is. Zij wijst erop dat kennis met de introductie van nieuwe technologieën steeds makkelijker en sneller beschikbaar komt. Aangezien Nederland koploper is op het gebied van mobiele communicatie – momenteel hebben 12 miljoen Nederlanders een mobiele telefoon en behoort Nederland tot de landen met de laagste tarieven – was het nodig om de Nederlandse markt zo snel mogelijk toegang te geven tot de UMTS-technologie. Daarnaast is bij de opzet van de veiling gestreefd naar een goede marktwerking met keuzevrijheid in prijzen en diensten voor de consument.

In de Telecommunicatiewet is vastgelegd dat voor toewijzing van frequenties voor zakelijk gebruik in geval van schaarste bij voorkeur het instrument veilen gebruikt zou worden. Dat ligt vast in het frequentiebesluit, een AMvB die een uitwerking is van de wet. Dit zware instrument is ook langs de Raad van State geweest. Pas bij gebleken economische, maatschappelijke of culturele belangen wordt een beauty contest of een vergelijkende toets overwogen.

Bij de opzet van de veiling was volgens de staatssecretaris de komst van een concurrerende markt voor de consument met keuze in prijzen en diensten een uitgangspunt. Het maximaliseren van de opbrengst is echter geen doelstelling geweest. Voorafgaand aan de veiling is dat bij verschillende gelegenheden, onder meer in de Kamer, uitdrukkelijk gezegd. Uit de discussie over de opbrengst, die na afloop van de veiling plaatsvond, is echter gebleken dat de doelstellingen vooraf niet voldoende helder waren geformuleerd. De staatssecretaris deelt dan ook de conclusie uit het rapport op dit punt. De conclusie dat een veiling in principe de beste manier is om schaarse goederen te verdelen, deelt zij eveneens, hetgeen volgens haar onverlet laat dat steeds conform het frequentiebesluit moet worden gezien of een ander mechanisme beter bij een bepaalde doelstel-

ling past. Zij vindt dat optimalisatie iets anders is dan maximalisatie. Het uitgangspunt moet zijn dat de frequenties het bedrag opleveren dat ze waard zijn.

Via een aanpassing van de Telecommunicatiewet heeft de staatssecretaris het mogelijk gemaakt, een minimumprijs vast te stellen bij zowel een veiling als een vergelijkende toets. Zo wordt voorkomen dat door strategisch gedrag van partijen schaarse goederen om niet worden uitgegeven. De noodrem zal bij dergelijke veilingen veel explicieter worden ingezet. De overheid is dan in staat om flexibeler te reageren op veranderende omstandigheden, zoals het terugtrekken van een groot aantal partijen aan de vooravond van de UMTS-veiling.

Het rapport beveelt ook aan om tijdig te beginnen met een veilingontwerp en in alle fasen ervan deskundigheid uit binnen- en buitenland in te zetten. Teneinde de transparantie te vergroten is tevens aanbevolen om in het proces van totstandkoming van het veilingontwerp een publieke discussie hierover te organiseren. Ook deze aanbevelingen neemt de staatssecretaris over. Bij de voorbereiding van de UMTS-veiling is overigens gebruik gemaakt van het internet als platform, niet om een publieke discussie te voeren, maar wel voor diverse partijen om op de documenten in verschillende fasen te reageren. Een publieke discussie kan evenwel een goede aanvulling zijn op het officiële traject van consultatie dat in de wet is vastgelegd.

Het onderzoek dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat momenteel doet naar de meest voorkomende instrumenten in Nederland en het buitenland en naar de economische toepassing ervan, wordt 18 april a.s. gepresenteerd op een internationale conferentie die Nederland organiseert met het voorzitterschap van de EU en de Commissie. De staatssecretaris hoopt dat de uitkomst ervan bijdraagt aan de meningsvorming. Vanuit het principe van marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit is bovendien besloten een afwegingskader te ontwikkelen voor de keuze van een verdelingsinstrument.

De staatssecretaris constateert een dilemma in de keuze tussen een extra kavel voor een nieuwkomer en voldoende capaciteit voor de individuele kavels. Aanvankelijk was de staatssecretaris uitgegaan van vier even grote kavels die volgens het Europese UMTS-forum technisch gezien als ideaal werden beschouwd. Uiteindelijk heeft zij gekozen voor twee ideale kavels en drie kavels van een omvang die minimaal nodig is om alle diensten aan te bieden die het UMTS-spectrum kan bieden. Bij zes kavels zou volgens de staatssecretaris niet meer worden voldaan aan de benodigde technische voorwaarden. Zo zijn er in Duitsland grote twijfels over het daar toch uitgegeven zesde kavel. Verder is voor de onderlinge roaming bovendien een bepaalde capaciteit noodzakelijk, omdat de verbinding tussen de verschillende netwerken moeilijk is. De staatssecretaris is met de keuze voor vijf kavels tegemoetgekomen aan de wens van de Opta, die in haar advies van mei 1999 heeft gesteld dat het voor de concurrentie beter zou zijn om meer vergunningen uit te geven dan vier. Ook de NMa is met dit advies akkoord gegaan. De staatssecretaris verklaart in het algemeen dat zij alle adviezen van Opta en NMa heeft opgevolgd, behalve dat inzake roaming.

Het reserveren van een kavel voor een nieuwkomer betekent volgens de staatssecretaris daarnaast dat een van de bestaande partijen niet terugkeert. Volgens haar kan dit alleen gebeuren als de concurrentie aanzienlijk kleiner wordt wanneer er geen kavel voor een nieuwkomer wordt gereserveerd. Met vijf partijen op de markt was dat echter niet het geval. Bovendien zouden zittende partijen enorm in hun belangen worden geschaad, omdat drie ervan hun netwerken pas aan het ontwikkelen waren. De NMa oordeelde verder dat er onvoldoende aanleiding was om een kavel voor een nieuwkomer te reserveren. De Opta heeft dat oordeel onderschreven. Ook uit de discussie over het startdocument van de veiling, een consultatiedocument waarin een aantal vragen aan de markt was voorge-

legd, bleek geen noodzaak om voor nieuwkomers een kavel speciaal te organiseren.

De staatssecretaris zegt dat de kansen voor nieuwkomers volgens de Opta veel groter waren geweest als alle partijen zoals in het Verenigd Koninkrijk (VK) zouden worden verplicht om roaming toe te laten. Het materiële verschil tussen het VK en Nederland is volgens haar echter niet zo groot. Volgens Europese regelgeving moeten partijen met aanmerkelijkemarktmacht (AMM) ingaan op redelijke verzoeken tot roaming van nieuwe partijen. In Nederland is KPN door de Opta aangewezen als partij met AMM. In het VK zijn twee partijen met AMM aangewezen. Het enige verschil is dat de verplichting tot roaming daar in de vergunning staat en niet in de wet. De uitwerking is echter precies dezelfde. Omdat er geen grondslag is om nieuwe partijen te dwingen om toe te staan dat andere partijen gebruik maken van hun netwerken, heeft de staatssecretaris het advies van de Opta op dat punt niet opgevolgd. Roaming is in Nederland in de wet verankerd en in het VK hoeven alle partijen ook geen roamingverplichtingen aan te gaan tegenover nieuwe partijen. In het VK is er wel een verplichting tot onderhandelen, maar ook daar moet het verzoek redelijk zijn. Verder moet de Opta beoordelen of AMM ontstaat door netwerksharing, dat overigens alleen kan plaatsvinden op het gebied van zogenaamde niet-intelligente onderdelen.

De veiling heeft vijf relatief sterke partijen opgeleverd. Libertel heeft Vodafone achter zich, de sterkste mobiele operator van Europa, Telfort heeft British Telecom achter zich en Ben heeft op de UMTS-markt (echter niet op GSM-markt) Deutsche Telekom achter zich. Er zijn geen aanwijzingen dat er in Nederland geen concurrerende, innovatieve UMTS-markt ontstaat.

Na het intreden van de malaise heeft de staatssecretaris het beleid als volgt aangepast. Zij heeft voorwaarden gemaakt voor samenwerking bij het opbouwen van netwerken. De ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken en Senter hebben verder een bijeenkomst voor de telecomsector georganiseerd over mobiele en draadloze systemen en netwerken na de derde generatie. Het doel is om te onderzoeken of de Nederlandse sector als geheel kan deelnemen aan Europese projecten. Vanaf 20 maart kunnen partijen bovendien bij de Europese Commissie hun belangstelling uitdrukken voor de ontwikkeling van diensten in het kader van het zesde kaderprogramma. Nu alle licenties in Europa zijn uitgegeven, wacht de staatssecretaris daarnaast op voorstellen van de Commissie, omdat de telecomsector verder reikt dan Nederland.

Het lijkt de staatssecretaris heel moeilijk om garanties te geven voor 2017, wanneer de huidige vergunningen aflopen, omdat de ontwikkelingen in de telecomsector buitengewoon snel gaan. Zij wil wel een vinger aan de pols houden op dit punt. Een vergunning mag verhandeld worden tussen operators, maar alleen na toestemming en nadat is gebleken dat dit niet van invloed is op de mededinging. In Frankrijk zijn er nog vergunningen te vergeven, zodat verandering van de voorwaarden daar niet leidt tot benadeling van partijen. In Duitsland, het VK of Nederland zijn alle vergunningen vergeven en zouden partijen die niet hebben meegedaan of geen vergunning hebben gekregen, na een verandering van de voorwaarden terecht kunnen opmerken dat zij zich anders gedragen zouden hebben. Een vergelijking met Frankrijk is dus niet terecht.

De staatssecretaris zegt dat het niet ongebruikelijk is dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat bij grote projecten extra capaciteit inhuurt om de communicatie rond een project uit te voeren. Inzake de UMTS is bijvoorbeeld een site gebouwd om publiek en media dagelijks te informeren over de stand van zaken bij de veiling. Zij benadrukt dat de procesbrief aan de Kamer is opgesteld door de gezamenlijke departementen en niet door een PR-adviesbureau. Als in het rapport iets anders staat, klopt dat niet. Zij neemt voor 100% afstand van de verwijten dat zij niet alles eerlijk zegt. Zij benadrukt dat de Kamer alle beschikbare informatie

gekregen heeft. Verder wijst zij erop dat de verhouding tussen Kamer en kabinet rechtstreeks is. Zij weet overigens niet wat er op andere departementen gebeurt en zegt toe de vraag daarover door te spelen naar de minister-president.

Bij de voorbereiding van de veiling was er op het departement onderzoek aanwezig in het kader van DCS-1800. Er is verder externe expertise ingehuurd, zoals die van banken en externe deskundigen. Het ministerie heeft de leerpunten van DCS-1800 gebruikt, vooral op het punt van de transparantie. Van de kennis van toen heeft de staatssecretaris maximaal gebruik gemaakt, hoewel zij de veiling met de kennis van nu heel anders zou inkleden.

De **minister van Financiën** vindt dat het moeizame en ongelukkige verloop van de informatieverstrekking niet alleen aan de regering te wijten was. Hoewel een aantal zaken niet goed geregeld was, is er in februari 2001 uiteindelijk een protocol gekomen voor de UMTS-veiling. Daarna heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nog vele malen gesproken met de voorzitter van de Tweede Kamer over de ontwikkeling van een algemeen protocol. Dat dit een gecompliceerde zaak was, bleek er volgens de minister uit dat het algemene protocol pas op 14 januari 2002 was afgerond. Daarin zijn echter alle problemen opgelost waar men bij het UMTS-onderzoek tegen aangelopen is. De minister vindt het vooral een belangrijke stap voorwaarts dat externe onderzoekers gedurende de periode van het onderzoek als beëdigd ambtenaar in dienst zijn van de Kamer. Daarmee is het probleem van informatieplicht volgens hem opgelost. Het protocol is volgens zowel de onderzoekers van de Erasmus Universiteit als de Kamervoorzitter, voldoende ordelijk gevolgd. Zij waren het erover eens dat de onderzoekers voldoende informatie hadden om de conclusies op te baseren. Omdat de Grondwet in het verkeer tussen regering en Kamer nog uitzonderingsmogelijkheden biedt voor het verschaffen van informatie, zijn volgens de minister echter nog niet alle afwegingsproblemen verdwenen.

Uit een vergelijkende analyse door de onderzoekers van de beauty contest en de veiling komt de laatste er als beste uit. De veiling moet wel heel zorgvuldig opgezet worden, bijvoorbeeld door de inzet van externe deskundigen. In reactie op de woorden van mevrouw Wagenaar zegt de minister dat hij bij de benzineveiling begonnen is met een asymmetrisch veilconcept, dat de Kamer vervolgens heeft afgewezen. Toch is daarbij volgens hem aparte ruimte voor nieuwkomers ingebouwd.

Het doel van ruimte voor nieuwkomers is volgens de minister het bieden van een eerlijke kans aan iedereen en het brengen van voldoende concurrentie op een markt. Hij betwijfelt echter of het vanuit moreel oogpunt aanvaardbaar is om de drie eerdere nieuwkomers op de GSM-markt een zwakkere positie te geven door een UMTS-kavel voor een absolute nieuwkomer te reserveren. Ook vanuit juridisch oogpunt valt te betwijfelen of daarvoor een ratio is. Als er aldus kunstmatige schaarste zou zijn gecreëerd voor de zittende partijen, zouden de prijzen bovendien verder opgejaagd zijn. De verdeelmethode, die zo transparant en eerlijk mogelijk moet zijn, wordt gebruikt omdat er al schaarste is. De consument is bovendien gebaat bij de veiling, omdat iedereen die meent iets te leveren waarvoor de consument geld over heeft, een kans heeft om een vergoeding te krijgen. Bedrijven moeten evenwel zelf beoordelen welke waarde zij aan een frequentie hechten. Als zij menen een goed product te bieden, moeten zij daar ook voor betalen. Als zij er echter te veel waarde aan hechten, draaien zij zelf voor de problemen op; het motto daarvoor is eigen schuld, dikke bult. De overheid hoeft bij deze methode niet te bepalen wat het beste is voor de consument, want dan is er al snel sprake van willekeur.

De minister betoogt dat de onderzoekers niet precies kunnen duiden of het verstandiger is om vijf kavels te verdelen dan wel zes, waarbij er een

gereserveerd is voor een nieuwkomer. Bij zes kavels kan de kwaliteit op lange termijn onvoldoende zijn, terwijl die beperking bij vijf kavels niet aan de orde is. Verder staat in het rapport dat de consument er niet direct bij gebaat is dat er geen nieuwkomer is. De minister vindt echter dat de consument ook geschaad wordt als een van de bestaande partijen uit de markt wordt gedrukt en er een partij voor terugkomt die onvoldoende kwaliteit biedt.

Volgens de minister staat in het rapport niet in het algemeen dat de consument niet gebaat is bij de uitkomst van de UMTS-veiling. Wel staat er volgens hem dat de consument gebaat is bij lage belastingen en dus indirect bij een hoge veilingopbrengst. De overheid kan de opbrengst weer voor een ander doel aangewenden. De minister benadrukt dat veilen ook volgens de onderzoekers het beste instrument van distributie is voor de consument. Hij stelt dat veilen alleen aan de orde is als het te veilen goed schaars is. Verder wijst hij erop dat er in het VK vier bestaande partijen op de markt waren. Om te voorkomen dat een van de vier een dubbele vergunning bemachtigde, lag het voor de hand dat daar een kavel voor een nieuwkomer werd gereserveerd.

De minister is het ermee eens dat altijd maatwerk nagestreefd moet worden en merkt op dat in andere situaties andere veiltechnieken gehanteerd kunnen worden. Daarnaast stelt hij dat van de gehanteerde veiltechniek met open bod niet de hoogste opbrengst te verwachten viel, omdat de laagste bieder de prijs bepaalt voor de vier hogere bidders. Bij veilen met gesloten envelop zijn wellicht hogere opbrengsten mogelijk. Omdat het bij de UMTS-veiling om complexe vergunningen ging, is gekozen voor een meerrondeveiling. Bij de verdeling van digitale tv-frequenties is het van belang dat er weinig partijen zijn die er interesse in hebben. Daarnaast wordt er een groot complex aan inhoudelijke voorwaarden aan gesteld. Omdat er maar één partij is, is er grote kans dat een veiling niets oplevert. Daarom is er gekozen voor een vergelijkende toets met een financieel instrument als praktische benadering.

De minister wijst erop dat de slechte stand van zaken in de telecomsector een breder verschijnsel is dat niet alleen veroorzaakt wordt door de UMTS-veiling. In de Verenigde Staten, waar niet geveild is, gaat het namelijk evenmin goed met de sector. Het gaat ook niet goed met het Belgische telecombedrijf Belgacom, hoewel dat helemaal niets hoeft te doen. Volgens de minister is er geen gevaar voor de Nederlandse telefonie, omdat op zowel het vaste net als het huidige GSM-net goede winst wordt geboekt. Men is vooral schulden aangegaan, omdat men in nieuwe, nog onrendabele technieken investeert, terwijl er hoopvolle verwachtingen zijn. Inmiddels zijn de inzichten enigszins gekeerd.

De minister is de sector behulpzaam bij netwerksharing, zodat de investeringen die men gemeenschappelijk moet doen, ook gemeenschappelijk gedaan kunnen worden. Spreiding van betaling is niet meer aan de orde, omdat alle betalingen binnen zijn. In het algemeen zou dat volgens de minister ook niet wenselijk zijn, omdat bedrijven dan bijvoorbeeld een BV kunnen oprichten voor exploitatie van het te veilen goed, waarna zij de BV failliet kunnen laten gaan als achteraf gezien de prijs toch te hoog blijkt. De minister merkt op dat hij zijn uitlatingen in het programma Buitenhof gedaan heeft in reactie op berekeningen van de presentator en stelt dat hij als hoeder van de schatkist automatisch gebaat is bij een hoge opbrengst.

Hij benadrukt echter dat het verkrijgen van een zo hoog mogelijke opbrengst geen doel voor de regering was.

De fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Te Veldhuis

De fungerend voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Crone

De griffier van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Roovers