

25 171

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)

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VERKEER EN WATERSTAAT¹

Vastgesteld 19 november 1997

De memorie van antwoord heeft de leden van de vaste commissie nog aanleiding gegeven tot het maken van een aantal opmerkingen en het stellen van vragen.

Zij zouden het hierbij waarderen als alle gestelde vragen ook daadwerkelijk beantwoord werden zonder verwijzing naar antwoorden in andere discussies.

De leden van de fractie van het **CDA** hadden geconstateerd dat hun vele vragen terzake van de naheffing in zoverre zijn beantwoord, dat de minister een novelle heeft ingediend om de naheffing te schrappen, daartoe genoodzaakt door de brief van de Europese Commissaris die liet weten de klacht van Libertel tegen de naheffing gegrond te achten. Zij hebben thans kennis genomen van de memorie van antwoord bij wetsvoorstel 25 171.

Tijdens het mondeling overleg hadden zij er al op gewezen dat de minister toen ondanks eerdere verzoeken om spoed, de behandeling van het voorlopig verslag helaas had vertraagd, vanwege de novelle. Daar echter thans ook niet alle andere vragen bevredigend zijn beantwoord, hadden zij er behoefte aan nadere vragen te stellen, hetgeen weer tijd vergt, en ook eerder had kunnen gebeuren indien de memorie van antwoord tijdig was ingediend.

Hoewel thans wetsvoorstel 25 171 aan de orde is, hadden deze leden spoedshalve voorts de novelle, wetsvoorstel 25 722, bestudeerd en geconstateerd dat naast de verwijdering van de naheffing andere wijzigingen zijn aangebracht welke van voldoende substantiële aard zijn dat een overleg met de Staten-Generaal nodig is.

Ze constateerden dat een zorgvuldige behandeling door de Staten-Generaal van een en ander in de verdrinking lijkt te komen door de wens van de minister de wetsvoorstellen vóór 1 december a.s. te laten aanvaarden, opdat zij snel kan beginnen met de veilingprocedure. Dat laatste is ook naar de mening van deze leden geboden, waarbij zij verwezen naar de Europese regelgeving welke aangeeft dat de DCS 1800 frequenties vóór 1 januari moeten zijn uitgegeven. In dat licht achtten zij

¹ Samenstelling: Talsma (VVD), Baarda (CDA) (voorzitter), Zijlstra (PvdA), Eversdijk (CDA), Hilarides (VVD), Vrisekoop (D66), Pitstra (GL), Rongen (CDA), Batenburg (AOV), Lodewijks (VVD), Van den Berg (SGP), Hendriks, Bierman, De Wit (SP) en Linthorst (PvdA).

het onbegrijpelijk dat de minister zo lang heeft gewacht met het beantwoorden van het voorlopig verslag inzake dit wetsvoorstel.

Deze leden hadden bij het uitbrengen van het voorlopig verslag in september al verwezen naar klachten ingediend bij de Europese Commissie. De klacht van Libertel heeft inmiddels gehoor gevonden, in elk geval waar het gaat om de naheffing. Welke andere klachten naar aanleiding van dit wetsvoorstel staan nog open bij de Europese Commissie? Wat is de uitkomst van het kort geding dat Telfort heeft aangespannen om te bereiken dat vóór 1 januari a.s. DCS 1800 frequenties zijn uitgegeven?

Met betrekking tot eerdergenoemde novelle merkten deze leden op, dat de minister blijkens de memorie van toelichting (p.3) in elk geval twee landelijke vergunningen voor DCS 1800 gecombineerd met E-GSM wil veilen en de bestaande vergunninghouders uitsluiten. Ook (p.2) merkt ze op dat het mogelijk is dat KPN en Libertel een of meerdere van de kleinere pakketten DCS 1800 frequenties verwerven, die via de voorgestelde wetsbepalingen dan gedurende twee – eventueel te verlengen tot drie – jaar niet mogen worden ingezet. Betekent dit dat KPN en Libertel de komende jaren dus niet in het bezit kunnen komen van een redelijk pakket DCS 1800 frequenties nodig om tot een landelijke dekking te komen? Worden KPN en Libertel, nu voorbijgaande aan hun startpositie, structureel in een nadeliger positie gedwongen? Wanneer zouden zij dan wel een royaal pakket DCS 1800 frequenties kunnen verwerven? Aan welke omvang denkt de minister overigens bij de uitgifte van de «kleinere pakketten»?

In de memorie van antwoord (p. 5) merkt de minister op dat partijen aan wie een GSM-vergunning is verleend niet alleen gebruik kunnen maken van de toegewezen GSM-frequenties, maar ook van de GSM-frequenties die nu nog voor het analoge net ATF 3 worden gebruikt. Is deze formulering juist? Heeft Libertel frequenties in het analoge ATF 3 net? Zo niet, kan Libertel die dan gebruiken?

In de memorie van toelichting naar aanleiding van Artikel I, onderdeel J merkt de minister op, hetgeen ze ook eerder heeft gedaan o.a. tijdens het mondeling overleg met de vaste Kamercommissie, dat «van het achterwege laten van de schaarstevergoeding «als zodanig», een neerwaarts effect (mag) worden verwacht op de totale opbrengst van de veiling». Deze leden meenden dat de minister niet bedoelt dat door de schrapping van de naheffing de totale schatkistopbrengsten zullen dalen, en dus bedoelt dat de vergoeding per frequentie te betalen door de nieuwe DCS 1800 frequenties zal worden gedrukt. Als dat bedoeld is, wil de minister dat eens nader uitleggen?

Welk prijstheoretisch werk is daar thans voor gebruikt? Deze leden meenden dat de door de minister gegeven redenering niet juist kan zijn. Zij stelden dat door het schrappen van de naheffing, de koopkracht van de nieuwe potentiële toetreders niet wordt beïnvloed, terwijl de koopkracht van de geïnteresseerde bestaande GSM-vergunninghouders niet wordt verlaagd doch ten opzichte van de situatie dat ze wel een naheffing moeten betalen juist wordt verhoogd.

Aldaar merkt de minister weer op de veiling te zien als een instrument dat een economisch en technisch efficiënte verdeling van schaarse frequenties kan bewerkstelligen. Deze leden merkten op dat het marktmechanisme daar in principe toe in staat is, indien is voldaan aan de voorwaarde van een redelijk groot aantal marktpartijen en de voorwaarde van een redelijk functionerende markt. Het lijkt er op dat aan deze voorwaarden steeds minder voldaan is, zodat het vasthouden aan de veiling ook steeds minder verantwoord is in de huidige situatie.

Naar aanleiding van de brief van 11 november jl. meenden deze leden dat duidelijk is dat de door hen voorgestelde procedure op grond van artikel

17 Wtv op problemen stuit, waarvoor de landsadvocaat ernstig heeft gewaarschuwd. Deze leden vroegen zich af of het juist is zo maar de termijnen over te nemen welke verstreken zijn tijdens de verlening van de vergunning via een tenderprocedure aan Libertel. Het ministerie heeft toch van die tenderprocedure kunnen leren hoe een en ander sneller kan, en heeft toch kunnen leren van de marktpenetratie door Libertel? Denkt de minister ook niet dat de gegadigde bedrijven staan te popelen om te beginnen en dus binnen zeer korte tijd aan voorwaarden te kunnen voldoen?

De leden van de **CDA**-fractie waren de minister erkentelijk voor de toezending van de doorlopende tekst van de Wtv waarin het wetsvoorstel (zonder novelle) is verwerkt, waarom zij hadden gevraagd.

De minister heeft de landsadvocaat om een advies gevraagd over de keuze van art. 17 Wtv voor de te volgen tenderprocedure. Dat voorstel was gedaan in hun inbreng waarover het mondeling overleg is gevoerd. Daarin was ook de stelling opgenomen dat het schrappen van de naheffing in combinatie met de veiling een omkering van het level playing field ten nadele van de nieuwkomers betekent, hetgeen tot nieuwe klachten bij de Europese Commissie zal leiden, welke nieuwe klachten naar hun oordeel nog eerder gehoor zullen vinden bij de Europese Commissie. Heeft de minister de landsadvocaat ook gevraagd naar een oordeel over deze stelling van deze leden?

De minister is in de memorie van antwoord ingegaan op een door de CDA-fractie gestelde vraag over de door de OECD onderscheiden «market type mechanisms» en concludeert dat de veiling zonder meer binnen de door de OECD gehanteerde definitie valt. Bij goede bestudering valt vooral op dat er zeer uiteenlopende vormen van marktconforme instrumenten zijn. Bij de eerdere discussie over de naheffing heeft de minister gesteld dat de bestaande vergunninghouders kunnen weten dat ze een dergelijke naheffing zouden moeten betalen, aangezien ze in eerdere discussies met de Tweede Kamer en/of brieven gewezen had op een marktconforme vergoeding. Een zekere, vooraf vastgestelde bescheiden prijs is dus ook een marktconforme vergoeding. Aangezien de aankondiging van een marktconforme vergoeding dus voor veel uitleg vatbaar is, had de minister geen gelijk bij de verdediging van de naheffing. Om dezelfde reden menen deze leden dat de stelling van de minister onjuist is als ze schrijft dat, hoewel ze de naheffing per novelle intrekt, het door haar gevoerde beleid «zeer wel te verdedigen is».

Deze leden hadden aangegeven waarom de stelling dat de veilingprijs niet zou doorwerken in de tarieven niet juist is. Ze hadden dit aangegeven na lezing van de beraadslagingen in de Tweede Kamer, zodat ze een verwijzing daarnaar in de memorie van antwoord niet konden waarderen. In de Tweede Kamer is de verdediging zeer marginaal geweest. Daarnaar gevraagd wijst de minister thans alleen naar de marginale-kostentheorie, alsof daarmee voldoende is gezegd. Deze leden hadden aangehaald dat de minister in de Tweede Kamer de markt heeft gekenmerkt als een duopolie. De aan het woord zijnde leden vroegen of de minister daarvan uitgaande, nog eens wil aangeven volgens welk prijstheoretisch werk de genoemde marginale-kostentheorie de prijs zou bepalen in een duopolie? Deze leden hadden er op gewezen dat de veilingprijs als te investeren bedrag ingecalculeerd moet worden in de overweging om al of niet te investeren en dus in de integrale kostprijs hoort: alle kosten, dus inclusief de veilingprijs zitten in de marginale kosten als het gaat om een investeringsbeslissing. Voorts hadden zij er op gewezen dat de naheffing en de veilingprijs de winst beïnvloeden en daarmee de marktpositie en dus ook de kapitaallasten, en dus de kostprijs. De minister gaat op deze

argumenten nu in alsof ze losstaan van de discussie over de tarieven. Ze vroegen nogmaals de minister om inhoudelijk op deze redenering in te gaan, en óf toe te geven dat de tarieven wel degelijk worden beïnvloed óf sterkere prijstheoretische argumenten te hanteren.

Deze leden wezen er op dat vragen over de verschillen in behandeling van nieuwkomers vergeleken met die van Libertel, waar het gaat om kwaliteitseisen waartoe Libertel zich via de tender van de GSM frequenties heeft verplicht, niet zijn beantwoord dan met een verwijzing naar de beantwoording van soortgelijke vragen gesteld in de Tweede Kamer. Deze leden drongen aan op een volledige beantwoording van de vragen: ze wezen er op dat de minister een staf heeft om vragen te beantwoorden, terwijl de leden van de Eerste Kamer zonder staf hun werk moeten doen, veelal naast een drukke hoofdfunctie. Deze leden kunnen niet instemmen met het uitbrengen van een eindverslag als hun vragen niet worden beantwoord.

Hun vraag naar de financiële consequenties van roaming is ook niet beantwoord. Het wel gegeven kwalitatieve antwoord is inderdaad in lijn met hetgeen is opgemerkt in de Tweede Kamer. Het gaat er dit deel van de wetgevende macht om dat de wetgever geen verplichtingen op (burgers of) bedrijven moet leggen als niet enig idee is gevormd over de omvang er van.

De leden dankten voor de informatie over de kosten van toezichhouden. De minister gaf aan dat de vraag was gesteld wat destijds in het businessplan is genoemd. Deze vraag is niet beantwoord. Het gaat deze leden er om zicht te krijgen op de hoogte van de kosten van toezicht, en van de ontwikkeling van die kosten. Als de minister zich wil inzetten voor een goede ontwikkeling van de bedrijfstak, dan is toezicht zeker nodig, maar moeten dat soort kosten toch ook in de hand worden gehouden. Kosten van toezicht en controle, waarop geen marktkrachten werkzaam zijn, plegen immers te stijgen als zelfrijzend bakmeel. Ze zouden graag alsnog een antwoord op de gestelde vraag zien, tenzij de vertrouwelijkheid dat niet mogelijk maakt, en vernemen hoe de minister die kosten kan beheersen.

Hoewel de vragen over de naheffing misschien gevoeglijk onbeantwoord kunnen blijven nu de naheffing is geschrapt, zijn er ook vragen gesteld die mede de veilingprijs betreffen. Die is immers een heffing op wat de prijstheorie een «rent»-inkomen pleegt te noemen. Wil de minister alsnog aangeven of ze het dus («zie zwijgt stemt toe»!) eens is met deze leden dat de veilingprijs het karakter van een belastingheffing heeft? Daarvan uitgaande, waarom is de opbrengst niet geraamd in het dekkingsplan? Ook is de vraag niet beantwoord waarom zo een vergoeding niet wordt gevraagd voor de frequenties voor de vaste telefonie, of voor andere zendgemachtigden. Wat voor willekeur ontstaat er als voor de ene groep van frequenties wel een prijs wordt gevraagd, en voor andere groepen niet?

Deze leden hadden vragen gesteld over de berekening van de veilingprijs voor de frequenties voor 15 jaar. Waarom zijn ook deze vragen niet beantwoord? Zij zouden alsnog een antwoord willen ontvangen.

Het voorliggende wetsvoorstel en de behandeling ervan gaf de leden van de fractie van **D66** nog aanleiding tot een tweetal vragen.

In het door Telfort ahangig gemaakte kort geding is door de Staat verweer gevoerd. Indien dat verweer met name op het afzien van toepassing op artikel 17 Wtv uitgebreider is dan hetgeen de minister daarover al heeft meegedeeld, dan zouden zij daarvan graag een exemplaar ontvangen.

Voorts zouden deze leden gaarne worden geïnformeerd omtrent de veilingvoorwaarden en het daarbij voorgenomen tijdpad.

De voorzitter van de commissie,
Baarda

De griffier van de commissie,
Heijnis