

## 8

### Frequentiebeleid 2005

Aan de orde is voortzetting van de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de Nota frequentiebeleid 2005 (31412).**

De beraadslaging wordt hervat.



#### Minister **Verhagen**:

Voorzitter. Ik dank de geachte senatoren voor hun doorwrochte inbreng bij het wetsvoorstel tot implementatie van de gewijzigde Europese richtlijnen op het gebied van elektronische communicatie en het wetsvoorstel tot aanpassing van hoofdstuk 3 in verband met de Nota frequentiebeleid 2005. Ik ben de Kamer er erkentelijk voor dat zij heeft besloten om beide wetsvoorstellen te behandelen. Dat is van groot belang. Deze voorstellen leiden tot betere regels voor de telecommunicatiesector. Die sector is niet alleen belangrijk voor de communicatie in Nederland, maar ook voor innovatie en economische groei. Daarom vind ik het, net als de Tweede Kamer, van groot belang dat deze wetsvoorstellen spoedig geïmplementeerd kunnen worden.

Verder is het van belang dat het merendeel van de voorgestelde bepalingen omzettingen betreft van Europese richtlijnen in Nederlands recht. Deze omzetting had eigenlijk in mei 2011, dus bijna een jaar geleden, voltooid moeten zijn. Als wij nog deze maand tot implementatie kunnen overgaan, kunnen wij mogelijk een forse boete van de Europese Unie voorkomen.

Ik hecht eraan een opmerking te maken, gelet op de discussie die in deze Kamer plaatsvond over nationale koppen. De discussie richtte zich overigens meer op het wetsvoorstel dat wij na de dinerpauze zullen behandelen. De regering heeft in zijn algemeenheid afgesproken geen nationale koppen te willen en derhalve zo veel mogelijk te streven naar een-op-eenimplementatie van Europese richtlijnen. Het staat de Kamers echter vrij om, al dan niet door middel van amendementen, daar zaken aan toe te voegen. De inzet van mij als minister, van de regering, was echter zeer duidelijk een-op-eenimplementatie en geen enkele nationale kop.

Met het wetsvoorstel Wijziging Telecommunicatiewet inzake Nota frequentiebeleid 2005 wordt uitvoering gegeven aan de Nota frequentiebeleid die al in 2005 aan de Tweede Kamer is aangeboden. De flexibilisering is nodig om sneller te kunnen inspelen op de heel snelle ontwikkelingen op het gebied van draadloze communicatie. Dit wetsvoorstel voorziet in een snellere en transparantere bestemmings- en verdelingsprocedure, waardoor nieuwe toepassingen sneller dan nu in de markt kunnen worden gezet.

De taken en verantwoordelijkheden van de verschillende bij het frequentiebeleid betrokken ministers, zoals de minister van OCW, worden duidelijker geregeld, waarbij de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een meer centrale coördinerende rol gaat krijgen. Nu kan het frequentieplan waarin de bestemming en de wijze van verdelen van de verschillende frequentiebanden worden vastgelegd, nog slechts worden gewijzigd

met instemming van de voltallige ministerraad. Door dit wetsvoorstel wordt het mogelijk om wijzigingen aan te brengen in overeenstemming met de betrokken ministers. Tegelijkertijd is de democratische en parlementaire controle afdoende geregeld doordat beide Kamers der Staten-Generaal op de hoogte worden gesteld van het ontwerp van een verdelingsbesluit voor schaarse frequentieruimte. Daarmee worden zij tijdig betrokken bij dergelijke verdeelprocedures.

Ook de toewijzing van frequentieruimte voor publieke taken, zoals hulpverlening en defensie, wordt nu wettelijk verankerd. Verantwoordelijke ministers moeten hun frequentieaanvragen onderbouwen aan de hand van hun behoefteonderbouwingsplan. De bijbehorende procedure wordt transparanter.

Flexibilisering vindt ook plaats door de verruiming van bestemmingen in het frequentieplan, het beperken van technische voorwaarden aan vergunninghouders, het stimuleren van experimenten en medegebruik van frequentieruimte en het streven naar vergunningsvrijheid waar dat mogelijk is. Om dit alles te kunnen implementeren is de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen nodig.

Het wetsvoorstel als zodanig is in april 2008 bij de Tweede Kamer ingediend. Het feit dat wij daarover nu, in 2012, nog steeds praten, wijt ik in geen dele aan de senaat, maar het heeft natuurlijk wel consequenties voor de positie van de Europese Commissie in de richting van Nederland over de implementatie van de Europese richtlijnen. Ik hoop dus op ieders instemming met dit wetsvoorstel, zodat ondernemers evenals consumenten ten volle van de beoogde flexibilisering kunnen profiteren.

Het debat in de senaat richtte zich met name op het artikel over de hoge antenne-opstelpunten. Het is daarbij duidelijk dat op verzoek van de Tweede Kamer artikel 3.24 over de vergoeding van het medegebruik op hoge antenne-opstelpunten is ingebracht. De belangrijkste bedoeling van dit artikel is om de competitie tussen aanbieders van etheromroepdistributiediensten te bevorderen. De betreffende bepalingen geven hiertoe een nadere invulling van het in de Telecommunicatiewet gehanteerde begrip "redelijke vergoeding" voor medegebruik door aanbieders van hoge antenne-opstelpunten voor radio-omroep. Volgens deze bepalingen is slechts sprake van een redelijke vergoeding als die efficiënt, transparant en niet-discriminatoir is en de kosten van de werkelijk afgenomen capaciteit weerspiegelt. Uit de toelichting op die bepalingen blijkt dat het de bedoeling is om een daadwerkelijk efficiënte vergoeding af te bakenen. Die vergoeding moet dan weer een weerspiegeling zijn van alleen die kosten die efficiënt zijn en die met concreet medegebruik op het eventuele opstelpunt gemoeid zijn. Hiermee wordt dus het begrip "redelijke vergoeding" sterker ingeperkt, met competitieve tarieven tot gevolg, waardoor de concurrentie bevorderd zou moeten worden.

Uit de inbreng van de Eerste Kamer vandaag leid ik af dat dit niet alleen op steun in de Tweede Kamer kan rekenen, maar tevens een meerderheid in deze Kamer vertegenwoordigt. Desalniettemin zijn er tal van vragen over gesteld. De heer Reuten, de heer Bröcker en mevrouw Vos vroegen met name of deze gewijzigde opstelling van de Tweede Kamer met betrekking tot het begrip "redelijke vergoeding" de deur openzet op tal van andere terreinen. Wordt met de nu gekozen formulering de deur opengezet, of is het zo dat het begrip "redelijke vergoeding" alleen nader wordt ingevuld voor de radio-omroepdistributie? Ik

## Verhagen

kan daar vrij helder over zijn. Het laatste is inderdaad het geval. Deze regeling geldt alleen op grond van artikel 3.24 van het wetsvoorstel en dus alleen voor aanbieders van hoge opstelpunten ter ondersteuning van radio-omroepzender-netwerken. Het geldt dus alleen voor deze markt en heeft geen algemene werking. Met name de heer Reuten vroeg mij om dit hier expliciet ten behoeve van de wet-geschiedenis te onderstrepen, en dat doe ik bij dezen.

Senator Franken en senator Vos vroegen of NOVEC gehouden is om een redelijke vergoeding te vragen. NOVEC is gerechtigd om een redelijke vergoeding te vragen volgens artikel 3.24, vierde lid. Het begrip "redelijke vergoeding" wordt door het amendement dat in de Tweede Kamer is aanvaard, nader ingevuld. Op basis van dit amendement is er slechts sprake van een redelijke vergoeding indien de vergoeding efficiënt, transparant en non-discriminatoir is. Met andere woorden, het kader blijft zoals het was. Er moet een redelijke vergoeding gevraagd worden. De eis van efficiency hoort daar nu ook bij. OPTA dient in de uitvoeringspraktijk invulling te geven aan deze begrippen, waarbij – dat onderstreep ik – OPTA enige beleidsvrijheid toekomt om begrippen als "redelijke vergoeding" en de door de heer Franken opgevoerde proportionaliteits eis nadere invulling te geven.

Mevrouw Faber vroeg of de afschrijving op basis van historische kostprijs gehandhaafd wordt. OPTA heeft dus in de uitvoeringspraktijk binnen het kader van artikel 3.24 de mogelijkheid om het begrip "redelijke vergoeding" nader in te vullen. OPTA heeft een zekere mate van beleidsvrijheid bij de invulling van de begrippen "redelijke vergoeding", "efficiency" en "proportionaliteit". Ik wil analoog aan hetgeen de heer Bröcker naar voren bracht in zijn inbreng, dit ook aan OPTA laten.

Senator Reuten vraagt of ik nader in wil gaan op de benchmarkmethode of de bottom-upmethode, met excuses voor de Engelse woorden. Ik wil senator Reuten uiteraard complimenteren met zijn scherpe economische analyse. Ik bevestig dat hij helemaal gelijk heeft met zijn constatering dat het in deze bepalingen gaat om de term "efficiënt" en niet om de term "meest efficiënt".

De heer Reuten verzoekt om Nederlandse termen in plaats van Engelse te bezigen. Ook op dit punt kom ik hem graag tegemoet. Het woord benchmarking zal ik vervangen door het woord prijsvergelijking en de term "bottom-up" door de term "van onderaf", zij het dat volgens mij in het Nederlandse spraakgebruik de term "bottom-upbenadering" meer ingang heeft gevonden dan de term "benadering van onderaf". Maar bij dezen.

Ik ben het overigens ook eens, daarin gesteund door de OPTA, met de heer Reuten dat bij het vaststellen van de hier bedoelde vergoeding, de vanonderafmethode de voorkeur lijkt te verdienen. Het gaat hier immers letterlijk om het van onderaf opbouwen van een antenne-opstelpunt met inbegrip van de mast met toebehoren, op basis van kosten die gemoeid zijn met het opstellen van een nieuw antenne-opstelpunt. De gemaakte keuzes kunnen dan ook inhoudelijk worden onderbouwd, eventueel met input van betrokken partijen en externe deskundigen. OPTA heeft bij de invulling van bedoelde begrippen een zekere mate van beleidsvrijheid, waarbij de begrippen proportionaliteit, efficiency en redelijkheid een rol spelen. Prijsvergelijking is weliswaar ook een mogelijkheid, maar is uiteraard afhankelijk van de vraag of er naast deze markt, de radio-omroepdistributie via de ether, vergelijkbare en concurrerende markten bestaan. Ik ben het met

de heer Reuten eens dat die op voorhand niet lijken te bestaan.

Op verzoek van de heer Reuten bevestig ik in dit verband dat wij het eens zijn over de prijsstelling van niet-buikbare capaciteit, namelijk dat de vaststelling van een efficiëntere prijs gebaseerd is op alle relevante kosten, met inbegrip van de ingeschatte bezetting van de mast, waarbij enige mate van leegstand onvermijdelijk is. Leegstaande meters onder het feitelijke bevestigingspunt van de antenne op een bepaalde hoogte kan naar mijn mening in de zin van deze bepalingen worden beschouwd als efficiënt. Die meters zijn immers simpelweg nodig om de voor de antenne benodigde hoogte te kunnen bereiken, om de benodigde bekabeling voor die antenne aan te bevestigen, etc. Bovendien is leegstand ook onder andere omstandigheden niet altijd inefficiënt. Denk bijvoorbeeld aan een hotel of een rondvaartboot. Een hotel verhuurt niet iedere dag alle kamers en niet iedere plaats in de rondvaartboot is altijd bezet. In de prijs wordt er uiteraard rekening mee gehouden dat niet alle kamers of plaatsen op ieder moment bezet zijn. Ik heb er dus op zich voldoende vertrouwen in dat het tot een goede uitvoeringspraktijk zal leiden, maar het is aan OPTA om daadwerkelijk uitvoering te geven aan de in deze bepalingen beschreven praktijk.

De heer Reuten vraagt of er sprake is van gelegenhedswetgeving, nu de regeling slechts betrekking heeft op drie marktpartijen. Ik begrijp dat de suggestie van gelegenhedswetgeving bij de heer Reuten is gewekt, gelet op het beperkte aantal bij deze regeling betrokken marktpartijen. Ik wil echter, onder verwijzing naar mijn standpunt in de nadere memorie van antwoord, nogmaals benadrukken dat hier toch geen sprake van is. De regeling van het medegebruik voor de aanbieders op deze markt staat al sinds jaar en dag in de Telecommunicatiewet. Het betreft nu nog artikel 3.11. Daarin worden deze regels al sinds jaar en dag verwoord.

Daarnaast geldt de regeling niet alleen voor de op dit moment actieve aanbieders, maar ook voor toekomstige aanbieders op deze markt. Verder is er naast de tijdens de parlementaire behandeling telkens met name genoemde marktpartijen nog een vierde partij op deze markt actief, zij het op dit moment nog op beperkte schaal. Hiermee wordt mijn stelling bevestigd dat er nieuwe aanbieders kunnen komen en dat er derhalve geen sprake is van gelegenhedswetgeving.

De heer Reuten heeft voorts gevraagd of sprake is van aanmerkelijke marktmacht. Ik kan mij voorstellen dat dit gevoel bestaat, maar juridisch gezien is daar absoluut geen sprake van. De OPTA heeft in februari 2009 met een marktanalyse vastgesteld dat er geen sprake is van aanmerkelijke marktmacht. Recentelijk, op 12 april jongstleden, is dit nog eens bevestigd in een uitspraak in een beroepszaak over dit besluit door het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Mevrouw Faber heeft een voor mij compleet nieuwe vraag gesteld: staat de verkoop van NOVEC op de rol? Het antwoord daarop is nee. NOVEC is speciaal opgericht voor de exploitatie van de hoge opstelpunten voor etherdistributie. De verkoop van het bedrijf is niet aan de orde. Bij mij in ieder geval niet, en ik zou het toch moeten weten.

De heer Reuten heeft gevraagd of ik bereid zou zijn om een wijzigingsvoorstel in te dienen om het amendement-Schaart/Verburg weer uit de Telecommunicatiewet te lichten. Zoals bekend heeft de Tweede Kamer als me-

## Verhagen

dewetgever het amendement met algemene stemmen aanvaard. Je kunt daar niet lichtvaardig aan voorbijgaan. Juist met het oog op rechtszekerheid en zorgvuldigheid jegens betrokken marktpartijen moet je dit respecteren. Zelfs als ik de Eerste Kamer tegemoet zou komen, bijvoorbeeld in het geval dat de gehele senaat deze mening toegedaan zou zijn, ligt het niet voor de hand dat de Tweede Kamer zou instemmen met een wijzigingsvoorstel waarin ik zou voorstellen om dit amendement weer in te trekken of waarin ik met een wijziging daarop zou komen. Die gedachte bestaat theoretisch en wie weet wat er na de verkiezingen gebeurt, maar algemene stemmen is algemene stemmen. Zelfs als de samenstelling van de Tweede Kamer verandert na de verkiezingen, is het niet de verwachting dat er grote wijzigingen in de standpunten komen. Gelet op de efficiency en de kosten verwacht ik niet dat dit de meest voor de hand liggende stap is. Maar in het geval dat de Kamer in deze samenstelling mij hierom vraagt, ben ik uiteraard haar dienaar.

Voorzitter. Hiermee ben ik gekomen bij het eind van de beantwoording van de vragen in eerste termijn.

De heer **Reuten** (SP):

Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoorden. Ik ben tevreden met de belangrijkste toezegging, namelijk dat de invulling van de term "efficiënte vergoeding" beperkt is tot deze twee artikelen.

De minister heeft gesproken over de inperking van de redelijke vergoeding. Ik meen dat het correct is om het "nadere invulling" te noemen. Je weet immers niet welke kant het opgaat. Volgens mij staat het zo ook in de tekst van de toelichting bij het betreffende amendement.

Ik ben ook tevreden met het feit dat de minister zijn voorkeur ervoor uitspreekt dat je met een methode van onderaf moet calculeren bij efficiënte prijzen of een efficiënte vergoeding.

Verder begrijp ik het argument betreffende de wijzigingswet. Het enige wat ik daarmee wilde aangeven, is dat de Tweede Kamer maar zelf moet zien wat zij doet; dit in verband met de nieuwe gegevens. Bon. Ik ben tevreden.

De heer **Franken** (CDA):

Voorzitter. Aanbieders van medegebruik van hun opstel-punten mogen een redelijke vergoeding vragen. De term "redelijk" wordt ingevuld als efficiënt, transparant, niet discriminerend en evenredig. In de eerste aanleg heb ik al gezegd dat dit naar mijn mening voldoet aan artikel 12 van de kaderrichtlijn. Misschien moet ik mijn vraag in dit kader echter nog even verduidelijken. Is er dan aan de proportionaliteitseis voldaan? Er is nu al bij voorbaat een set met criteria vastgesteld, zodat er eigenlijk geen markt-analyse meer nodig is. De marktanalyse is echter het uitgangspunt van de kaderrichtlijn. Is dit juist? Graag krijg ik hierop een antwoord van de minister. Mag dit zonder marktanalyse, terwijl de kaderrichtlijn die toch eigenlijk aangeeft? Is dit criterium wat dat betreft voldoende?

De heer **Bröcker** (VVD):

Voorzitter. Ik dank de minister voor de heldere beantwoording. De fractie van de VVD heeft verder geen vragen. Het doet mij goed dat het erop lijkt dat wij in deze Kamer toch allemaal uiteindelijk op één lijn komen. Dat is goed.

Ik had nog wat opmerkingen over nationale koppen, maar ik denk dat wij die misschien beter bij de volgende behandeling van een wetsvoorstel kunnen bespreken.

De **voorzitter**:

Mevrouw Faber en mevrouw Vos hebben geen behoefte aan een tweede termijn, dus geef ik het woord aan de minister voor zijn antwoord in tweede termijn.

Minister **Verhagen**:

Voorzitter. Ik dank de geachte senatoren voor hun reactie in tweede termijn. Ik ben buitengewoon blij dat hetgeen waarover wij hier van gedachten gewisseld hebben, kan leiden tot een breed draagvlak voor dit wetsvoorstel.

Ik denk dat het inderdaad goed is om in zijn algemeenheid een keer over nationale koppen een discussie te voeren. Wellicht komt dit thema na een volgende formatie weer in volle hevigheid terug. Ik constateer dat er in de discussies over nationale koppen vaak gesteld wordt dat wij, juist gelet op het creëren van een level playing field, moeten afzien van nationale koppen. In het regeerakkoord is dit zelfs expliciet opgenomen. Derhalve is dit door een meerderheid van de Kamer als uitgangspunt gehanteerd. De praktijk blijkt echter toch vaak weerbarstiger. Wellicht dat wij daarover wederom een discussie kunnen voeren in een andere samenstelling.

Ik kom nu op de vragen van de heer Franken. In mijn eerste termijn heb ik gesteld dat de OPTA naar mijn mening juist beleidsvrijheid toekomt om nadere invulling te geven aan begrippen als "redelijke vergoeding" en de door de heer Franken opgevoerde "proportionaliteitseis". De heer Franken stelt dat er een marktanalyse ten grondslag moet liggen aan de goede invulling van de proportionaliteitseis.

Naar aanleiding van de vraag van de heer Reuten heb ik gesteld dat in februari 2009 door OPTA met een marktanalysebesluit is vastgesteld dat er geen sprake was van een aanmerkelijke marktmacht. Omdat dit is vastgesteld, is er voor deze markt geen analyse meer nodig om de proportionaliteitseis in te vullen op een wijze zoals OPTA dat normaal gesproken doet. Een vergoeding is redelijk als zij efficiënt, transparant en non-discriminatoire is. Daarbij wordt ook de proportionaliteitseis betrokken.

Ik ben blij dat ook de heer Reuten in elk geval begrip had voor mijn afweging met betrekking tot een eventueel wetswijzigingsvoorstel in relatie tot de Tweede Kamer. Ik denk wel dat het heel goed is dat wij dit debat gevoerd hebben, zodat de Tweede Kamer zich realiseert wat de consequenties van haar eigen besluitvorming zijn, mede dankzij de bespiegelingen die hier in de Senaat plaatsvonden.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

## **Verhagen**

De vergadering wordt van 18.15 uur tot 19.30 uur geschorst.