

Vergaderjaar 2010–2011

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 284

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN,
LANDBOUW EN INNOVATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2011

Naar aanleiding van het VAO Telecom van 18 mei 2011 heeft uw Kamer vier moties aangenomen die betrekking hebben op de komende veiling van frequenties van mobiele telecommunicatie. Hierbij informeer ik u over de uitvoering daarvan door het kabinet.

Uw Kamer had tot doel met de aangenomen moties meer ruimte voor nieuwkomers te creëren in combinatie met een hogere ingebruiknameverplichting en een doorverkoopverbod. Na bestudering van de vier moties zie ik drie relevante aspecten:

- Ten eerste heb ik eerder aangegeven de voorkeur te geven aan mijn eigen voorstel ten aanzien de vormgeving van de veiling in combinatie met de ingebruiknameverplichting. Op basis van al het gedane onderzoek leidt dat mijn inziens tot de meeste evenwichtige situatie vanuit het oogpunt van innovatie en effecten op concurrentie.
- Ten tweede geldt dat met de aangenomen moties gericht op de reservering voor nieuwkomers upfront meer ruimte wordt getracht te maken voor nieuwkomers, terwijl de moties gericht op een hogere ingebruiknameverplichting en het doorverkoopverbod deze de facto juist weer onder druk zet.
- Ten derde word ik in een bijzondere situatie geplaatst door de aanneming door uw Kamer van twee tegenstrijdige moties ten aanzien van het reserveren van kavelruimte voor nieuwkomers. Uitvoering van beide moties tegelijk is daarmee onmogelijk.

Om in deze bijzondere omstandigheid toch tot een situatie te komen die leidt tot goede resultaten van de veiling in termen van innovatie, effectieve concurrentie en een goede veilingopbrengst zoals beoogd in het kabinetsbeleid, heb ik getracht om op de volgende manier aan te sluiten bij de wil van uw Kamer. Dit interpreteer ik als een situatie waarbij via een zodanige vormgeving van de veiling en aanvullende voorwaarden er een zo groot mogelijke, verantwoorde garantie bestaat op twee nieuwe

toetreders die effectief concurreren in een groot deel van Nederland over een langere tijd. Op deze manier zal ik uw moties uitvoeren.

1. Motie Verburg en Schaart (24 095, nr. 274) en motie Verhoeven en Van Dam (24 095, nr. 279): reservering voor nieuwkomers

De motie Verburg en Schaart (nr. 274) verzoekt de regering de veilingregeling van kavels in het gereserveerde 800 MHz-spectrum zodanig aan te passen dat, als er twee of meer nieuwkomers meedoen, er twee nieuwkomers elk één blok van 2x5 MHz kunnen verwerven, zonder dat een van de bestaande aanbieders behoeft te verdwijnen. De motie Verhoeven en Van Dam (nr. 279) verzoekt de regering bij de aanstaande veiling van de 800 MHz-frequentie 2x15 MHz vrij te maken voor nieuwkomers, met een maximum van 2x10 MHz per nieuwkomer.

Eerstgenoemde motie gaat uit van een reservering van 2x10 MHz, dit is conform mijn voorstel; de tweede genoemde motie verzoekt om een uitbreiding van de reservering naar 2x15 MHz. Beide moties, die ik had ontraden, zijn daarmee op deze onderdelen tegenstrijdig.

Ik ga daar als volgt mee om. Beide moties zijn sympathiek in het streven naar meer ruimte voor nieuwkomers op de markt. Die doelstelling onderschrijf ik ook. In mijn brief aan uw Kamer van 18 mei 2011¹ heb ik u aangegeven dat ik echter toch de voorkeur geef aan mijn eigen voorstel van 11 februari 2011². Mijn bezwaar tegen beide moties is namelijk dat zij beide erop aan lijken te sturen om het aantal vergunninghouders op de mobiele markt vooraf op vijf te bepalen.

In mijn brief van 18 mei jl. heb ik uw Kamer al aangegeven dat een frequentieverdeling naar mijn mening niet zo zeer gericht zou moeten zijn op het creëren van ruimte voor een vooraf door de overheid vastgesteld aantal toetreders. Dit brengt risico's met zich mee voor de effectieve concurrentie. De inrichting van de verdeling zou alleen toetreding mogelijk moeten maken voor partijen die daadwerkelijk kunnen concurreren. Het is dus van belang dat business cases van toetreders worden getest.

Het risico bestaat dat bij uitvoering van de motie Verburg-Schaart de business cases van toetreders niet worden getest. Twee nieuwkomers kunnen dan namelijk relatief makkelijk gereserveerd spectrum verwerven. Met de motie Verhoeven en Van Dam wordt dit risico weliswaar enigszins ingeperkt, maar deze motie vergroot de omvang van mijn oorspronkelijk gekozen reservering voor nieuwkomers. Zoals in mijn brief van 18 mei jl. aangegeven, belemmert dit naar verwachting onder andere de vernieuwing van diensten, die ook vooral van bestaande partijen zal moeten komen. Vernieuwing van diensten is juist een belangrijk doel van de veiling in de 800 Mhz-band.

Alles afwegende zal ik daarom mijn oorspronkelijke voorstel ten aanzien van de vormgeving van de reservering voor nieuwkomers handhaven. Naar mijn mening leidt dit ertoe dat de door uw Kamer gedeelde wens tot ruimte voor nieuwkomers wordt ingevuld door effectief concurrerende nieuwkomers, waarbij deze gereserveerde ruimte niet ten koste gaat van de voor de consument waardevolle vernieuwing van diensten door met name de bestaande partijen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 24 095, nr. 283.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 24 095, nr. 269.

2. Motie Verburg en Schaart (24 095, nr. 273): ingebruiknameverplichting

Dan kom ik nu bij de motie Verburg en Schaart over de verzwaring van de ingebruiknameverplichting naar 40% landelijke dekking. Een verhoging van de ingebruiknameverplichting bevordert dat alleen partijen met de daadwerkelijke intentie om gebruik te maken van hun kavels zullen toetreden, en zorgt daarmee voor een verdere verlaging van het risico op speculanten. Tegelijkertijd moet met de mate waarin voorzichtig worden omgesprongen, omdat dit de lat voor nieuwkomers verhoogt en dit voor hen een toegangsdrempel creëert.

Gezien de wens van uw Kamer cf. de motie Verburg ben ik bereid de ingebruiknameverplichting in de 800 MHz-band te verhogen naar 40% landelijke dekking (per 2x10 MHz). Dit impliceert meer dan een verdubbeling ten opzichte van de huidige verplichting. Ik zal dit verwerken in de vergunningen.

3. Motie Van Dam en Verhoeven (24 095, nr. 276): doorverkoopverbod

In deze motie wordt de regering verzocht in de voorwaarden van de veiling op te nemen dat verworven spectrum gedurende de gehele looptijd van de licentie niet mag worden doorverkocht aan andere eigenaren van het spectrum en dat bij eventuele consolidatie van marktpartijen het spectrum van één van beide partijen moet worden teruggegeven, zodat het kabinet kan beslissen het spectrum opnieuw te veilen en op dat moment kan besluiten of het spectrum in handen mag komen van één van de bestaande marktpartijen met spectrum. Achterliggende wens van de motie is om hiermee te garanderen om, naast de verhoogde ingebruiknameverplichting, over langere tijd de twee toetreders op de markt actief te laten zijn.

Ik ben bereid tegemoet te komen aan deze wens van uw Kamer. Echter, uit nadere bestudering van de motie blijkt dat deze een grote toetredingsdrempel opwerpt voor nieuwe toetreders. Daarmee gaat deze motie in tegen mijn eigen beleid en de wens van uw Kamer om juist meer ruimte voor toetreders te creëren.

Partijen die niet slagen met hun business case moeten van de motie in principe hun aangekochte frequentieruimte «om niet» overdragen aan de overheid. Dit is aanmerkelijk ongunstiger voor het maken van een goede business case door nieuwkomers, dan wanneer zij het vooruitzicht hebben in principe hun frequenties over te kunnen doen aan een partij die daarin beter kan slagen, mocht dat nodig zijn. Ontberen zij die mogelijkheid, dan kan dat leiden tot blijvend nadelig effect op de dienstverlening en tot inefficiënt gebruik van frequentieruimte. Het kan er redelijkerwijs toe leiden dat de potentiële toetreders vanwege deze onzekerheid niet zullen willen toetreden. De (strikte) uitvoering van de motie zet de markt voor lange tijd op slot en verzet zich tegen de uitgangspunten van het frequentiebeleid en de Strategische nota mobiele communicatie.

Gezien dit bezwaar, maar kennende de achterliggende wens van uw Kamer, denk ik uw Kamer op een andere manier tegemoet te kunnen komen. Op dit moment is de mogelijkheid dat vergunninghouders hun vergunning geheel of gedeeltelijk kunnen overdragen bij wet geregeld. In artikel 3.8 van de Telecommunicatiewet is geregeld dat de vergunning geheel of gedeeltelijk kan worden overgedragen. In het onlangs door uw Kamer aangenomen wetsvoorstel 31 412, dat een nieuw hoofdstuk 3 introduceert, is de overdracht van vergunningen geregeld in artikel 3.20. De overdracht kan slechts plaatsvinden met toestemming van de minister.

In dat wetsvoorstel kan de minister op grond van een aantal gronden de toestemming tot overdracht weigeren:

- Een van die gronden is dat de toestemming geweigerd kan worden indien dat met het oog op het totstandbrengen of instandhouden van daadwerkelijke mededinging noodzakelijk is.
- Een andere weigeringsgrond ziet er op dat de toestemming geweigerd kan worden indien degene aan wie de vergunning wordt overgedragen over meer frequentieruimte gaat beschikken dan de maximale hoeveelheid frequentieruimte die voor hem gedurende een bepaalde periode is vastgesteld.

In genoemd wetsvoorstel is aldus een afgewogen systeem voor overdracht van vergunningen gecreëerd waarbij maatwerk kan worden geleverd bij de beoordeling of toestemming voor overdracht wordt gegeven of niet.

Binnen deze mogelijkheden ben ik, gelet op de uitdrukkelijke wens van de Kamer, bereid zo goed mogelijk aan de motie uitvoering te geven. Gedurende de looptijd van de vergunningen zal ik verzoeken van marktpartijen om (gehele of gedeeltelijke) overdracht van hun vergunning(en), in het licht van deze motie, gebruikmakend van mijn beoordelingsbevoegdheid, beoordelen. Per geval zal ik, alvorens daarover een beslissing te nemen, advies inwinnen van NMa/OPTA.

Ik ga er van uit dat de motie in ieder geval de ruimte laat aan vergunninghouders om door ruil, aankoop of verkoop na de veiling hun frequentiebezit ten behoeve van hun business case te optimaliseren zonder dat daarbij het aantal spelers die de veiling oplevert, wordt aangetast. Ook ga ik er van uit dat de motie ruimte laat voor die situaties waarin een partij zijn vergunning(en) niet langer economisch kan uitbaten (bijvoorbeeld bij een dreigend faillissement) en daarom een verzoek voor overdracht van de vergunning(en) aan mij richt.

4. Tot slot

De veilingregeling en conceptvergunningen zullen door mij nu overeenkomstig worden aangepast. Ik streef er naar de regeling nog voor de zomer te publiceren.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen