

Vergaderjaar 2007–2008

31 412

Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de Nota frequentiebeleid 2005

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 28 mei 2008

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ belast met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

| | |
|--|---|
| 1.0. Algemeen | 1 |
| 2.0. Reikwijdte en doelstellingen van het wetsvoorstel | 2 |
| 3.0. Europese wetgeving | 3 |
| 4.0. Voornaamste voorgestelde wijzigingen | 3 |
| 4.1. Vaststellen en wijzigen van het frequentieplan | 3 |
| 4.2. Toedeling frequentieruimte en het publieke belang | 3 |
| 4.3. Verdelen en uitsluiten van frequenties | 4 |
| 4.4. Vergunningvrij gebruik van frequenties | 6 |
| 4.5. Verlengen van vergunningen | 6 |
| 4.6. Experimenten | 6 |
| 4.7. Masten en antennesystemen | 6 |
| 5.0. Advies ACTAL | 7 |

1.0. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de Nota Frequentiebeleid 2005. In de Nota is het frequentiebeleid voor de komende jaren neergelegd, waarbij flexibilisering de rode draad vormt. Deze leden onderschrijven het belang omdat draadloze communicatie in het algemeen steeds belangrijker wordt. Verder maakt de zich snel ontwikkelende techniek het mogelijk om frequenties steeds beter te benutten.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse en instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet ter implementatie van de Nota frequentiebeleid. Zij hebben hierbij enkele vragen.

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GL), Ten Hoopen (CDA), Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), ondervoorzitter, Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Samsom (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), voorzitter, Irrgang (SP), Jansen (SP), Biskop (CDA), Ortega-Martijn (CU), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Besselink (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD) en Vos (PvdA).
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), van Dijk (CDA), Duyvendak (GL), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Van Gennip (CDA), De Rouwe (CDA), Koşer Kaya (D66), Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Boelhouwer (PvdA), Kalma (PvdA), Weekers (VVD), Van Dam (PvdA), Karabulut (SP), Luijben (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Cramer (CU), Atsma (CDA), De Krom (VVD), Madlener (PVV), Nicolai (VVD), Blom (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD) en Heerts (PvdA).

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel voor wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de Nota frequentiebeleid 2005.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot de Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de Nota frequentiebeleid 2005. Deze leden zijn blij met het voornemen van de regering om zich bij het frequentiebeleid minder regulerend op te stellen waar het economische activiteiten betreft én met de extra aandacht voor innovatie en kennisontwikkeling ter bevordering van de concurrentiepositie van Nederland. Ook zijn deze leden voorstander van de vermindering van regeldruk die door een flexibeler en vrijer beleid kan worden bewerkstelligd.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderliggende wetsvoorstel. Tot op heden hebben deze leden geen commentaar op het wetsvoorstel.

2.0. Reikwijdte en doelstellingen van het wetsvoorstel

De wetswijziging moet ertoe leiden, zo merken de leden van de CDA-fractie op, dat een belangrijke impuls wordt gegeven aan vergunningvrijheid. Het is deze leden niet duidelijk op welke wijze dit moet worden verstaan.

De leden van de SP-fractie merken op dat waar een grote kans lag om degelijke kaders te creëren voor een helder frequentiebeleid, de wetwijziging bijzonder veel vraagtekens achterlaat. Naar mening van deze leden wordt in het wetsvoorstel nauwelijks ingegaan op de reikwijdte van de voorstellen. Onder het frequentiebeleid valt namelijk een bijzonder wijds scala aan sectoren en/of diensten. De vraag is welke van de in de wetswijziging genoemde maatregelen algemeen van toepassing zijn of specifiek op bepaalde sectoren van toepassing zijn. Deze leden verzoeken de regering dan ook om een overzicht te verstrekken van de huidige frequentieverdelingen per categorie of sector.

De leden van de VVD-fractie merken op dat gekozen is voor een kaderwet, die veel mogelijk maakt maar het in feite niet regelt. Alle besluiten worden later genomen in Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). Deze leden vragen waarom niet alles of zoveel mogelijk rechtstreeks in de wet wordt geregeld. Is er nu geen sprake van onduidelijkheid en onzekerheid van betrokkenen, zowel over het toekomstige beleid als over de daadwerkelijke invoeringsdata? Tevens vragen de aan het woord zijnde leden waarom er geen voorhangprocedure is voorgeschreven ten behoeve van de AMvB's, waardoor de Kamer haar medewetgevende en controlerende taak niet kan uitvoeren en belanghebbenden niet tijdig een beroep op de Kamer kunnen doen om hun belang(en) mee te laten wegen. Daarnaast menen deze leden dat de invoering van het nieuwe frequentiebeleid traag verloopt, het heeft 2,5 jaar geduurd. Zij vragen waarom het zo lang heeft geduurd voordat het nu voorliggende wetsvoorstel, ter implementatie van de Nota Frequentiebeleid 2005, is verschenen. Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie om per beleidsvoornemen duidelijkheid te geven over de vraag wanneer de deze voornemens, zoals verruiming van de bestemmingen van frequenties, vergunningsvrijheid waar mogelijk, het terugdringen van voorschriften en beperkingen aan vergunningen, vereenvoudiging van bestemmings- en verdelingsprocedures en meer ruimte voor verhandelbaarheid van vergunningen, uitgevoerd kunnen worden. Het wetsvoorstel maakt de uitvoering van de beleidsvoornemens wel mogelijk, maar zorgt het niet voor onmiddellijke inwerkingtreding. Deze leden willen, met name in het belang van derden,

dat inwerkingtreding van de beleidsvoornemens op een afgesproken datum gerealiseerd zal zijn. Kan de regering een datum van inwerkingtreding toezeggen?

3.0. Europese regelgeving

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het frequentiebeleid in de eerste plaats Europese afstemming vereist. Kan de regering verzekeren dat altijd de internationale afstemming wordt gegarandeerd en daarbij voldoende frequentieruimte voor Nederlandse commerciële en publieke aanbieders gegarandeerd wordt?

De leden van de SP-fractie vernemen dat in artikel 3.13 er vanuit Europese regelgeving bepaalde bindende besluiten zijn genomen die bepalend kunnen zijn voor de Nederlandse frequentieverdeling. In hoeverre wordt de bewegingsvrijheid van de regering bij het toewijzen van frequenties voor een bepaald gebruik (per categorie of sector) beperkt door Europese regelgeving? Welke frequenties worden door Europese regelgeving onherroepelijk verbonden aan een bepaald gebruik?

De leden van de SP-fractie constateren verder dat in de voorgestelde wetwijziging wordt gesproken over de Radio Spectrum Policy Group (RSPG). Welke concrete functies vervult de RSPG en welke doelstellingen zijn er verbonden aan de Wireless Access Policy for Electronic Communications Services (WAPECS)? Welke gevolgen kunnen RSPG en WAPECS hebben op het Nederlandse beleid en hoe verhoudt dit zich met de voorgestelde wetwijziging?

4.0. Voornaamste voorgestelde wijzigingen

4.1. Vaststellen en wijzigen van het frequentieplan

Kan de regering, zo verzoeken de leden van de PvdA-fractie, ingaan op de voorgestelde werkwijze waarbij wijziging van het frequentieplan slechts met de betrokken minister(s) besproken hoeft te worden in plaats van met de voltallige ministerraad indien er geen sprake is van substantiële of politiek gevoelige wijzigingen. Wie beslist er nu precies in geval van wijzigingen, nu niet de gehele ministerraad meer betrokken zal worden? Deze leden vragen verder wie bepaalt of een voorgestelde wijziging substantieel of politiek relevant is. Kan de regering aangeven hoe en op basis waarvan bepaald gaat worden of een wijziging substantieel of politiek relevant is?

4.2. Toedeling frequentieruimte en het publieke belang

De leden van de VVD-fractie vragen welke criteria de minister van Economische Zaken zal hanteren bij het beoordelen of de aangevraagde frequentieruimte met de publieke bestemming «doelmatig» zal worden gebruikt. Deze leden zijn van mening dat deze criteria duidelijk en openbaar moeten zijn. Tevens vragen zij waarom er niet voor het systeem is gekozen dat in Engeland wordt gehanteerd, waarbij de economische waarde van publieke taken bij de overheden in rekening worden gebracht, om zo doelmatig frequentiebeleid te realiseren. De regering noemt slechts dat is gekozen voor behoefte-onderbouwingsplannen en niet voor de financiële prikkel, maar er wordt verder niet ingegaan op de achterliggende redenen. Deze leden vinden dat het in Engeland gehanteerde systeem een interessante optie en willen een beoordeling hiervan door de regering.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de sterkere mate van waarborging van frequentiebanden voor publieke taken vorm zal krijgen. De problemen met ontvangst van Radio 1 t/m 4 zijn door de staatssecretaris van Economische Zaken erkend¹. De regering stelt dat er geen absolute garantie kan worden afgegeven voor ongestoord ontvangst. Redenen hiervoor zouden slechte weersomstandigheden of de hoge bebouwing in de buurt zijn. Deze leden zijn van mening dat hoge bebouwing geen geldig excuus mag zijn voor gebrekkig ontvangst van de publieke omroep. Hoe denkt de regering de ontvangst van publieke zenders structureel te kunnen verbeteren?

Voor de leden van de SP-fractie is pluriformiteit van het medialandschap een groot goed. Hoe denkt de regering middels deze wetwijziging de pluriformiteit in het medialandschap te kunnen garanderen? Komt de diversiteit van het media-aanbod niet in gevaar bij een economisch geïntendeerde veiling? Welke harde criteria worden er bij voorbeeld gesteld aan organisaties die aanspraak maken op een frequentie? Wordt er bij de toewijzing van schaarse commerciële radiofrequenties altijd een vergelijkende toets gehanteerd? Denkt de regering, zo vragen deze leden verder, dat de pluriformiteit en diversiteit kunnen worden gewaarborgd wanneer er bij het toewijzen van frequenties voor commerciële omroep niet of niet altijd gebruik wordt gemaakt van een goed opgestelde vergelijkende toets? Wat is de visie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) op dit gebied? Hij is immers de verantwoordelijke bewindspersoon op het gebied van cultuur. Uit artikel 3.2 blijkt dat hij daarom de politieke verantwoordelijkheid draagt bij deze beslissing.

4.3. Verdelen en uitsluiten van frequenties

Het belangrijkste kenmerk van de nieuwe wijze van verdelen van de frequentieruimte is dat niet de overheid, maar de markt het moment van verdelen bepaalt, zo merken de leden van de CDA-fractie op. In geval er meerdere belangstellenden zijn, wordt een veilingprocedure vastgesteld. De keuze voor een veiling, vergelijkende toets of een combinatie van die twee is op grond van het wetsvoorstel een discretionaire bevoegdheid van de minister van Economische Zaken. Deze leden geven in de regering in overweging het te kiezen verdeelinstrument aan de Kamer voor te leggen. Zij wijzen in dit verband op de discussie die enkele jaren geleden is gevoerd met betrekking tot de verdeling van de FM-frequenties. Tevens wijzen deze leden op de recente discussie over het beschikbaar stellen van frequentieruimte voor T-DAB. Kan de regering verduidelijken waarom wordt gehecht aan een discretionaire bevoegdheid op dit punt?

Voorts is het de leden van de CDA-fractie niet duidelijk of de minister van OCW bij de verdeling van frequenties betrokken is. Artikel 3.10 lid 5 regelt dat de minister binnen 20 weken na ontvangst van een aanvraag om frequenties besluit over het verdelingsmechanisme en binnen 40 weken na ontvangst van diezelfde aanvraag een besluit neemt over de toewijzing van die frequenties. De aan het woord zijnde leden vragen de regering om aan te geven hoe de Kamer hier een rol van betekenis in kan spelen. Hoe kan de Kamer meebesluiten over het verdelingsmechanisme? Hoe wordt voorkomen dat de Kamer voor voldongen feiten of tijdsdruk komt te staan?

In artikel 3.10, eerste lid worden verschillende procedures opgesomd waarvan de minister van Economische Zaken gebruik kan maken bij de verdeling van frequentieruimte. De leden van de PvdA-fractie vragen of de minister vrijelijk een keuze kan maken uit de opgesomde instrumenten of dat er nog een beoordelingskader bestaat op basis waarvan een bepaalde situatie leidt tot de keuze voor een bepaald instrument. Is de regering van

¹ Antwoord van de staatssecretaris van Economische Zaken op schriftelijke vragen van de Leden Van Dijk en Gesthuizen (beide SP) van 18 september 2007 (2070800020).

mening dat een dergelijk beoordelingskader in de wet zou moeten worden opgenomen of kiest de regering ervoor de minister daarin alle vrijheid te geven? Vindt de regering dat de beslissing voor één van deze instrumenten van grote politieke relevantie is en derhalve altijd aan de Kamer voorgelegd zou moeten worden? Hoort dat niet in de wet te worden opgenomen, zo vragen deze leden.

Op basis van artikel 3.16, lid 2b, krijgt de minister van Economische Zaken de mogelijkheid partijen uit te sluiten van de frequentieverdeling. De leden van de PvdA-fractie moedigen het zeer aan dat die mogelijkheid blijft bestaan, maar vragen wel onder welke voorwaarden de minister tot een dergelijk besluit kan komen. Is daarbij sprake van eigen inzicht of worden er eisen gesteld aan de onderbouwing van een dergelijk besluit? Bovendien vragen deze leden of er beleid is geformuleerd door de regering dat behulpzaam kan zijn bij het beantwoorden van de vraag of een partij dient te worden uitgesloten. Ter illustratie verwijzen de leden naar het woord zijnde leden naar de discussie over de verdeling van T-DAB-frequenties en de uitsluiting van één van de marktpartijen daar. Kennelijk is er geen eenduidig beleid dat leidt tot een beslissing, zo merken deze leden op. Volgens de leden van de PvdA-fractie is daar wel behoefte aan. Zij zijn van mening dat de verdeling van frequentieruimte uitdrukkelijk benut moet worden om sturing te geven aan de ontwikkeling van de markt. Zij denken daarbij aan het gericht toewijzen van frequenties aan marktpartijen om concurrentie met andere marktpartijen die al andere, maar soortgelijke frequenties in handen hebben, te bevorderen. Uitgangspunt van de verdeling van frequenties is volgens de leden van de PvdA-fractie immers schaarste in de ether. Dat vereist een duidelijk beleid waarin de rol van de overheid als marktmeester uitwerkt. Kan de regering aangeven in hoeverre zij van mening is dat dit beleid reeds bestaat en hoe dat is vormgegeven. Is de regering het met deze leden eens dat dit beleid op zijn minst nadere verduidelijking behoeft?

De leden van de SP-fractie delen de visie gepresenteerd onder artikel 3.11 waarin staat dat een maximale frequentieruimte per aanvrager of partij gewenst is. Kan de regering aangeven welk maximum per relevante markt hierbij voor ogen staat?

De leden van de SP-fractie constateren voorts dat in de wetswijziging wordt gesproken van een vraaggestuurde afgifte van vergunningen. Is er sprake van frequentiegerelateerde biedingprocedures, en in hoeverre zijn duidelijk gedifferentieerde oormerken hierin bindend? Wat is de looptijd van een eenmaal uitgegeven vergunningen is tussentijdse sollicitatie (van een nieuwkomer) naar frequentieruimte voor een bepaald oormerk mogelijk indien deze frequenties reeds verdeeld zijn?

In artikel 3.4 wordt reeds genoemd dat het nieuw opgezette frequentieregister openbaar zal worden. Op welke termijn gebeurt dit, zo vragen de leden van de SP-fractie. Welke verdelingsprocedure is hierbij gehanteerd? Komt er naar aanleiding van deze wetswijziging verandering in de verdeling van frequenties over de verschillende categorieën of sectoren en zo ja, hoe zien deze wijzigingen eruit? Wordt in het frequentieregister duidelijk welke procedures die beschreven staan in de (gewijzigde) Telecommunicatiewet van toepassing zijn op de betreffende frequenties? Denk hierbij aan zaken als verdelingsprocedures (veiling, vergelijkende toets of verdeling op afroep), het toestaan van vergunningvrij gebruik van de frequenties, etc.

Het belangrijkste kenmerk van de nieuwe wijze van verdelen van de frequentieruimte is dat niet de overheid, maar de markt het moment van verdelen bepaalt door het zogenoemde verdeling op afroep. Indien er

meerdere belangstellenden zijn, wordt een veilingprocedure gestart. De leden van de VVD-fractie vragen waarom voor dit verdeelinstrument is gekozen, de keuze voor een bepaald verdeelinstrument is op grond van het wetsvoorstel een discretionaire bevoegdheid van de minister van Economische Zaken en willen van de regering weten of het te kiezen instrument niet aan de Kamer kan worden voorgelegd.

4.4. Vergunningvrij gebruik van frequenties

De leden van de SP-fractie vernemen uit de wetwijziging dat er wordt gesproken over nieuw beleid waarbij er indien mogelijk gebruik wordt gemaakt van vergunningvrij gebruik van frequenties. Deze leden vragen in welke gevallen er sprake zou kunnen zijn van vergunning vrijgebruik van frequenties. Welke criteria worden er hierbij gehandhaafd? Kan de regering de garantie geven dat dit niet zal leiden tot problemen zoals interferentie, storingen en/of misbruik?

De leden van de SP-fractie wijzen verder op artikel 3.9 waarin vast wordt gelegd dat bij vergunningvrij frequentiegebruik de gebruiker verplicht wordt om te beschikken over een document waaruit blijkt dat hij een bevoegd gebruiker is. Hoe en via welke instantie kan een gebruiker een dergelijke verklaring krijgen en welke criteria worden er hierbij gehanteerd? Kan deze verklaring worden gezien als een substituut van een vergunning en wat is de toegevoegde waarde van een dergelijke opzet?

4.5. Verlengen van vergunningen

In het wetsvoorstel (artikel 3.15) wordt gesproken over de mogelijkheid tot verlenging van frequentievergunningen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of met het huidige wetsvoorstel gegarandeerd is dat de bestaande FM-vergunningen kunnen worden verlengd als de Kamer daartoe besluit en hoe in dat geval de bijbehorende randvoorwaarden luiden?

4.6. Experimenten

Artikel 3.12 lid 1 schept de mogelijkheid om experimenten, op aanvraag, te verlenen. Dit geeft de markt ruimte tot het ontplooiën van nieuwe initiatieven. Anderzijds kunnen partijen die al over een dominante marktpositie beschikken, hiermee hun positie versterken. De leden van de CDA-fractie vragen hoe kan worden voorkomen dat dominante partijen hun machtspositie versterken. Kan door die dominante partijen een oneindig aantal experimenteervergunningen worden aangevraagd? Is een non-discriminatoir beleid ten aanzien van alle andere marktpartijen verzekerd?

Met het oog op het ontwikkelen van innovatieve diensten is een wettelijke basis voor het uitvoeren voor experimenten neergelegd, waaraan zo min mogelijk eisen worden gesteld. De leden van de VVD-fractie vragen of het niet mogelijk is om in beginsel helemaal geen specifieke eisen te stellen aan experimenten, maar in plaats daarvan eventueel achteraf direct streng op te treden, bijvoorbeeld door een tijdelijk verbod, bij blijk van met name storing van andere gebruikers.

4.7. Masten en antennesystemen

De leden van de CDA-fractie herinneren zich de discussie met betrekking tot het medegebruik van masten en antennesystemen. De Kamer was destijds volstrekt helder en pleitte voor optimale transparantie. Op grond van welke overwegingen wordt in de artikelen 3.24 en 4.25 in het voorliggende wetsvoorstel grotendeels afstand genomen van eerdere uitspraken

van de Kamer (amendement van het lid Atsma) en neergeslagen in artikel 3.13 van de vigerende Telecommunicatiewet? De problemen die tot het amendement aanleiding gaven en die door de Kamer unaniem onderkend werden, zijn nog altijd niet opgelost. Voor gelijke concurrentie tussen etherdistributeurs én om de problemen uit het verleden definitief te beëindigen, is handhaving van artikel 3.13 van de vigerende Telecommunicatiewet essentieel.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het uitgeven van meer frequenties gepaard gaat met het toenemen van het aantal antennes en zendmasten. Naast de onduidelijkheid over mogelijke gezondheidsrisico's, kan een wildgroei aan antennes zorgen voor een verrommeling van het landschap. Is een aanscherping van het plaatsingsbeleid van antennes en zendmasten gewenst, zo vragen deze leden.

Ook de leden van de VVD-fractie wijzen op het voorstel om artikel 3.13 uit de wet te halen. Deze leden vragen op grond waarvan dit artikel wordt geschrapt, nu juist nog altijd blijkt dat de markt behoefte heeft aan dergelijke handhaving. Tot slot vragen deze leden de regering aan te geven welke andere eerdere amendementen uit de wet zijn gehaald en of daarvoor een onderbouwing kan worden gegeven.

5.0. Advies ACTAL

Onduidelijk is voor de leden van de CDA-fractie waarom het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) heeft besloten om dit wetsvoorstel niet aan een nadere toets te onderwerpen. Dit verbaast des te meer omdat de regering aangeeft dat de exacte kosten en baten voor bedrijven lastig in te schatten zijn. Betekent zulks, mede in het licht van de opstelling van ACTAL, dat er geen of te verwaarlozen kosten voor het bedrijfsleven aan het voorstel gekoppeld zijn, zo vragen deze leden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Kraneveldt-van der Veen

De griffier van de commissie,
Franke