

Vergaderjaar 2008–2009

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 230

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 23 december 2008

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft op 2 december 2008 overleg gevoerd met staatssecretaris Heemskerk van Economische Zaken over:

- **de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken d.d. 21 oktober 2008 inzake vergunningverlening mobiele communicatie (2,6 GHz) (24 095, nr. 228).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

Voorzitter: Tichelaar

Griffier: De Veth

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Gesthuizen** (SP): Voorzitter. Er staat vandaag een ingewikkeld onderwerp op de agenda, namelijk het op eerlijke en voor de consument gunstige wijze distribueren van schaarse ruimte voor de frequenties voor allerlei telecom- en mobiele internetdiensten. De frequentie die onder de hamer gaat, biedt mogelijkheden voor veel toepassingen zoals mobiel internet en long term evolution, een snelle variant van UMTS.

In mijn ogen is er een aantal belangrijke punten in het geding, zoals de verdeling van de frequentie met het oog op de marktmacht. Hoe zorgen wij ervoor dat een bepaalde speler niet te dominant wordt? Hoe voorkomen wij dat frequenties worden aangekocht vanwege defensieve motieven? Graag hoor ik van de staatssecretaris hoe in zijn ogen bekendmaking van de bedragen die bedrijven bereid zijn om te betalen, zal leiden tot minder prijsopdrijving. Volgens KPN, dat zich beklagt over uitsluiting, is er in Nederland nu reeds meer concurrentie dan elders. Volgens de jaarrapportage van de GSM Association is Nederland op het gebied van concurrentie in mobiele diensten veruit koploper in Europa. In het verlengde hiervan wil ik er ook op wijzen dat wij bij het rondetafelgesprek over marktwerking van diverse partijen hebben gehoord dat zij vrezen dat te scherpe concurrentie, bijvoorbeeld door prijsdumping, leidt tot achterblijvende investeringen. Wij willen juist innovatie bevorderen.

De Europese Commissie heeft een beschikking aangenomen met als doelstelling de harmonisatie van de 2,6 GHz-band. Bij de afgifte van vergun-

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GroenLinks), Ten Hoopen (CDA), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Hessels (CDA), ondervoorzitter, Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Samsom (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Irrgang (SP), Jansen (SP), Biskop (CDA), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Besselink (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Vos (PvdA) en De Rouwe (CDA).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Jan Jacob van Dijk (CDA), Sap (GroenLinks), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Blom (PvdA), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Koşer Kaya (D66), Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Boelhouwer (PvdA), Kalma (PvdA), Weekers (VVD), Karabulut (SP), Luijben (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Cramer (ChristenUnie), Atsma (CDA), De Krom (VVD), Madlener (PVV), Van Dam (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA) en Uitslag (CDA).

ningen mogen geen extra eisen aan de te gebruiken technologie worden gesteld. De Nederlandse overheid bepaalt dus niet waar marktpartijen de frequenties voor moeten gebruiken. Dit zou leiden tot het meer inspelen op de wens van de consument en dus tot het promoten van innovatie. Economische Zaken stelt ter voorkoming van defensief bieden een ingebruiknameverplichting voor. Volgens enkele betrokkenen – onder andere Ziggo – is dit een onvoldoende waarborg omdat de eventuele boete niet opweegt tegen de voordelen van het buiten de markt houden van nieuwe concurrenten. Wat is de reactie van de staatssecretaris hierop? Is het een idee om de boete te combineren met inbeslagname van opgekochte frequentieruimte en deze ruimte opnieuw in de verkoop te doen? Natuurlijk hebben de bedrijven die nu al een fors gedeelte van het spectrum in beheer hebben er belang bij om hun marktaandeel te behouden dan wel te vergroten. In die zin dienen de bezwaren van die bedrijven dan ook op de weegschaal te worden gelegd. Daarom krijg ik graag een reactie op de suggestie om behalve eisen voor gebruik na twee jaar nog een extra set eisen voor gebruik na vijf jaar te formuleren. De eisen die de staatssecretaris voor ogen heeft, zijn bedoeld om voldoende uitrol van activiteiten te garanderen. De norm van 20 vierkante kilometer is geen einddoel. Dat lijkt mij voldoende reden voor het formuleren van extra eisen voor gebruik na vijf jaar. Wat zijn de overwegingen van de staatssecretaris in dezen?

Er wordt aan getwijfeld of de aangeboden maximale frequentie voldoende is om nieuwe en innovatieve diensten aan te bieden. Is dit volgens de staatssecretaris in deze opzet geen risico? Mocht na de veiling blijken dat zich toch problemen voordoen, wat is dan de manoeuvreerruimte van de regering om na de veiling van de frequenties in te grijpen?

Ik wil vermijden dat wij in een ingewikkelde en langdurige discussie belanden. De politiek moet slechts het algemeen belang in het oog houden. Dan gaat het om voldoende keuzevrijheid voor de consument, gezonde concurrentie tussen de aanbieders en genoeg ruimte om te innoveren, zowel voor nieuwe als voor bestaande aanbieders. Daarom pleiten wij ook voor een evaluatiemoment waarop beoordeeld kan worden of de beoogde doelstellingen inderdaad gehaald worden en of wij, indien dat niet het geval is, aanvullende maatregelen moeten nemen of extra eisen moeten stellen.

De staatssecretaris wees er in zijn brief van 5 november van vorig jaar op dat de 2,6 GHz-band ook voor mobiele radio gebruikt kan worden. Daarover is een heftige discussie gevoerd. De Kamer wilde de staatssecretaris dwingen om de ruimte voor TDAB vooral voor radio te reserveren. De staatssecretaris vond echter dat er genoeg andere mogelijkheden voor radio waren. In de brief die vandaag aan de orde is, wordt dit niet meer genoemd. Blijkbaar is dit soort frequentieruimte niet zo geschikt voor radio. Ik ben dan ook blij dat de Kamer vorig jaar haar poot stijf heeft gehouden.

De heer **Van Dam** (PvdA): Voorzitter. Het laatste voorbeeld van mevrouw Gesthuizen toont maar weer eens aan hoe lastig de discussies over het verdelen van frequentieruimte zijn. Voor de buitenwereld lijken het puur technische onderwerpen, maar in de praktijk gaat het erom dat de verschillende toepassingen zo goed mogelijk worden geaccommodeerd, terwijl er ook voor gezorgd moet worden dat de markt zo goed mogelijk werkt. In het verleden hebben wij een aantal lessen geleerd. Ik noem de veiling van UMTS, de discussie over digitale radio en de uitgifte van frequenties voor digitale televisie.

Op basis van de consultatieronde en de vragen van collega Aptroot en mij, heeft de staatssecretaris de voornemens voor de veiling van de 2,6 GHz-frequenties aangepast. Voor een groot deel kunnen wij die aanpassingen onderschrijven. Welk doel streven wij na met de verdeling van deze frequentieruimte? Deze ruimte kan niet alleen gebruikt worden als

ondersteuning van UMTS, maar ook voor het in de markt zetten van concurrenten van UMTS en van concurrenten van aanbieders van vaste netwerken. Er kan ook een internetaansluiting thuis mee gerealiseerd worden. Bij zo'n frequentieverdeling heeft de overheid de rol van marktmeester. Zij moet ervoor zorgen dat er net iets meer concurrentie op de markt komt dan er al is. Met die bril op heb ik de brief van de staatssecretaris gelezen. Vanuit die optiek gaat hij net niet ver genoeg. Hij geeft zelf aan dat door de inperking van het maximaal te verwerven spectrum tot 40 MHz er ruimte voor vijf marktpartijen ontstaat. Ik zal zo brutaal zijn om die vijf gelijk maar in te vullen: KPN, Vodafone, T-Mobile, UPC en Ziggo. Dat zijn de bestaande marktpartijen die concurrentie zouden kunnen onderkennen via deze frequenties. De markt kan dus verdeeld worden tussen deze vijf partijen. Daar zou ik echter buitengewoon ongelukkig mee zijn. Wij hebben het eerder meegemaakt dat de bestaande marktpartijen op veilingen de frequenties in handen kregen. Ik wil graag dat er iets wordt bedacht waardoor de door mij genoemde uitkomst wordt voorkomen. Een mogelijkheid daartoe is het bestemmen van bijvoorbeeld 20% van de ruimte voor nieuwe marktpartijen. Dan komt er in ieder geval één nieuwkomer op de markt en wellicht is er ruimte voor meer nieuwe partijen. Daarmee voorkom je dat alle ruimte wordt verworven door partijen die hoofdzakelijk defensieve belangen hebben.

Soortgelijke overwegingen gelden voor de ingebruikname van frequenties. De eis van een dekking van minstens 20 vierkante kilometer lijkt zeer fors, maar de gemiddelde stad heeft een groter oppervlak. Kan de staatssecretaris uitleggen hoe met die eis wordt voorkomen dat frequenties defensief worden gebruikt? Mevrouw Gesthuizen heeft op dit punt enkele goede vragen gesteld. Is de sanctie op het niet voldoen aan de ingebruiknameverplichting het intrekken van de frequentie zodat deze opnieuw kan worden geveild? Als een partij op D-day niet de verplichte dekking heeft gerealiseerd, lijkt het mij goed dat deze automatisch haar frequentie weer kwijt is. Het maakt niet uit wat er voor betaald is, want dan had men de frequentie maar in gebruik moeten nemen.

De heer **Aptroot** (VVD): Voorzitter. Ik heb voor een groot deel dezelfde vragen als mevrouw Gesthuizen en de heer Van Dam. Het blijft een boeiend onderwerp. Wij moeten de belangen van de bestaande aanbieders op een reële manier bezien. Dat geldt ook voor de drie overgebleven aanbieders van mobiele telefonie. Wij moeten zeker ook kijken naar de mogelijkheden voor de nieuwkomers. Het is in het belang van de consument, en dus ook van ons allen, dat er voldoende concurrentie is. Wij zijn akkoord met de basis van het voorstel voor een elektronische veiling in meerdere ronden. Wij zijn blij dat de regering hiervoor heeft gekozen. Dat doet ook recht aan de vragen die collega Van der Ham en ik hier eerder over gesteld hebben. Wij hadden grote twijfels over de oude manier van veilen. Met het voorstel krijgt de overheid een reële prijs, wordt overdreven prijsopdrijving voorkomen krijgen nieuwkomers een faire kans. Wij zijn het ook eens met de technologieneutrale uitgifte evenals met de beperking tot 40 MHz per deelnemer. Dit laatste houdt in dat ten minste vijf partijen frequentieruimte kunnen krijgen. Wij vinden het overigens belachelijk dat deze regering het geld dat eventueel door de veiling binnenkomt al heeft uitgegeven door een paar uitdeelmoties van de drie regeringsfracties. De coalitie heeft het geld al uitgegeven voor het binnen is. De fractie van de VVD heeft niet voor die flauwekul gestemd. Maar goed, dat is nu eenmaal een gegeven.

Wij vragen aandacht voor de uitgegeven frequenties die niet gebruikt worden. Daar is nog altijd discussie over. Ik wil niet zeggen dat dit verschijnsel nu per se consequenties moet hebben, maar wij krijgen graag een overzicht van de niet-gebruikte frequentieruimte. Kennelijk ligt er nogal wat op de plank. Wij begrijpen dat bedrijven ruimte nodig hebben om te groeien, maar ik wijs erop dat de drie bestaande aanbieders van

mobiele telefonie twee andere bedrijven hebben overgenomen. Wellicht ligt er nu heel veel ruimte op de plank. Misschien moet het agentschap Telecom daar eens naar kijken. Kan de staatssecretaris ons daarover informeren? Wij vinden overigens dat iedereen nieuwe diensten moet kunnen aanbieden, dus ook de bestaande partijen die veel op de plank hebben liggen, moeten daarvoor frequentieruimte kunnen krijgen. Is verzekerd dat er een nieuwe marktpartij bij komt? Dat zou heel prettig zijn met het oog op de concurrentie. Versterking van de concurrentie is essentieel voor de consument en houdt de bestaande partijen scherp. Kan dat verzekerd worden met het voorstel van de heer Van Dam? Hoe denkt de regering daarover?

De ingebruiknameverplichting houdt in dat men binnen twee jaar iets aan moet bieden met een bereik van minimaal 20 vierkante kilometer. Ik ben het met de heer Van Dam eens dat dit overeenkomt met de oppervlakte van een kleine stad. Waar komt die eis vandaan? Hoe krijgen wij zekerheid dat de frequenties niet om defensieve redenen worden verworven?

De standaardindeling in FDD en TDD wordt niet aangehouden. In het Verenigd Koninkrijk en in België houdt men hier wel aan vast. Nederland mag hiervan afwijken, maar dit kan ertoe leiden dat buitenlanders problemen ondervinden als zij in ons land mobiel willen bellen. Waarom is de standaardindeling verlaten en waarom is in Nederland niets geregeld? Op zichzelf vind ik dat de overheid zo min mogelijk moet regelen, maar wij moeten voorkomen dat er straks problemen ontstaan.

De heer **Hessels** (CDA): Voorzitter. Zelden is de Kamer zo eensgezind als over deze brief. Er is al eerder gezegd dat dit onderwerp eigenlijk veel te technisch is om er in de Kamer over te spreken. Gezien de ontwikkelingen met eerder geveilde frequenties is het echter onvermijdelijk dat de Kamer dit doet. Ook wij dachten een aantal jaren geleden de concurrentie op de markt van mobiele telecomaanbieders goed geregeld te hebben. Er waren vijf prominente aanbieders, deels Nederlands, deels buitenlands, met een mooi productenpalet. Maar enkele jaren later zijn al weer twee van die bedrijven opgekocht door de concurrenten. De concurrentie is zo ver weggezakt dat een enkele aanbieder overwogen heeft om de snelheid van het eigen net te verlagen omdat de concurrentie toch niet mee ging in de kwaliteitsverbetering.

Wij zullen deze veiling moeten aangrijpen om nieuwe aanbieders een kans te geven. Het gaat mij veel te ver om bestaande aanbieders uit te sluiten van de komende veiling, maar ik sluit mij wel aan bij het voorstel van de heer Van Dam om 20% van de te veilen frequenties te reserveren voor nieuwe toetreders. Dat lijkt ons alleszins te verdedigen. Ik ben zeer benieuwd naar de opvatting van de staatssecretaris daarover.

Er moeten zekerheden worden ingebouwd voor het daadwerkelijk gebruik van de frequenties. Wij zien nu dat een groot deel van de UMTS-frequenties na de overnames niet meer gebruikt wordt. Dat betekent ook dat de dekking niet optimaal is. Hoe kunnen wij dit in de toekomst voorkomen? Ook de CDA-fractie vindt de eis van 20 vierkante kilometer na twee jaar te weinig. Het zou moeten gaan om meerdere gebieden van behoorlijke omvang en verspreid over het land.

De heer **Aptroot** (VVD): Dus ook een stukje van Limburg.

De heer **Hessels** (CDA): Zeker ook een stukje van Limburg. Goed dat u eraan denkt, mijnheer Aptroot. Ik weet dat u Limburg een warm hart toedraagt. U hebt gesproken over grenseffecten. In deze regio gaat het dan om de vraag of men op een zeilboot ook een signaal kan ontvangen. In Limburg gaat het echter ook om bereik in Duitsland en België. Zijn er problemen met interferentie? Hoe verloopt het proces eigenlijk? Wat zijn de uitgiftes? Kan men in grensoverschrijdende gebieden in elkaars vaar-

water terechtkomen? Kan een aanbieder die een mobiele dienst aan beide zijden van de grens tegen één tarief wil aanbieden voorrang krijgen?

Antwoord van de staatssecretaris

Staatssecretaris **Heemskerk**: Voorzitter. Wij hebben het vandaag zeker ook over een technisch onderwerp. Ik heb mij vanmiddag het spectrum nog eens laten uitleggen. Het begint bij de onderzeeboten en dan krijg je de toegangspoortjes in winkels. Ik meen dat de frequentie waar wij het vandaag over hebben net boven of net onder die van een magnetron zit. Als de leden diep de techniek in duiken, sluit ik niet uit dat ik een van de ambtenaren het woord moet geven. Ik doe mijn uiterste best om geheel zelfstandig te antwoorden.

Voor een deel is het onderwerp echter ook niet technisch. Het is terecht dat de Kamer het kabinet kritisch volgt bij de verdeling van schaarste. Wat betekent een en ander voor de marktwerking, voor de keuzevrijheid en voor de innovatie? Wat is het doel van de veiling? Moet er zo veel mogelijk geld opgehaald worden om de motie-Van Geel c.s. uit te voeren ter uitwerking van voorstellen van de commissie-Veerman? Als er zo veel mogelijk opgehaald moet worden, moet je de veiling zo inrichten dat zij het meeste opbrengt en dan is er sprake van een winners curse. Het doel van het kabinet is echter dat de veiling een redelijke opbrengst heeft en dat er een redelijke uitkomst is met voldoende vernieuwing. Overigens doet men het in Nederland op dit terrein gewoon goed. Nederland heeft een toppositie qua breedbandaansluitingen. Er is concurrentie tussen de verschillende infrastructuren. De Opta heeft besloten dat er niet alleen concurrentie moet zijn tussen de infrastructuren, maar ook op de kabel. Ook bij de 2,6 GHz lopen wij weer voorop. Nederland is een van de eerste landen in Europa die daarvoor vergunningen uitgeeft. Het doel van de vergunningverlening is meer keuze in mobiele breedbandtoepassingen voor consumenten, meer keuzevrijheid tussen aanbieders van de diensten en ruimte voor innovatie. Ik heb een marktconsultatie gehouden. Daar heeft de Kamer ook vragen over gesteld. Op basis van de consultatie en van de goede, kritische tenor van de vragen heb ik een aantal aanpassingen doorgevoerd ten opzichte van het oorspronkelijke uitgangspunt. Met name het level playing field tussen bestaande en nieuwe marktpartijen is nog evenwichtiger geworden. Ik ben daarbij niet over één nacht ijs gegaan. Ik heb de Opta en de NMa om advies gevraagd in verband met de volgende vragen. Kunnen wij te maken krijgen met aanmerkelijke marktmacht? Moeten wij partijen uitsluiten? Beide toezichthouders hebben zich positief uitgesproken over de aanpassingen. Meer keuze voor de consument betekent meer nieuwe aanbieders. Ik reserveer ruimte voor ten minste twee nieuwkomers op de markt. Voor alle duidelijkheid: de drie telecombedrijven beschouw ik als oudkomers en aangezien er vijf kavels zijn te vergeven, is er ruimte voor twee nieuwkomers. Ik verwacht dat met deze aanpassing de mededinging op de markt van mobiele communicatiediensten een impuls krijgt. Ik vind het belangrijk dat de consument zo snel mogelijk over deze nieuwe diensten kan beschikken. Een vergunninghouder die de frequenties verwerft moet dus ook binnen twee jaar een openbare elektronische communicatiedienst aanbieden aan de consument.

Ik zal nu eerst de vraag over de eis van 20 vierkante kilometer beantwoorden. De ingebruiknameverplichting is volgens de Europese beschikking zo licht mogelijk. Stel dat je maximaal inkoopt en je hebt 40 MHz verworven, dan is de ingebruiknameverplichting in totaal 160 vierkante kilometer. Dat is een behoorlijk grote stad. De totale oppervlakte van Nederland bedraagt 400 vierkante kilometer.

De heer **Hessels** (CDA): De oppervlakte van Nederland is 35 000 vierkante kilometer. De staatssecretaris onderschat zichzelf. Hij is staatssecretaris van een veel groter land.

Staatssecretaris **Heemskerk**: Daar kom ik in tweede termijn op terug. Duidelijk is in ieder geval dat de verplichting niet beperkt is tot 20 vierkante kilometer. Overigens was onze bron Wikipedia.

De heer **Aptroot** (VVD): Voor hoeveel MHz geldt die 20 vierkante kilometer?

Staatssecretaris **Heemskerk**: Als je 40 MHz hebt, is de verplichting 160 vierkante kilometer.

De heer **Aptroot** (VVD): Hoe werkt dat dan precies?

Staatssecretaris **Heemskerk**: Per kavel van vijf geldt de eis van 20 vierkante kilometer.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP): En die kavel van vijf is het minimum?

Staatssecretaris **Heemskerk**: Inderdaad. Nederland heeft overigens een oppervlakte van 40 000 vierkante kilometer.

De **voorzitter**: Ons land wordt steeds groter, maar goed. De staatssecretaris vervolgt zijn betoog.

Staatssecretaris **Heemskerk**: De kern van het debat is de vraag of de vijf partijen, namelijk Ziggo, UPC, Vodafone, T-Mobile en KPN, wel voldoende concurreren. De Kamer wil er hoe dan ook een zesde partij bij op een van de kavels. Ik ben het niet eens met de veronderstelling dat die vijf partijen niet gaan concurreren. Ik onderschrijf ook niet de voorspelling dat de uitkomst van de veiling is dat de vijf bestaande partijen de blokken gekocht hebben. Het lijkt mij niet verstandig om partijen uit te sluiten. Bovendien is het niet goed uitvoerbaar en zal het tot vertraging van de veiling leiden. Dat laatste willen zeker de nieuwkomers niet. Op allerlei manieren kunnen wij strategisch gedrag van marktpartijen voorkomen. De huidige manier van veilen, biedt de beste garantie voor een goede mededinging.

De heer **Van Dam** (PvdA): Ik neem aan dat de staatssecretaris het met mij eens is dat Vodafone, T-Mobile en KPN na het kopen van deze frequenties niet zullen gaan concurreren met hun eigen UMTS-netwerken. Met dat doel zullen zij die frequenties niet verwerven. Zij zullen die wel gebruiken ter ondersteuning van het bestaande aanbod. Dan hou je twee partijen over waarmee de concurrentie bevorderd kan worden, namelijk UPC en Ziggo. Gelet op de berichten die wij daarover ontvangen hebben, zijn deze bedrijven in de kavels geïnteresseerd om tot de markt van mobiele telefonie te kunnen toetreden. Tegelijkertijd zijn die frequenties potentiële concurrenten voor hun bestaande netwerken. De staatssecretaris ziet toch ook dat er zich totaal geen nieuwe concurrenten aandienen op de markt voor infrastructuur?

Staatssecretaris **Heemskerk**: Nee. U denkt dat die vijf partijen volstrekt tevreden zijn met de huidige verdeling van de markt en niet zullen proberen om nieuwe klanten te werven. U denkt dat de consumenten helemaal tevreden zijn met het bestaande aanbod. U denkt bovendien dat de uitkomst van de veiling is dat de bestaande vijf partijen als winnaars uit de bus komen. Ik ben het met al die veronderstellingen oneens.

De heer **Van Dam** (PvdA): Ik wist niet dat de staatssecretaris psychologie heeft gestudeerd of dat hij gedachten kan lezen. Over het algemeen lijkt het mij handig dat de staatssecretaris niet weergeeft wat ik denk, want dat blijkt helemaal niet te kloppen. Ik denk dat deze veiling een uitgelezen moment is om een nieuwe partij in de markt te zetten en dat is niet gegarandeerd met de voorgestelde procedure. De staatssecretaris zegt dat ik niet de garantie heb dat de bestaande vijf partijen de markt verdelen. Dat is waar, maar veel erger is dat ik niet de garantie heb dat dit niet zal gebeuren.

Staatssecretaris **Heemskerk**: Als zij wel de markt verdelen en prijsafspraken maken, dan zijn er ook nog de NMa en de Opta om daartegen op te treden. Het is mogelijk dat een zesde partij met zeer diepe zakken – de vraag is waar die investeerders in deze tijd nog te vinden zijn – het kan winnen. Een andere mogelijkheid is een nieuwkomer zonder die diepe zakken. Ik kan u zeggen dat die nieuwkomer helemaal niet gaat concurreren, want het ontbreekt hem aan mogelijkheden om een scherpe prijs te hanteren en een netwerk uit te rollen. Ik kan uiteenzetten dat het niet verstandig is om partijen uit te sluiten, dat dit niet goed uitvoerbaar is en dat dit leidt tot vertraging. Maar als ik dat doe, neem ik de stelling van de heer Van Dam over dat die kavels gekocht zullen worden door de bestaande vijf partijen en dat die niet zullen concurreren. Daar ben ik het niet mee eens en dat geldt ook voor de NMa en de Opta.

Mevrouw Gesthuizen heeft gevraagd of er niet alleen na twee jaar maar ook na vijf jaar eisen aan de vergunning gesteld moeten worden. Wij hebben gekozen voor een termijn van twee jaar. De telecommarkt is zeer dynamisch en wij weten niet hoe de markt er over vijf jaar uitziet. Daarom hebben wij nu nog geen eisen opgenomen voor over vijf jaar.

Gezien de ervaringen met de veiling van UMTS-frequenties wordt een model gehanteerd dat niet leidt tot onnodige prijsopdrijving. Daarnaast worden door de toepassing van dit model kansen voor nieuwkomers gecreëerd. Het maximum spectrum is beperkt en de veiling is laagdrempelig doordat het startbedrag van de vergunning is bepaald op € 50 000. Ook worden partijen ervan weerhouden om te bieden met als enig doel om de kansen van de concurrentie te verkleinen.

De veiling wordt elektronisch uitgevoerd op internet. Het is voor het eerst dat in Nederland de veiling van frequenties op deze manier plaatsvindt. Administratief is dit ook eenvoudiger. In het buitenland zijn wel eerder frequentievergunningen op die manier geveild.

Aangezien het gaat om een nieuw model, namelijk de combinatorische klokveiling, moeten alle belanghebbende partijen zich er zorgvuldig op kunnen voorbereiden. Begin 2009 worden een informatiesessie en een testveiling gehouden om in het tweede kwartaal de daadwerkelijke veiling te kunnen starten.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP): Is de informatiesessie ook toegankelijk voor de Kamer?

Staatssecretaris **Heemskerk**: Nee, die is voor de marktpartijen bestemd.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP): Ik kan niet beoordelen of dit dé manier van veiling is. Ik zou het waarderen als u de Kamer hierover rapporteert.

Staatssecretaris **Heemskerk**: Bij de selectie van de veiling zijn wij niet over één nacht ijs gegaan. Een dergelijke veiling is een aparte wetenschap. De methode is in het buitenland getest. Mede op basis van informatie van OFCOM zijn wij tot dit model overgegaan. Uitgangspunten zijn dat er kansen voor nieuwkomers moeten zijn en dat een overdreven prijsopdrijvend effect, de winners curse, wordt voorkomen.

Leidt het tussentijds bekendmaken van de bedragen tot prijsopdrijving? In de primaire fase wordt na iedere biedronde aan de deelnemers bekendgemaakt hoeveel vraag er in totaal is voor ieder type vergunning. Hierdoor krijgen de deelnemers inzicht in de waarde die anderen aan de vergunningen hechten. Gedurende de biedronde wordt ook het verloop van de vraag duidelijk. Hoeveel valt de vraag terug als de prijs stapsgewijs wordt verhoogd? Inzicht in die prijsvorming moet ertoe leiden dat de deelnemers goed op de hoogte zijn van de waarde van het spectrum waardoor zij niet blindelings te hoog zullen bieden. Men hoeft dus geen gesloten envelop in te leveren.

Er is ook gevraagd naar de boetes en het terugvorderen van frequenties die niet in gebruik worden genomen. Hierbij gaat het ook weer om het voorkomen van strategisch gedrag van partijen. Als men dergelijk gedrag wil ontwikkelen, moet men heel veel andere abonnementen verkopen. De boete onder dwangsom is hoog. Bij UMTS is die 40 mln. Na de boete krijgt men de kans om de frequentie alsnog in gebruik te nemen. Wordt dan nog niet aan de eisen voldaan, dan volgt een handhavingstraject en kan de vergunning ingetrokken worden. Voor de 2,6 GHz moet het boeteregime nog worden vastgesteld, maar vaststaat dat de boetes stevig zullen zijn. Ik zal de Kamer daarover vooraf informeren.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Gesthuizen** (SP): Voorzitter. Ik concludeer dat de staatssecretaris er op dit moment nog geen brood in ziet om aanvullende eisen voor een termijn van vijf jaar te stellen. Hij heeft uitgelegd het dat niet om 20, maar om 160 vierkante kilometer gaat. Ik kan mij echter voorstellen dat je ook andere eisen wil stellen. Ik wil de staatssecretaris in overweging geven om niet alleen na twee jaar, maar ook na vijf jaar te evalueren. De staatssecretaris voelt gelukkig heel goed aan dat de veiling heel tricky kan zijn. Wij willen niet het debacle dat wij eerder hebben meegemaakt. Daartoe moet zo goed mogelijk de vinger aan de pols worden gehouden. Ik snap dat de Kamer niet betrokken kan worden bij de testsessie. Wil de staatssecretaris echter wel aan de Kamer rapporteren over de uitkomsten van de testsessie zodat zij de vinger aan de pols kan houden?

De heer **Van Dam** (PvdA): Voorzitter. Ik ben niet overtuigd door de staatssecretaris. Alle veronderstellingen die hij heeft genoemd, heb ik niet uitgesproken. Daar gaat het mij ook niet om. Voor mij staat centraal dat de overheid, als zij de kans heeft om meer marktwerking te creëren, die kans moet benutten. Bij vorige veilingen heeft de overheid die kans te vaak laten liggen. Deze staatssecretaris heeft dezelfde opvatting over marktwerking als ik, namelijk dat meer marktwerking wenselijk is en uiteindelijk de consument ten goede komt. Ik verwacht dan van deze staatssecretaris dat hij de mogelijkheden daartoe benut. Die kans heeft hij nu bij de verdeling van deze frequenties. Ik wil geen partijen uitsluiten. Voor 80% van het spectrum mag iedereen meedoen. Ik vind echter dat je de garantie moet inbouwen dat ook een nieuwe partij frequentieruimte verwerft. Dat kan door 50% van de ruimte alleen te bestemmen voor een nieuwkomer. De heren Aptroot en Hessels hebben gesuggereerd om er rekening mee te houden dat partijen al heel veel frequentieruimte hebben. Tot slot de ingebruiknameverplichting. Ik heb ook toegang tot Wikipedia. 160 vierkante kilometer is minder dan de oppervlakte van Amsterdam. Als je een pakketje verwerft, hoef je dus alleen maar een netwerk voor Amsterdam uit te rollen. Dat is aan de magere kant. Deze frequenties zijn er niet alleen voor de bevolking van Amsterdam, maar bijvoorbeeld ook voor inwoners van Zuid-Limburg, Groningen en Friesland. Wij mogen niet het risico lopen dat frequenties om defensieve redenen worden aangekocht of alleen op de meest lucratieve plekken in gebruik genomen worden.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP): Welke eis wilt u dan? Vindt u 160 vierkante kilometer in twee jaar te mager? Bent u het met mee eens dat die eis als instapmodel kan gelden – men moet natuurlijk ergens beginnen – maar dat men na een aantal jaren een groter netwerk moet hebben uitgerold?

De heer **Van Dam** (PvdA): Bij UMTS geldt een uitrolverplichting voor bijna de totale ruimte. Ik zou niet weten waarom ook niet voor deze technologie uiteindelijk een zo volledig mogelijke uitrolverplichting moet gelden. De Europese Commissie vindt dat er niet een te zware ingebruiknameverplichting moet zin, maar zwaarder dan het huidige voorstel kan wel, juist om te voorkomen dat de frequenties op grond van defensieve motieven worden verworven. Ik durf niet te zeggen of het reëel is om binnen twee jaar meer te eisen. Ik neem aan dat de staatssecretaris daarop kan ingaan. Wij weten dat elke partij de netwerken het eerst in de steden zullen uitrollen. Daar wonen ook de meeste mensen. Ik wil wel graag dat het dan om meer steden gaat dan alleen Amsterdam.

De heer **Aptroot** (VVD): Voorzitter. Ik heb nog geen antwoord gekregen op mijn vraag over het afwijken van de standaardindeling. Dit is een technische kwestie. Ik heb gehoord dat dit problemen kan opleveren bij grensoverschrijdend verkeer. Ik wil op dat punt graag gerustgesteld worden. Ik sluit mij aan bij de vragen over de ingebruiknameverplichting. De fractie van de VVD is blij als de kabelbedrijven mobiele telefonie gaan aanbieden. Dat is wel degelijk uitbreiding van de concurrentie. Wij willen ook graag dat andere partijen toegang krijgen tot de kabel. Ik weet niet of het nodig is om een bepaalde ruimte te reserveren voor nieuwe partijen. Ik ben zeer benieuwd naar de reactie van de staatssecretaris op de suggestie van de heer Van Dam. Elke suggestie die kan leiden tot meer concurrentie is de moeite van het bekijken waard. De fractie van de VVD heeft geen uitgesproken mening over het op de plank laten liggen van frequenties. Je kunt niet met terugwerkende kracht oude contracten openbreken. Ik wil wel dat de Kamer een bruikbaar overzicht krijgt van de frequenties die niet in gebruik zijn genomen, zodat zij kan nagaan wat in de verdere toekomst de mogelijkheden op dit terrein zijn. Het is verstandig dat bedrijven reservecapaciteit op de plank hebben liggen. Als er echter zo veel op de plank ligt dat andere partijen geen toegang tot de markt hebben, kan er via goede onderhandelingen of in het kader van de vervaldata misschien toch iets aan gedaan worden.

De heer **Hessels** (CDA): Voorzitter. Ik sluit mij aan bij de woorden van de heren Van Dam en Aptroot over het bevorderen van de concurrentie. Belangrijker dan de precieze oppervlakte van een uit te rollen netwerk, is de eis dat er op verschillende plaatsen in het land een netwerk moet worden uitgerold en dan niet alleen in de steden. Uitrol op het platteland is moeilijker dan in de steden. Ik heb geen reactie gehad op mijn suggestie van een proef met een grensoverschrijdend netwerk.

Staatssecretaris **Heemskerk**: Voorzitter. Ik begin met de vraag van de heer Aptroot over FDD en TDD. Over de basisindeling van de apparatuur maakt de Europese Commissie afspraken met de industrie. De lidstaten hebben de mogelijkheid om hiervan af te wijken zolang wordt vastgehouden aan de basisindeling. Dit is de zogenaamde 120 duplex-afstand. Ik hoop dat de heer Aptroot daar tevreden mee is.

De heer **Aptroot** (VVD): De staatssecretaris grijnst mij nu te triomfantelijk. Ik begrijp het niet en ik wil het ook niet begrijpen, maar mij is wel duidelijk dat wij meer vrijheid bieden dan de landen om ons heen. Ik wil de zekerheid dat mensen geen problemen met deze technologie ondervinden als zij de grens overgaan. Als de staatssecretaris mij die zekerheid wil geven

en als hij zijn portefeuille daaraan verbindt, heb ik er verder geen problemen mee.

Staatssecretaris **Heemskerk**: Ik zal dit op papier laten zetten. Eerlijk gezegd, snappen wij allebei niet waar het precies om gaat.

De heer **Aptroot** (VVD): Voorzitter. De staatssecretaris spreekt natuurlijk voor zichzelf.

Staatssecretaris **Heemskerk**: Dit is zo'n technisch punt dat u dit op schrift krijgt.

De heer Hessels sprak over de grenseffecten. Er kunnen pas afspraken met de buurlanden worden gemaakt wanneer de uitkomst van de veiling bekend is. Voor vergunninghouders kunnen dergelijke afspraken alleen maar leiden tot verdere verbetering van de dekking in het grensgebied. Wij houden ons aan de basisafspraken. Zodra de uitkomst van de veiling bekend is, zijn er mogelijkheden tot verbetering.

Ik doe een toezegging op het punt van de ingebruiknameverplichting. Voor de kerst stuur ik de Kamer een brief waarin ik duidelijk zal maken of het mogelijk is om de eis voor het aantal vierkante kilometers te verhogen. Tevens zal ik in die brief ingaan op de eventuele boete bij het niet in gebruik nemen van de verworven ruimte en de eventuele invorderingsmogelijkheden. In de brief zet ik ook de plussen en minnen van de termijn van vijf jaar op een rij. Dit betreft het reguleren van de markt aan de achterkant.

De heer Van Dam wil de markt ook aan de voorkant reguleren door vier kavels voor de vijf bestaande partijen beschikbaar te stellen. De vijfde kavel moet hoe dan ook beschikbaar komen voor een nieuwkomer. Ik ben er niet van overtuigd dat dit tot meer concurrentie leidt. Als de kabelbedrijven diepe zakken hebben, dan is het heel aantrekkelijk dat beide een kavel krijgen, want dan kunnen zij goed concurreren met de telecombedrijven. Dan krijg je quadripel play, waarbij alles in één pakket wordt aangeboden.

Wij kiezen voor regulering aan de achterkant met een zware ingebruiknameverplichting, met sancties als daar niet aan wordt voldaan en met de mogelijkheid van correctie door de NMa als er sprake is van aanmerkelijke marktmacht. Op die manier willen concurrentie en daarmee innovatie bevorderen.

De opzet van de veiling is niet om de opbrengst te maximaliseren. Ik hoop dat wij de inschatting van de Kamer ten behoeve van de uitvoering van de motie-Van Geel halen. Lukt dat niet dan krijgt die motie een wat soberder invulling. Als er beperkingen worden opgelegd aan de opbrengst van de veiling worden er ook beperkingen opgelegd aan de middelen voor infrastructurale projecten. Wij zetten dus niet in op een maximale opbrengst. Ook wij hebben geleerd van de UMTS-veiling in 2000.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP): Ik ben daar niet tevreden over. Ik wil niet dat de Kamer straks achter de feiten aanloopt. Ik begrijp dat de staatssecretaris een soort methodetoets wil toepassen.

Staatssecretaris **Heemskerk**: Heeft u het nu over de termijn van vijf jaar?

Mevrouw **Gesthuizen** (SP): Nee, over de veiling.

Staatssecretaris **Heemskerk**: De uitgangspunten van de veiling liggen vast.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP): In eerste termijn had u het over een proefveiling.

Staatssecretaris **Heemskerk**: Wij gaan testen.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP): Kunt u de Kamer van de resultaten daarvan op de hoogte stellen?

Staatssecretaris **Heemskerk**: Nee, wij gaan de elektronische veiling technisch testen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag of de website naar behoren functioneert. De Kamer heeft alle vrijheid om mij vragen te stellen als zij vermoedt dat er dingen niet goed zijn gegaan.

De **voorzitter**: Ik dank de staatssecretaris voor de beantwoording. Wij wachten de schriftelijke reactie van de staatssecretaris af en dan is het vervolgens aan de commissie om daarop te reageren.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Tichelaar

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
De Veth