

Vergaderjaar 2001–2002

24 095

Frequentiebeleid

Nr. 86

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-
STAAT EN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2001

In antwoord op het verzoek van 9 juli 2001 van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat doen wij u hierbij, mede namens de Minister van Economische Zaken, het kabinetsstandpunt toekomen op het onderzoeksrapport naar de gang van zaken rond de UMTS veiling, dat in opdracht van de Tweede Kamer is opgesteld.

Het kabinetsstandpunt gaat in op de hoofdpunten van het rapport, nl. de verantwoording van de onderzoekers (inleiding), de doelstellingen van de UMTS veiling, de positie van nieuwkomers en de aanbevelingen. Tevens wordt ingegaan op de UMTS-vergunningverlening elders in Europa.

Uiteraard zijn wij bereid om nader met uw commissie over de bevindingen van het rapport te spreken.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries

De Minister van Financiën,
G. Zalm

KABINETSTANDPUNT INZAKE HET RAPPORT «DE DRAAD KWIJT?» ONDERZOEK NAAR DE GANG VAN ZAKEN ROND DE NEDERLANDSE UMTS-VEILING

I. Inleiding

Op voorstel van de vaste commissie van Verkeer en Waterstaat heeft het Presidium van de Tweede Kamer vorig jaar besloten om een extern onderzoeksbureau een onafhankelijke «second opinion» onderzoek te laten uitvoeren naar de gang van zaken rond de UMTS-veiling. Achtergrond van het onderzoek vormde de uiteindelijke betekenis van de veiling voor met name de positie van de Nederlandse consument in termen van keuzevrijheid, toegankelijkheid en kwaliteit van het aanbod. Op 8 december 2000 heeft het Presidium belangstellenden uitgenodigd om offerte uit te brengen aan de hand van een aantal nader aangegeven uitgangspunten.

Het Presidium heeft in zijn oproep om offerte expliciet aangegeven dat het te selecteren onderzoeksbureau verantwoordelijk is voor de integrale uitvoering van het onderzoek en dat het eindrapport eveneens onder verantwoordelijkheid van het onderzoeksbureau tot stand komt.

De oproep heeft ertoe geleid dat een onderzoeksteam van de Erasmus Universiteit Rotterdam opdracht heeft gekregen om dit onderzoek uit te voeren. In juni 2001 heeft het onderzoeksteam rapport aan de Tweede Kamer uitgebracht.

De vorm die de Tweede Kamer heeft gekozen voor dit onderzoek is een staatsrechtelijk novum en ging van start alvorens alle praktische en formele consequenties daarvan volledig waren doordacht. Dit bracht mee dat deze doordenking zowel van de zijde van de Tweede Kamer als van de zijde van het kabinet alsnog tijdens het onderzoek moest geschieden. Dit «pionierskarakter» creëerde voor alle betrokken partijen onduidelijkheid, vooral waar het de beschikbaarstelling c.q. inzage van (vertrouwelijke) informatie en het horen van ambtenaren betrof. Immers, het Nederlandse staatsrecht kent alleen een inlichtingenplicht aan de kamers der Staten-Generaal en niet een inlichtingenplicht aan derden, ook niet als deze derden een onderzoek doen in opdracht van een van de Kamers. Tweede Kamer en Kabinet waren het erover eens dat hierover duidelijke, algemene afspraken dienen te worden gemaakt in de vorm van een algemeen protocol, waarbij recht gedaan zou worden aan de regels van het staatsrecht. Met de opstelling van dit algemeen protocol is in februari 2001 gestart. De besprekingen over dit protocol zijn tot op heden niet afgerond. Omdat het UMTS-onderzoek niet kon wachten op de finalisering van dat protocol, zijn specifiek voor dat onderzoek afspraken gemaakt tussen de voorzitter van de Tweede Kamer en de Minister van Verkeer en Waterstaat (verder: » UMTS protocol»). Het ministerie van BZK was nauw betrokken bij het opstellen van dat protocol.

In hoofdstuk 2, paragraaf 3, van het rapport wordt door de onderzoekers opgemerkt, dat het onderzoek hinder (en vertraging) heeft ondervonden van de wijze waarop de informatie al dan niet aan de onderzoekers ter beschikking is gesteld. Deze zinsnede heeft – gelet op het vervolg van de betreffende paragraaf – zowel betrekking op de wijze waarop documenten beschikbaar zijn gesteld als de omstandigheden en voorwaarden waaronder (ex) ambtenaren geïnterviewd konden worden. Bovendien wordt gesteld dat mogelijk ook de conclusies van het onderzoek hierdoor beïnvloed zijn. De onderzoekers hebben een en ander ook in de media aan de orde gesteld.

Het kabinet wil er op wijzen, dat – zoals ook in het persbericht van 11 juli 2001 van de voorzitter van de Tweede Kamer is aangegeven – het onder-

zoek is uitgevoerd conform de afspraken van het UMTS protocol. Ook hadden de onderzoekers niet verrast hoeven zijn door de aanwezigheid van een ambtenaar van Verkeer en Waterstaat bij een deel van de interviews. Dit was in overeenstemming met het UMTS protocol en van te voren aan het onderzoek verificatie bureau van de Tweede Kamer gemeld. Er is naar de mening van het kabinet door de overheid volledig meegeewerkt aan het onderzoek en er is geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat door het optreden van de overheid de conclusies van het rapport zijn beïnvloed.

Het rapport bevat een uitgebreide analyse van de UMTS-veiling in Nederland, waarbij het overigens opvalt dat de samenvatting van het rapport stelliger geformuleerd is dan de eigenlijke analyses. De analyse leidt tot een aantal aanbevelingen ten aanzien van het toewijzen van rechten op het gebruik van schaarse middelen.

De eerste aanbeveling in het rapport is de doelstellingen van een veiling vooraf duidelijk te formuleren en vast te stellen, zodat aan die doelstellingen kan worden getoetst of de veiling al dan niet succesvol is geweest. In dit standpunt wordt dan ook eerst ingegaan op de algemene doelstellingen van de UMTS-veiling zoals vooraf gecommuniceerd, de daarbij behorende uitgangspunten en het oordeel van het kabinet met betrekking tot de realisatie van die doelstellingen en uitgangspunten. Daarna wordt gereageerd op de analyse van het rapport. Vervolgens wordt een vergelijking gemaakt tussen de verlening van de UMTS vergunningen in Nederland en elders in Europa. Daarna wordt een reactie op de aanbevelingen gegeven.

Wellicht ten overvloede wordt nog het volgende opgemerkt. In het rapport wordt ingegaan op de beslissingen die de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft genomen op de laatste dag van de veiling. Met het oog op de daarover lopende juridische procedures, onthoudt het kabinet zich op dat punt van een reactie.

II. Doelstellingen en uitgangspunten

In het rapport wordt geconcludeerd (hoofdstuk 5.4, blz. 101), dat de doelstellingen die met de veiling gerealiseerd zouden moeten worden, nooit duidelijk voor eens en altijd zijn gedefinieerd. Verder wordt gesteld dat het Frequentiebesluit en de Telecommunicatiewet weliswaar een aantal algemene doelstellingen geven voor het gebruik van frequentiespectrum, maar dat deze te algemeen zijn om tot duidelijke keuzen van het veilingontwerp te komen.

Hieronder worden de doelstellingen van de UMTS veiling en de gehanteerde uitgangspunten nog eens op rij gezet en in het bredere kader van de doelstellingen van het telecommunicatiebeleid geplaatst.

i. Doelstellingen telecommunicatiebeleid en doelstellingen UMTS

Het telecommunicatiebeleid van de overheid berust op een aantal hoofddoelstellingen. Daarbij staan eersteklas telecommunicatievoorzieningen centraal, ter versterking van de concurrentiepositie van ons land en ter bevordering van de economische groei. Het beleid is gericht op een goede marktwerking met keuzevrijheid in prijs en dienstverlening, waarbij maatschappelijke belangen bij de toegang en het gebruik van de betreffende voorzieningen worden gewaarborgd. In dat beleid past het streven om exploitanten van telecommunicatienetwerken snel toegang te bieden tot nieuwe mobiele systemen en technologieën¹.

Het vorenstaande heeft voor UMTS geleid tot de volgende meer specifieke doelstellingen:

- het schaarse spectrum zo goed mogelijk verdelen,

¹ Dit is (o.m.) aangegeven in de brief van 25 maart 1999 aan het OPT (kenmerk DGTP/99/939); zie tevens bijlage 6 bij de brief van 4 september 2000 aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1999/2000, 24 095, nr. 55).

- met als eindresultaat een markt met deelnemers die in concurrentie diensten aan consumenten aanbieden¹.

In de Telecommunicatiewet is vastgelegd dat voor de toewijzing van frequenties voor de bestemming «zakelijk gebruik» in geval van schaarste in de regel gebruik wordt gemaakt van de procedure van veilen als verdeelmechanisme. De veiling is een open, transparant en non-discriminatoire verdelingsinstrument dat het beste waarborgt dat het te veilen goed wordt toegekend aan de partij die daar het meest voor over heeft. Verondersteld wordt dat die partij dan ook het meest efficiënt gebruik van het geveilde goed maakt.

In het rapport wordt onderschreven (zie blz. 11, punt 8, van de samenvatting van het rapport) dat indien een efficiënte toewijzing van een schaars goed een expliciete doelstelling is, veilen de voorkeur verdient boven andere verdeelmechanismen.

Naast de twee bovengenoemde doelstellingen, besteden de onderzoekers veel aandacht aan de geldopbrengst als financiële doelstelling. Echter, het maximaliseren van de opbrengst was geen doelstelling van de (UMTS) veiling². Dat is door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat bij diverse gelegenheden in de aanloop naar de veiling nadrukkelijk aangegeven. Ook in het algemeen overleg van 28 maart 2000³ is in antwoord op de zorg die door enkele kamerleden werd uitgesproken, nog eens expliciet aangegeven dat de veiling niet het spekken van de staatskas tot doel heeft. Eerst na afloop van de UMTS veiling in Duitsland, is de opbrengst van de Nederlandse veiling, in vergelijking tot die van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland in de media en de politiek een belangrijk punt van discussie geworden, omdat deze als te laag werd geoordeeld. Uit die discussie kan worden afgeleid dat het niet voor iedereen helder is gemaakt, welke rol de opbrengst bij de doelstelling van de (UMTS) veiling speelde. De conclusie uit het rapport dat de doelstellingen van een veiling duidelijk moeten worden geformuleerd, wordt in die zin gedeeld.

ii. Uitgangspunten bij de UMTS-veiling

Met betrekking tot het vaststellen van de doelstellingen van de UMTS frequentie uitgifte golden de volgende uitgangspunten. Het verlenen van vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte is een aan de Minister van Verkeer en Waterstaat wettelijk opgedragen taak. Een belangrijke overweging daarbij is dat frequenties waarvoor een gebruikstoepassing bestaat, niet onbenut moeten blijven en dat er derhalve geen kunstmatige schaarste door de overheid wordt gecreëerd. Het niet kunstmatig mogen creëren van schaarste vloeit voort uit Europese regelgeving.⁴

Daarnaast is in de zgn. UMTS-beschikking⁵ bepaald dat de lidstaten alle maatregelen nemen om vóór 1 januari 2002 de gecoördineerde en geleidelijke invoering van UMTS-diensten mogelijk te maken. De hiervoor genoemde doelstellingen zijn in lijn met het voorgaande. Een ander uitgangspunt bij de uitgifte van de frequentieruimte voor UMTS was de betreffende frequenties snel aan de markt ter beschikking te stellen. UMTS is een nieuwe technologie, die van groot belang wordt geacht voor de economie. Om ten volle van de voordelen van die nieuwe ontwikkeling te kunnen profiteren, was het van belang de frequenties zo spoedig mogelijk uit te geven en bij de kopgroep van Europa te horen.

iii. Realisatie doelstellingen en uitgangspunten

Hieronder wordt nader ingegaan op de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd en voldaan is aan hiervoor genoemde uitgangspunten. De

¹ Brief van 25 juli 2000 aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1999/2000, 24 095, nr. 50).

² Zie voetnoot 2.

³ Overleg met de vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat en voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport., Kamerstukken II, 1999/2000 26 800 XII, nr. 62.

⁴ Richtlijn mobiele communicatie (richtlijn 96/2/EG van 16 januari 1996) en Vergunningen-richtlijn (richtlijn 97/13/EG van 10 april 1997).

⁵ Beschikking nr. 128/1999/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie inzake de gecoördineerde invoering van de derde generatie van mobiele draadloze communicatiesystemen (UMTS) in de Gemeenschap, PbEG L 17.

conclusie van het rapport is dat de overheid haar doelstellingen niet allemaal heeft bereikt.

De vraag of de verdeling van de UMTS frequenties heeft geleid tot het bewerkstelligen van een innoverende markt door middel van concurrentie, en derhalve of de doelstelling is bereikt, kan volgens het rapport op dit moment niet worden beantwoord.

Momenteel zijn de vergunninghouders bezig met het voorbereiden van de introductie van UMTS. De vraag of UMTS economisch een succes wordt, is afhankelijk van diverse factoren, waaronder de mate waarin consumenten in de specifieke UMTS diensten zijn geïnteresseerd en tegen welke prijs zij bereid zijn die diensten af te nemen.

Nu er nog geen UMTS diensten worden aangeboden, kan op dit moment niet worden beoordeeld of UMTS, als nieuwe technologie, zal gaan voldoen aan de hoge verwachtingen en of UMTS zal leiden tot een geheel nieuw marktsegment van hoogwaardige mobiele innovatieve multimedia-diensten. Op dat punt wordt de conclusie van het rapport dat het te vroeg is voor een oordeel, gedeeld.

Wel heeft de overheid door het uitgeven van de voor UMTS beschikbare frequenties de randvoorwaarden geschapen om de ontwikkeling van UMTS in Nederland mogelijk te maken. Invoering van UMTS diensten is, conform de UMTS beschikking, vóór 1 januari 2002 mogelijk gemaakt.

In het rapport worden twijfels geuit over de vraag of de UMTS-markt in Nederland voldoende concurrerend zal zijn nu de UMTS vergunningen terecht zijn gekomen bij de bestaande GSM-aanbieders (op blz. 17, punt 22, worden deze twijfels nog eens samengevat). Het feit dat de vijf GSM vergunninghouders hebben bijgedragen tot lage tarieven voor mobiele telefonie in Nederland wordt in dat licht niet als geruststellend gezien. Deze twijfels worden door het kabinet niet gedeeld. De partijen die uiteindelijk een UMTS vergunning hebben verkregen, zijn gerenommeerde bedrijven die over grote expertise met betrekking tot mobiele telecommunicatiediensten beschikken. Vooral nog is er geen aanleiding om te veronderstellen dat deze partijen niet tot de meest efficiënte partijen behoren. Ook mag niet uit het oog worden verloren dat Ben Nederland zijn positie aanzienlijk heeft versterkt door een «joint venture» aan te gaan met T-mobile.

De vergunninghouders hebben veel geld geïnvesteerd in het recht op gebruik van UMTS frequenties (de vergunning). Deze investering is op zich al een sterke prikkel om actief te worden op de UMTS markt. Verder is aangegeven dat de vergunninghouders per januari 2003 de betreffende frequenties in gebruik moeten hebben genomen en dat vóór een in de vergunning aangegeven datum een netwerk moet zijn uitgerold. De kosten verbonden aan de opbouw van het netwerk zijn relatief hoog. Ook deze investeringen moeten worden terugverdiend. Hoewel zeker voor de beginperiode verwacht mag worden dat de UMTS-diensten een aanvulling zullen zijn op de spraakdienst die nu met GSM wordt aangeboden, mag op grond van het voorgaande worden aangenomen dat voldoende tijd en geld zal worden gestoken in de ontwikkeling van nieuwe diensten. De operationele kosten van de UMTS diensten zijn relatief laag. In het algemeen geldt dat de hoogte van de tarieven met name wordt bepaald door de verwachtingen die een operator heeft met betrekking tot de ontwikkeling van de vraag naar de aangeboden diensten (of afzetmogelijkheden) en door de mate van concurrentie. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat de tarieven niet marktconform zullen zijn. Daarbij baseert het kabinet zich met name op het advies van de Nederlandse mededingingsautoriteit (verder: de NMa) van 3 september 1999 inzake de UMTS vergunningverlening, waarin de verwachting werd uitgesproken

dat er – begin 2002 – sprake zal zijn van daadwerkelijke mededinging op de markt van mobiele telecommunicatiediensten. De feitelijke marktontwikkelingen na het uitbrengen van dit advies bevestigen deze verwachting. Zo is het marktaandeel van KPN (mobiel) verder afgenomen, ten gunste van andere mobiele operators, zoals Libertel en Telfort. Daarnaast zullen hoge tarieven voor nieuwe diensten de consument eerder afschrikken en niet leiden tot een snelle en brede introductie van die diensten.

Het tijdstip van de veiling was zodanig gekozen, dat de markt zo veel mogelijk kan profiteren van de voordelen van de nieuwe UMTS technologie. Hieraan werd de voorkeur gegeven, ook al bestonden er op dat moment nog onzekerheden over de standaarden en de beschikbaarheid van apparatuur. Wel is er in de vergunningsvoorwaarden voor gekozen om het daadwerkelijke tempo van de introductie van UMTS in de beginfase zo veel mogelijk door de markt te laten bepalen.

Nederland behoort tot een van de eerste landen die de UMTS frequenties hebben uitgegeven. Hiermee is voldaan aan het uitgangspunt de frequenties zo snel mogelijk uit te geven waardoor marktpartijen in de gelegenheid zijn gesteld om zo vroeg mogelijk gebruik te maken van de voordelen van de UMTS technologie.

III. Nieuwkomers

In het rapport wordt geoordeeld dat er te weinig maatregelen zijn genomen om een nieuwkomer tot de markt te laten toetreden. Het voordeel van een nieuwkomer in de markt is volgens het rapport gelegen in het feit dat deze zich in de markt moet invecchten, hetgeen de marktwerking ten goede komt. Een nieuwkomer zal vooral op prijs concurreren dan wel meer innovatieve diensten aanbieden.

De vraag die in dit kader van belang is, is of een nieuwkomer op de Nederlandse mobiele markt inderdaad nodig is om daadwerkelijke concurrentie tot stand te brengen.

In het eerdergenoemde advies van de NMa wordt op basis van eerder marktonderzoek¹ gesteld dat met name door toetreding tot de markt van een aantal bedrijven een concurrentieproces op gang is gekomen op grond waarvan, indien de ingezette trend zich doorzet, het aannemelijk is dat er begin volgend jaar (lees: medio februari 2000; dus ruim voor 2002, waarin UMTS naar verwachting van start kon gaan) sprake zal zijn van daadwerkelijke mededinging op de markt voor mobiele telecommunicatiediensten.

In zijn algemeenheid geldt dat bij de afweging of maatregelen genomen moeten worden die gericht zijn op het zekerstellen van het toetreden van een nieuwkomer op de markt, de belangen van alle betrokken partijen afgewogen moeten worden, inclusief die van de al aanwezige partijen. De eventueel te nemen maatregelen moeten derhalve in verhouding staan tot het doel.

Alles afwegende was er voor het kabinet onvoldoende redenen om specifieke maatregelen te nemen om zeker te stellen dat er een nieuwkomer op de markt zou komen.

In het rapport worden verschillende mogelijke maatregelen genoemd om nieuwkomers – ten opzichte van zittende partijen – goede kansen op een vergunning te geven. Zo worden genoemd: de uitgifte van meer dan vijf vergunningen, het reserveren van een kavel voor een nieuwkomer, het opleggen van nadere roamingverplichtingen en de keuze voor een ander veilingtype. Hieronder wordt nader op de voor- en nadelen van deze maatregelen ingegaan.

¹ Onderzoek van 26 augustus 1999 in het kader van het vrijgeven van het gebruik van DCS 1800 frequenties voor KPN en Libertel.

i. Uitgifte van meer dan vijf vergunningen

In het rapport wordt aangegeven dat er voordelen zijn verbonden aan het verlenen van meer dan vijf vergunningen. Er wordt in het rapport echter ook het volgende gesteld (zie hoofdstuk 4.1.2, blz. 53): «In het algemeen geldt dat de capaciteit van een UMTS netwerk toeneemt met het aantal beschikbare MHz. Meer frequentieruimte maakt een hogere kwaliteit c.q. meer vormen van dienstverlening mogelijk, zowel wat betreft een betere radiodekking als wat betreft een lagere blokkeerkans.» Dit is een correcte conclusie, die van groot belang is bij het, vooraf, bepalen van het aantal vergunningen dat verdeeld gaat worden. Bij het besluit van het ministerie van Verkeer en Waterstaat over het aantal vergunningen hebben de aanbevelingen van het UMTS-forum en de UMTS-beschikking meegewogen. Het UMTS forum is het toonaangevende forum inzake UMTS. Het is een internationale, onafhankelijke organisatie waarin alle grote en vele kleinere operators, fabrikanten, dienstenleveranciers en overheden zijn vertegenwoordigd. Op basis van grote expertise op de mobiele markt zijn en worden door het forum tal van aanbevelingen gedaan over de invoering van UMTS. In haar studies ten behoeve van de aanbevelingen omtrent de benodigde hoeveelheid spectrum per operator, heeft het forum 8 verschillende scenario's uitgewerkt. Bij die scenario's is men uitgegaan van een gelijke verdeling van alle verkeer over de operators; verder is specifiek gekeken naar de situatie wat betreft de beschikbaarheid van het spectrum in Europa. Om het complete gamma van diensten te kunnen aanbieden, moet een operator volgens het forum bij voorkeur de beschikking hebben over minimaal 2×15 MHz (gepaard) + 5 MHz (ongepaard) aan spectrum, waarbij tevens is aangegeven dat de vergunning technisch gezien minimaal $2 \times 10 + 5$ MHz moet bevatten. Indien men minder frequentieruimte ter beschikking heeft, is het niet meer mogelijk om het complete dienstengamma aan te bieden. Het gaat daarbij dan met name om hoogwaardige multimedia diensten. Hierbij is ook rekening gehouden met de verwachte vraag naar frequenties (capaciteit). Indien minder dan de aanbevolen hoeveelheid spectrum beschikbaar is voor de operator, zal dit ten koste gaan van de mogelijkheid van mobiliteit van de gebruikers, de capaciteit die per gebruiker ter beschikking staat of de dekking die geboden kan worden. In haar aanbevelingen geeft het forum echter ook aan dat, afhankelijk van de specifieke situatie per land, een andere toewijzing dan $2 \times 15 + 5$ MHz per operator meer geëigend kan zijn.

Op grond van de hiervoor genoemde elementen en de wens een concurrerende markt tot stand te brengen, is besloten om vijf vergunningen te verlenen. Daarvan hebben twee vergunningen de door het UMTS forum aanbevolen omvang en drie vergunningen de door dat forum aangegeven technisch minimale omvang.

Op deze wijze beschikken alle vergunninghouders over een voldoende hoeveelheid frequenties. Daarbij wordt nog opgemerkt dat het niet uitgeven van frequenties niet aan de orde was, omdat dat zou kunnen leiden tot het creëren van kunstmatige schaarste.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de Duitse veiling en de kritieken in Nederland heeft Quotient Communications Ltd. uit Cambridge (Verenigd Koninkrijk) in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat achteraf een «second opinion» onderzoek uitgevoerd naar de keuze om vijf (ongelijke) vergunningen uit te geven.

Uit het rapport van Quotient blijkt dat bij de uitgifte van zes vergunningen (vijf met een frequentieruimte van $2 \times 10 + 5$ MHz en één met een frequentieruimte van 2×10 MHz) geen enkele vergunning volledig voldoet aan de eisen die in de UMTS-beschikking zijn gesteld. Bij de

verkaveling die uiteindelijk is gekozen (vijf ongelijke vergunningen) voldoen in elk geval twee van de vergunningen aan alle eisen.

De conclusies van Quotient bevestigen het beeld dat met de keuze van vijf vergunningen alle UMTS diensten in Nederland kunnen worden aangeboden. Bij de keuze van zes vergunningen was dat twijfelachtig geweest. Deze conclusies worden door het kabinet onderschreven.

ii. Reserveren van een vergunning voor een nieuwkomer

Het reserveren van een vergunning voor een nieuwkomer betekent de facto dat aan één van de zittende partijen bij voorbaat de verlening van die specifieke vergunning wordt geweigerd. Het kabinet is van mening, dat er geen goede redenen waren om een kavel voor een nieuwkomer te reserveren. Daarbij hebben de volgende overwegingen gespeeld. Het weigeren van een vergunning kan alleen op grond van de criteria die in artikel 3.6 van de Telecommunicatiewet zijn vastgelegd (lid 1 van dit artikel bevat de absolute weigeringsgronden, lid 2 de mogelijke weigeringsgronden). In verband met het reserveren van een vergunning is met name artikel 3.6, lid 2, onder d, van belang. Op grond van die bepaling kan een vergunning worden geweigerd indien door het verlenen van de vergunning aan de aanvrager de daadwerkelijke mededinging op de relevante markt in aanzienlijke mate zou worden beperkt; daarbij wordt naar redelijkheid rekening gehouden met gerechtvaardigde belangen bij het gebruik van nieuwe technologie.

Met andere woorden: wordt de daadwerkelijke mededinging op de relevante markt in aanzienlijke mate beperkt indien de specifiek voor een nieuwkomer gereserveerde vergunning wordt verleend aan (een van) de reeds op de Nederlandse markt gevestigde operators? Dit was in casu niet het geval.

De NMa stelt in haar eerdergenoemd advies dat toetreding van een nieuwkomer tot meer concurrentie kan leiden, maar dat dit niet noodzakelijk lijkt om daadwerkelijke concurrentie tot stand te brengen. Om die reden was er voor de NMa onvoldoende aanleiding om te adviseren een van de beschikbare vergunningen voor een nieuwkomer te reserveren¹. Het voornemen om geen van de vergunningen te reserveren voor een nieuwkomer is door OPTA onderschreven.

Het enkele feit dat een nieuwkomer wellicht een extra prikkel heeft om innoverende diensten aan te bieden is, mede gelet op de verwachting dat er daadwerkelijke mededinging zal zijn, onvoldoende grond om het zware middel van het weigeren van een vergunning te hanteren. Hierbij dient ook rekening gehouden te worden met het belang dat bestaande partijen hebben bij het verkrijgen van toegang tot deze nieuwe technologie. Het – op voorhand – weigeren van één van de beschikbare UMTS vergunningen zou ten koste gaan van ten minste een van de al aanwezige operators, waarvan een aantal relatief kort actief waren op de mobiele markt en die bovendien nog volop bezig waren met het opbouwen van hun netwerken.

Overigens wordt in het rapport ook geconcludeerd (zie hoofdstuk 6.2.2, blz. 122), dat er inderdaad geen goede redenen aanwezig lijken te zijn geweest om een kavel voor een nieuwkomer te reserveren.

¹ Het NMa advies ging in op het voornemen om vier vergunningen uit te geven. De beslissing om vijf vergunningen uit te geven, was geen aanleiding om alsnog een vergunning voor een nieuwkomer te reserveren. Het op die wijze bevorderen van een zesde aanbieder op de markt voor mobiele diensten was immers niet noodzakelijk om daadwerkelijke concurrentie tot stand te brengen.

iii. Roaming

In de hoofdstukken 4.1.4 en 6.3 van het rapport wordt ingegaan op de technische en economische aspecten van «roaming». Daarbij wordt ook de regelgeving in Nederland op het gebied van roaming vergeleken met die in andere Europese landen, m.n. in het Verenigd Koninkrijk. In deze paragraaf wordt ingegaan op de in Nederland bestaande regelge-

ving en de ratio achter dat regime; de internationale vergelijking komt later aan bod (zie onderdeel IV).

In de conclusies op blz. 135 en 136 van het rapport staat: «...zonder additionele regulering was het erg onzeker of, en zo ja tegen welke condities en voor welke termijn, een roamingovereenkomst kon worden gesloten. Het opnemen van roamingverplichtingen tegen retail-min tarieven in de vergunning van UMTS-aanbieders met een GSM-netwerk zou één van de mogelijkheden zijn geweest deze onzekerheid weg te nemen».

Gelet op deze conclusies is allereerst de vraag aan de orde of *alle* GSM-vergunninghouders verplicht zouden moeten worden om desgevraagd nationale roaming aan te bieden aan een nieuwkomer. Het college van OPTA is, zo blijkt uit de brieven van 7 mei 1999 en 31 januari 2000, die opvatting wel toegedaan.

Deze opvatting wordt door het kabinet niet gedeeld op basis van de volgende, ook destijds aangedragen argumenten. De plicht om eigen infrastructuur en diensten ter beschikking te stellen aan concurrenten is een zeer ingrijpende verplichting. Tot het opleggen van dergelijke verplichtingen kan pas worden overgegaan na een zorgvuldige afweging van alle belangen die in het geding zijn. In Europees verband is deze afweging gemaakt. Het resultaat daarvan is neergelegd in ONP-richtlijnen die alle in Nederland zijn geïmplementeerd. De ONP-richtlijnen voorzien, zoals bekend, alleen in verplichtingen voor partijen met aanmerkelijke marktmacht op bepaalde markten, waaronder de markt voor mobiele openbare telefoonnetwerken en -diensten. Heel bewust is er dus voor gekozen om alleen mobiele operators met aanmerkelijke marktmacht de verplichting op te leggen om te voldoen aan redelijke verzoeken van derden om bijzondere toegang (waaronder nationale roaming valt).

Naar de mening van het kabinet is het dan ook disproportioneel om relatieve nieuwkomers op de Nederlandse mobiele markt, nieuwkomers met nog een bescheiden marktaandeel, te verplichten hun investeringen ter beschikking te stellen van een concurrent, en wellicht zelfs te moeten investeren in capaciteitsuitbreiding ten behoeve van een concurrent. In dit verband wordt gewezen op richtlijn nr. 97/13/EG, de Vergunningenrichtlijn (PbEG L 117), waarin is bepaald dat specifieke verplichtingen aan vergunninghouders alleen mogen betreffen «*Voorwaarden die van toepassing zijn op exploitanten die een aanmerkelijke macht op de markt hebben, als aangemeld door de lidstaten op grond van de richtlijn over interconnectie, teneinde interconnectie te kunnen waarborgen of een aanmerkelijke macht op de markt te kunnen controleren*». Voorts geeft artikel 7 van de richtlijn een opsomming van de gevallen waarin lidstaten individuele vergunningen mogen afgeven. Hier is de bepaling relevant dat een vergunninghouder, overeenkomstig de communautaire mededingingsvoorschriften voor de telecommunicatiesector, specifieke verplichtingen kan krijgen opgelegd, indien «*deze bij de aanbidding van openbare telecommunicatienetwerken en de verstrekking van algemeen beschikbare telecommunicatiediensten een aanmerkelijke macht op de markt heeft, als omschreven in artikel 4, lid 3, van de interconnectie-richtlijn*». De Europese regelgeving sterkt het kabinet in de overtuiging dat het opleggen van nationale roaming-verplichtingen aan alle GSM-vergunninghouders ongeacht hun marktpositie, onevenredig en daarom niet te rechtvaardigen is.

De onderzoekers zijn niet ingegaan op de proportionaliteit en de Europeesrechtelijke context van nationale roaming-verplichtingen voor *alle* GSM-vergunninghouders.

Voorzover het partijen met aanmerkelijke marktmacht betreft, is het opnemen een verplichting tot nationale roaming in de GSM-vergunningen onnodig. Immers het bijzondere toegangsregime van de Telecommunicatiewet voorziet al in een roaming-verplichting voor partijen met een aanmerkelijke marktmacht, indien een verzoek om roaming «redelijk» is. Dat de verplichting tot het verlenen van bijzondere toegang slechts bestaat, indien het een «redelijk» verzoek betreft, kan niet als een ongewenste beperking van de verplichting worden gezien. Vanzelfsprekend behoren partijen niet verplicht te worden om ook onredelijke verzoeken om bijzondere toegang te honoreren. Het kabinet concludeert overigens dat ook OPTA deze opvatting is toegedaan, zoals blijkt uit OPTA's beslissing van 9 november 2000 op het bezwaar van Libertel tegen de aanwijzing van Libertel als partij met aanmerkelijke marktmacht. Het college stelt in 3.4 van deze beslissing ook dat een verzoek om bijzondere toegang redelijk moet zijn, en voegt hier aan toe dat «daaronder [moet] worden verstaan dat een verzoek technisch en economisch haalbaar moet zijn». Het college voegt hier aan toe dat de beoordeling van het redelijkheids criterium in feite een «case by case» aangelegenheid is.

Deze visie wordt gedeeld. En juist omdat in geval van geschillen OPTA toch in de concrete situatie zal moeten beoordelen of een verzoek om nationale roaming te honoreren, redelijk is, voegt naar de mening van het kabinet het opnemen van een specifieke roamingverplichting in een GSM-vergunning weinig toe aan de al bestaande regelgeving. Want ook een dergelijk vergunningvoorschrift zal toch een redelijkheidsbepaling moeten bevatten in de zin zoals hierboven is aangegeven, namelijk dat een verzoek om roaming technisch en economisch haalbaar moet zijn. Economisch haalbaar houdt onder meer in dat de verzoeker bereid moet zijn de aan roaming toe te rekenen kosten, vermeerderd met een redelijke winststopslag, te vergoeden.

Wel wordt erkend dat, mede gelet op OPTA's dringende wens roaming nader te regelen, het goed zou zijn geweest om duidelijker aan te geven hoe nationale roaming in het nu geldende wettelijke systeem is geregeld, en welke mogelijkheden en beperkingen daaraan kleven.

Samengevat: het opleggen van een roamingverplichting aan partijen die niet beschikken over aanmerkelijke marktmacht is op grond van Europese regelgeving niet te rechtvaardigen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de Europese regelgeving brengen met zich mee dat voorschriften in een GSM-vergunning die de vergunninghouder verplichten nationale roaming te bieden, ook een redelijkheidsbepaling moet bevatten. Voorts kan de vergunninghouder niet het recht ontzegd worden een redelijke vergoeding te vragen voor de kosten die hij maakt.

iv. Type veiling

In hoofdstuk 6.4 van het onderzoeksrapport wordt nader ingegaan op de keuze van de simultane meerrondenveiling en wordt gesteld – vooral op basis van een document van de Radiocommunications Agency (VK) – dat er voor een andere veilingvorm gekozen had moeten worden. Een andere veilingvorm zou enerzijds tot een hogere opbrengst hebben geleid en zou anderzijds aantrekkelijker zijn voor nieuwkomers (zie citaat op blz. 142 van het onderzoeksrapport: «..and that they should provide some scope for potential new entrants to win a license....»).

De veilingvormen die in het rapport als alternatieven worden genoemd, zijn het eenmalig bod onder couvert en de zgn. Engels-Nederlandse veiling. In het rapport wordt met name op het laatstgenoemde veilingtype ingegaan. De Engels-Nederlandse veiling start als een «gewone» veiling bij opbod totdat er één partij in de veiling meer overblijft dan het aantal

licenties dat kan worden vergeven. Vanaf dat moment is er nog slechts één ronde, namelijk een bod per gesloten enveloppe. De Engels-Nederlandse veiling heeft, zo staat in het rapport, het theoretisch voordeel dat nieuwkomers meer kans maken, omdat in de laatste ronde niemand van elkaar weet wat geboden wordt en partijen daarna niet meer opnieuw kunnen bieden.

Tegen dit theoretisch voordeel kan echter naar het oordeel van het kabinet het nadeel worden aangevoerd, dat een (éénmalig) bod onder couvert de deelnemers aan een veiling dwingt om hun waardering voor het goed direct kenbaar te maken. Immers, zonder wezenlijke informatie over wat andere deelnemers voor het goed over hebben (en dus zullen bieden), zal men snel geneigd zijn maximaal bod te doen. Zoals in de brief van 4 september 2000 (TK 1999/2000, nr. 24 095, nr. 56) is uiteengezet, is er bij deze veilingvorm een risico dat eenieder te veel betaalt (de zgn. «winner's curse»). Het Engels-Nederlandse veilingtype is in Europa nog nooit toegepast. Volgens de onderzoekers kan niet met zekerheid worden gesteld dat de Engels-Nederlandse veiling in ons land veel beter zou zijn uitpakken. Er waren, mede gelet op de adviezen van de NMa en de OPTA, voor het kabinet ook geen zwaarwegende gronden om aanvullende maatregelen voor een nieuwkomer te nemen. Dat alles afwegende, is voor de UMTS vergunningverlening de keuze voor een simultane meerronden veiling gemaakt.

Overigens is door tien partijen, waarvan er vijf nog niet op de Nederlandse markt actief waren, een vergunning voor UMTS aangevraagd. Eerst zeer kort voor de start van de veiling bleek, dat er, mogelijk mede als gevolg van de resultaten van de veiling in het Verenigd Koninkrijk, uiteindelijk zes partijen aan de veiling zouden deelnemen.

De keuze om voor UMTS een simultane meerronden veiling te organiseren is vooral gebaseerd op de volgende overwegingen: een efficiënte toewijzing van de vergunningen, het beperken van de winner's curse en het ontbreken van de noodzaak om specifieke maatregelen voor een nieuwkomer te treffen. Dat neemt niet weg dat, mede op basis van recente publicaties (waaronder het onderzoeksrapport), er voor andere veilingen andere keuzes kunnen worden gemaakt. Zo zouden de doelstellingen van de vergunningverlening en de positie van eventuele nieuwkomers op de betreffende markt er toe kunnen leiden dat gekozen wordt voor een ander veilingtype, waarbij zo nodig in de uitwerking van de veiling recht wordt gedaan aan de hiervoor genoemde randvoorwaarden. Daarbij zal, zoals ook in de «Nabeschouwingen» bij de brief van 4 september 2000 aan de Tweede Kamer is aangegeven, met inachtneming van de juridische randvoorwaarden meer flexibiliteit voor de overheid worden opgenomen.

IV. Nederland in vergelijking met Europa

Wordt gekeken naar de situatie in Europa, dan kan worden geconcludeerd dat Nederland wat betreft UMTS op geen van de in het rapport aangegeven punten uit de pas loopt met de rest van Europa. In het hiernavolgende wordt dit nader toegelicht. Eerst wordt een korte schets gegeven van de bijzondere situatie in Nederland ten opzichte van de rest van Europa.

In Nederland waren er tot eind 1998 twee (landelijke) aanbieders van mobiele telefonie actief. Dit in tegenstelling tot de meeste Europese landen waar voor GSM reeds drie of vier landelijke vergunningen waren verleend; de mate van concurrentie was in die landen in vergelijking met de Nederlandse situatie groter. Met de verlening van de vergunningen voor DCS 1800 in februari 1998 is in Nederland een inhaalslag gemaakt. Er

zijn toen drie nieuwe aanbieders op de markt gekomen. Nederland is daarmee het enige land in Europa dat vijf landelijk dekkende GSM netwerken heeft. De algemene trend bij de vergunningverlening voor DCS 1800 was in Europa ook dat nieuwkomers er voor zorgden dat de markt voor mobiele telecommunicatie ontwikkeld werd. Dat is ook duidelijk het geval in Nederland. De penetratiegraad is zeer groot en de tarieven behoren, mede door de scherpe concurrentie, tot de laagste in Europa. De lage prijzen laten zien dat de concurrentie fel is. De winstmarges zijn derhalve relatief laag. De GSM markt kan dus een negatief effect hebben gehad op de beslissing van potentiële nieuwkomers om in Nederland mee te dingen naar een UMTS vergunning.

Wordt gekeken naar het aantal vergunningen dat in andere Europese landen is of wordt verleend, dan moet geconstateerd worden dat Nederland hiermee niet uit de pas loopt. Er zijn twee landen die zes vergunningen hebben verleend, twaalf landen verlenen maximaal vier vergunningen en drie landen hebben vijf vergunningen verleend. Zie ook de tabel in bijlage 1. Deze constatering staat nog los van de relatief kleine marktomvang van Nederland, zeker in vergelijking tot landen als het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Italië en Frankrijk.

Nieuwkomers konden in alle Europese landen meedingen naar een UMTS vergunning, slechts in het Verenigd Koninkrijk is één vergunning specifiek voor nieuwkomers bestempeld. In alle overige landen zijn er geen specifieke maatregelen getroffen om nieuwkomers meer kans te geven op een vergunning dan bestaande partijen. In alle landen, op Denemarken na, was er wel minimaal één UMTS-vergunning meer te verlenen dan er bestaande GSM-operators waren. In nagenoeg alle landen hebben de bestaande GSM-vergunninghouders een UMTS vergunning verworven, ook in het Verenigd Koninkrijk. Zie ook de tabel in bijlage 1.

Verder kan worden geconstateerd dat de bedrijven die in Nederland een vergunning hebben verkregen, veelal ook in andere Europese landen hebben deelgenomen aan de verdeling van de UMTS frequenties en daar ook vergunningen hebben verworven.

Roaming is in de diverse Europese landen op verschillende manieren geregeld. Dit maakt een vergelijking moeilijk en in feite alleen mogelijk als alle details bekend zijn en in de beschouwing worden betrokken. Een beknopte weergave van regimes, zoals gedaan is in de tabel op blz. 206 en 207 van het rapport, kan al gauw een vertekend beeld geven. Een voorbeeld: In de tabel is voor Italië aangegeven dat er een roaming verplichting geldt voor alle UMTS-GSM aanbieders en dat het tarief op kosten gebaseerd moet zijn. Uit navraag bij de Europese Commissie blijkt echter dat de eis van kostengeoriënteerde tarieven alleen geldt voor aanbieders met aanmerkelijke marktmacht en niet voor de overige UMTS-GSM aanbieders.

Vastgesteld kan worden dat in Nederland in ieder geval geregeld is dat een nieuwkomer (op de UMTS-markt) tegen redelijke voorwaarden roaming kan afdwingen bij partijen met aanmerkelijke marktmacht, in casu KPN en Libertel, zo nodig bij een geschil via interventie van de OPTA.

In het rapport valt over roaming te lezen (hoofdstuk 6.3.3, blz. 134): «Andere landen gingen minder ver dan het Verenigd Koninkrijk, maar veel verder dan Nederland».

Het kabinet deelt dat standpunt niet. In het Verenigd Koninkrijk moeten de twee grote spelers (Vodafone en BT Cellnet) toegang verlenen. Deze spelers hebben aanmerkelijke marktmacht. Ook in Nederland hebben de partijen met aanmerkelijke marktmacht de verplichting om roaming te

bieden, mits een verzoek tot roaming redelijk is. Het verschil met Engeland is dat daar de roamingverplichting als voorwaarde in de GSM-vergunning van de twee genoemde partijen is opgenomen. Meer precies: de twee betreffende GSM-aanbieders hebben *de plicht tot onderhandeling* over roaming. Komen de partijen er niet uit dan kunnen ze het dispuut aan de toezichthouder (OFTEL) voorleggen. De Nederlandse systematiek laat niet toe dat roaming als voorwaarde aan de GSM-vergunning wordt verbonden. Materieel is er echter geen verschil, ten minste zolang een roamingverzoek redelijk is. OFTEL heeft een «National Roaming Condition» opgesteld waarin is aangegeven dat OFTEL *bij geschillen* het retail-min tarief zal hanteren. Ook OPTA kan bij geschillen een dergelijk tarief bepalen, als dat redelijk wordt geacht. Concluderend: Qua systematiek bestaan er verschillen tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland; materieel niet.

V. Aanbevelingen

Het gebruik van het instrument veilen is relatief nieuw in Europa. Er wordt wel steeds meer ervaring met dit instrument opgebouwd. Deze ervaring draagt bij aan het verder verbeteren van de veilingontwerpen. Ook de aanbevelingen van het rapport dragen hieraan bij. Het kabinet staat dan ook positief ten opzichte van deze aanbevelingen. Hieronder wordt per aanbeveling onze reactie gegeven.

1. Het kabinet onderschrijft de aanbeveling om de doelstellingen van een veiling duidelijk te formuleren en vast te stellen voordat het betreffende veilingontwerp wordt vastgesteld. Bij de nu in voorbereiding zijnde verdelingen van schaarse middelen zullen de doelstellingen dan ook zo goed mogelijk worden geformuleerd. Op deze wijze kan ook achteraf op eenduidige wijze een toetsing aan de aldus vastgelegde doelstellingen plaatsvinden.
2. De conclusie dat een veiling in principe de beste manier is om schaarse goederen te verdelen, wordt door het kabinet gedeeld. Dat neemt overigens niet weg dat, zoals in het rapport ook wordt aangegeven, steeds bezien zal moeten worden of er redenen zijn een ander verdelingsmechanisme te hanteren. De aanbeveling dat alle deelnemers aan een veiling gelijke kansen moeten hebben, wordt op zich gesteund. Echter, indien er een asymmetrische uitgangssituatie bestaat onder de geïnteresseerde partijen, zal per situatie moeten worden beoordeeld of er specifieke maatregelen genomen moeten worden om deze asymmetrie op te heffen. Eveneens zal per situatie moeten worden bekeken of specifieke maatregelen noodzakelijk zijn om toetreding tot de markt van nieuwe partijen te waarborgen. Het bevorderen van de daadwerkelijke concurrentie zal daarbij als toetssteen gelden.
3. De aanbeveling met betrekking tot het Frequentiebesluit wordt zodanig gelezen, dat voorkomen moet worden dat (schaarse) frequenties die een grote economische waarde vertegenwoordigen, om niet worden verdeeld. De Telecommunicatiewet is daartoe inmiddels gewijzigd: artikel 3.3A van genoemde wet biedt nu de mogelijkheid om aan toekomstige vergunninghouders voor het gebruik van frequentieruimte, de verplichting tot het betalen van een eenmalig of periodiek bedrag op te leggen. Op deze wijze is verzekerd dat er voor frequentieruimte die een economische waarde vertegenwoordigt, een financieel instrument kan worden ingezet. Het inzetten van dat instrument betekent dat er een prikkel is voor een efficiënt gebruik van de frequentieruimte. Daarnaast kan het financieel instrument een middel zijn om het optimaal gebruik van de frequentieruimte te waarborgen.
- 4/5 Het kabinet steunt de aanbevelingen om tijdig met het ontwerp van de veiling te beginnen en in alle fasen van het veilingontwerp (inter-

nationale) expertise in te zetten. Aan deze aanbeveling wordt bij komende verdelingsprojecten op meer intensieve wijze uitvoering gegeven.

Momenteel wordt in opdracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een onderzoek uitgevoerd naar de meest voorkomende instrumenten die – in Nederland en in het buitenland – worden toegepast bij de verdeling van schaarse frequenties, alsmede naar de (economische) toepassing van die instrumenten. Daarnaast heeft het kabinet in het kader van de MDW-projecten besloten een afwegingskader te ontwikkelen voor de toepassing van het instrument veilen en alternatieve allocatiemechanismen. Tot slot kan worden vermeld dat op initiatief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat begin volgend jaar met de Europese Commissie en de lidstaten van de Europese Unie (inclusief het bedrijfsleven) een conferentie wordt georganiseerd waarbij ervaringen met verschillende verdelingsmechanismen binnen en buiten Europa worden uitgewisseld.

6. De aanbeveling om, gezien het toekomstige belang van het veilinginstrument, de ontwikkeling van lokale expertise op het gebied van het ontwerpen van markten en economische prikkelstructuren te stimuleren, omvat een zeer breed terrein.
Het ontwerpen van markten en prikkelstructuren is een onderwerp dat binnen de overheid sinds het aantreden van het eerste «paarse» kabinet veel aandacht heeft gekregen. Aan expertise opbouw binnen de overheid is sindsdien hard gewerkt. Overigens zal het naar verwachting altijd nodig blijven om specialistische terreinen, zoals een veilingontwerp, ook extern advies in te winnen in aanvulling op de aanwezige interne kennis. In het bovengenoemde MDW-project zal aan deze vraag ook aandacht worden besteed. Voor het inwinnen van extern (veiling)advies zal de overheid een beroep doen op de aanwezige expertise in binnen- en buitenland.
7. De aanbeveling om via een publieke discussie, bijvoorbeeld op het internet, de transparantie van het proces rond de totstandkoming kan het veilingontwerp te vergroten, wordt door het kabinet gesteund. Bij de voorbereiding van de UMTS vergunningverlening is al gebruik gemaakt van het internet als informatieplatform. Door diverse partijen is op de daarop geplaatste documenten gereageerd. Voor zover het tijdstraject dit toelaat, kan dit in de toekomst worden uitgebreid met documentatie rond het veilingontwerp. Vanzelfsprekend zal deze «publieke» discussie een aanvulling zijn op het traject van consultatie dat wettelijk is vastgelegd.
8. De opvatting dat de overheid zich moet wapenen tegen strategisch gedrag van belanghebbende partijen wordt gedeeld. Daarbij zullen de adviezen van de geraadpleegde experts en de uitkomsten van een consultatie behulpzaam kunnen zijn. De wettelijke bepalingen met betrekking tot het voeren van overleg en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur brengen met zich mee dat ook met belanghebbende partijen overleg wordt gevoerd.
9. De aanbeveling om de NMa duidelijke bevoegdheden te verlenen in het veilingreglement zal in nauw overleg met het ministerie van Economische Zaken en de NMa worden bestudeerd.
10. Aanbevolen wordt om aandacht te besteden aan de mogelijkheid om in toekomstige veilingreglementen alle vormen van contact tussen bidders tijdens een veiling expliciet te verbieden. Het kabinet meent echter, dat het in algemene zin verbieden van iedere – vorm van – communicatie tijdens de veiling niet mogelijk is. Dat neemt niet weg dat bij toekomstige veilingen met betrekking tot communicatie tijdens de veiling van geval tot geval zal worden bekeken of een specifieke voorziening, die past binnen het Grondwettelijk kader, kan worden getroffen.
11. Aanbevolen wordt om de wetgeving zodanig aan te passen dat bij

toekomstige veilingen in principe een harde minimumprijs kan worden gehanteerd. De Telecommunicatiewet (artikel 3.3A) voorziet inmiddels in de mogelijkheid om voor het gebruik van bepaalde bestemmingen van- frequentiegebruik een vergoeding te vragen.

Onderstaande tabel, die is opgesteld aan de hand van openbare informatie op het internet, geeft een overzicht van de vergunningverlening in de diverse Europese landen. Uit dit overzicht blijkt een aantal zaken:

- Nederland had als enige land reeds vijf GSM operators
- Nederland heeft als een van de eerste landen UMTS vergunningen uitgegeven
- Nederland heeft op vier na de hoogste opbrengst per hoofd van de bevolking voor een UMTS veiling
- Twee landen hebben zes vergunningen uitgegeven
- Drie landen hebben vijf vergunningen uitgegeven
- Alle overige landen hebben c.q. zullen vier vergunningen uitgegeven
- In diverse landen zijn vergunningen (wegens gebrek aan belangstelling) niet uitgegeven
- In alle landen, met uitzondering van Italië en Zweden, hebben alle zittende GSM vergunninghouders een UMTS vergunning verworven.

UMTS vergunningverlening – een Europees overzicht

VT = Vergelijkende toets; V = Veiling, al dan niet met voorselectie;
pop = per hoofd van de bevolking.

Land en opbrengst	Aantal vergunningen		Selectie methode		Datum vergunning verlening	Vergunninghouders/Kandidaten
	GSM	UMTS beschikbaar	VT	V		
Finland Gratis	3	4	4	X	afgerond 03/1999	<ul style="list-style-type: none"> • Sonera • Telia • Oy Radiolinja • Suomen-Kolonegee (Finnet, Tele2 Sw) • Viag Europlatform
Liechtenstein Gratis		1	1		afgerond 02/2000	<ul style="list-style-type: none"> • Viag Europlatform
Spanje Euro 500 mln. Euro 12,5 pop (zie voetnoot)	3	4	4	X	afgerond 03/2000	<ul style="list-style-type: none"> • Airtel (BSCH, Vod,BT) • Telefonica M • Amena(TI) • Xfera M(Orange, Sonera, Vivendi)
Verenigd Koninkrijk Euro 37 mrd. Euro 640 pop	4	5	5		afgerond 27/04/2000	<ul style="list-style-type: none"> • BT Cellnet • One-2-One (DT) • Orange (FT) • Vodafone • Hutch 3G UK (TIW, Hutchison, KPN, NTT Docomo)
Nederland Euro 2.68 mrd. Euro 173 pop	5	5	5		afgerond 24/07/2000	<ul style="list-style-type: none"> • Telfort • KPN • Libertel (Vod) • Dutchtone (FT) • 3G Blue (DT, Belgacom, TeleDenmark)
Duitsland Euro 50.8 mrd. Euro 620 pop	4	6	6		afgerond 18/08/2000	<ul style="list-style-type: none"> • Viag Interkom (BT, Telenor) • D2 Mannesmann Mobilfunk (Vod) • T-Mobil (DT) • MobilCom (FT) • E-Plus (KPN) • Group 3G (Telefonica, Sonera)
Italië Euro 16.2 mrd. Euro 280 pop (zie voetnoot)	4	5	5		afgerond 23/10/2000	<ul style="list-style-type: none"> • TIM (Telecom Italia Mobile) • Omnitel (Vod) • Wind (FT, Enel) • Ipse consort. (Telefonica, Sonera,...) • Andala consort. (Hutchison, Tiscali, CIR)

Land en opbrengst	Aantal vergunningen			Selectie methode	Datum vergunning verlening	Vergunninghouders/Kandidaten
Oostenrijk Euro 706 mln. Euro 94 pop (zie voetnoot)	4	6	6	X	afgerond 3/11/2000	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilkom Austria AG (TK Austria, TIM) • Max.Mobil (DT) • Connect Austria (Viag TeleDK, Telenor) • Mannesman 3G (Vod) • Hutchison 3G • 3G Mobile Telecom. (Telefonica) • Telenor • NetCom GSM(Telia AB) • Broadband Mobile (Sonera, Enitel) • Tele2 Norge (Swedish netcom)
Noorwegen Euro 50 mln. Euro 11 pop (zie voetnoot)	3	4	4	X	afgerond 29/11/2000	<ul style="list-style-type: none"> • Tele2 Norge (Swedish netcom) • Swisscom Mobile AG (Vod); • Orange Comm. (FT, VIAG); • Team 3G (Telefonica, Sonera, Onetel) • dSpeed • HI3G • Tele2; • Europolitan • Orange Sverige consortium
Zwitserland Euro 100 mln. Euro 13 pop (zie voetnoot)	3	4	4	X	afgerond 13/11/2000	<ul style="list-style-type: none"> • Polmkotel (Vodafone/TeleDk) • TMN; • Telecel(Vod); • Optimus(FT); • Oni-Way (Electricidade de Portugal)
Zweden (zie voetnoot)	3	4	4	X	afgerond 16/12/2000	<ul style="list-style-type: none"> • Orange Sverige consortium
Polen Euro 1,95 mrd. Euro 48 pop (zie voetnoot)		5	4	X	afgerond 6/12/2000	<ul style="list-style-type: none"> • TPC (FT); • PTC (DT); • Polmkotel (Vodafone/TeleDk) • TMN; • Telecel(Vod); • Optimus(FT); • Oni-Way (Electricidade de Portugal)
Portugal (zie voetnoot)	3	4	4	X	afgerond 19/12/2000	<ul style="list-style-type: none"> • Polmkotel (Vodafone/TeleDk) • TMN; • Telecel(Vod); • Optimus(FT); • Oni-Way (Electricidade de Portugal)
België Euro 450 mln. Euro 44 pop (zie voetnoot)	3	4	3	X	afgerond 02/03/2001	<ul style="list-style-type: none"> • Belgacom Mobile • Mobistar; • KPN Mobile 3G
Ierland	3	4		X	4e kwartaal 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Meteor consortium • Eircell; Esat Digifone (BT,Telenor);
Frankrijk Euro 20 mrd. Euro 335 pop (zie voetnoot)	3	4	2	X	afgerond 30/06/2001	<ul style="list-style-type: none"> • France Telecom Mobile
Luxemburg		4		X	sept./okt. 2001	Onbekend
Denemarken (zie voetnoot)	4	4		X	afgerond sept. 2001	HI3G; TDC; Orange en Telia
Griekenland	3	Nog niet bevestigd; 3-5			sept. 2001	Onbekend
Tsjechië		4			2e helft 2001	Telecom's Eurotel ; Radiomobil(DT) ; Mobil (TIW)

Land en opbrengst	Aantal vergunningen	Selectie methode	Datum vergunning verlening	Vergunninghouders/Kandidaten
Slowakije	3	X	Q4 2001	Twee vergunningen gereserveerd voor Eurotel & Globtel (zittende aanbidders)
Hongarije	3	nog niet besloten	12/2001	Westel ; Pannon GSM ; Vodafone

voetnoten:

Spanje: De overheid heeft bepaald dat de 3G vergunninghouders een extra heffing moeten betalen van Euro 150 mln. per jaar per vergunning in de vorm van een vergunning gebruiksheffing.

Italië: De veiling eindigde op de eerste dag ondanks de «lessons learned» van de Nederlandse veiling (Italië introduceerde flexibele veilingregels afhankelijk van het aantal bieders.

Oostenrijk: De veiling eindigde na één ronde toen de zes bieders genoeg namen met elk twee blokken spectrum.

Noorwegen : Eenmalige heffing van Euro 12.5 mln. + jaarlijkse heffing van Euro 2,5 mln.

Zwitserland: Opbrengst is gelijk aan het aantal vergunningen x de minimumprijs per vergunning. De vergunninghouders moeten een jaarlijkse heffing betalen van 0,15% van de omzet.

Zweden: Eenmalige heffing van 100,000 Zweedse kronen + jaarlijkse heffing van 0.15% van de omzet.

Polen: Veiling niet doorgegaan vanwege gebrek aan belangstelling; vergunning bestaande aanbidders uitgebreid met UMTS; 5de vergunning zal in 2002 worden verleend.

Portugal: Eenmalige heffing van ca. Euro 100 mln. + jaarlijkse heffing voor het spectrumgebruik.

België: Minimumprijs Euro 150 mln. per vergunning.

Frankrijk: Vergelijkende toets met een vaste prijs van FF 32.5 mrd. per vergunning.

Denemarken: Veiling op basis eenmalig gesloten bod. De winnaars betalen allen de laagste prijs van de winnende biedingen.