

CONCEPT-BELEIDSVOORNEMEN

§ 1. Inleiding

De GSM 900 en GSM 1800 vergunningen van KPN, T-Mobile en Vodafone lopen op 25 februari 2013 af. De nieuwe verdeling van vergunningen in de 900 en 1800 MHz-band als gevolg van de veiling, die in oktober 2012 start¹, zal naar verwachting niet eerder dan drie maanden voor afloop van de huidige vergunningen bekend worden. Om te voorkomen dat door een dergelijk korte termijn voor het omschakelen van de huidige naar de nieuwe vergunningen de continuïteit van dienstverlening in gevaar kan komen ben ik voornemens op grond van artikel 1, eerste lid, van het Besluit continuïteit mobiele telecommunicatiedienstverlening te besluiten de GSM vergunningen verlengbaar te maken en de huidige GSM vergunningen te wijzigen. Daarbij zal ik, teneinde een optimaal gebruik van de te verlengen frequentieruimte te waarborgen, op grond van artikel 3.3a van de Telecommunicatiewet bedragen vaststellen die de houders van te verlengen vergunningen verschuldigd zijn voor het gebruik van de frequentieruimte gedurende de periode waarvoor de verlenging geldt. Dit eenmalig bedrag zal de economische waarde van de verlengde vergunning weerspiegelen. De wijze waarop de economische waarde van de verlenging wordt berekend, en dus de wijze waarop de hoogte van deze bedragen wordt bepaald, wordt beschreven in het rapport "Waarderen verlenging mobiele vergunningen"², opgesteld door SEO Economisch Onderzoek en het Instituut voor Informatierecht (hierna: SEO/IViR) in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Het rapport baseert de economische waarde van de verlenging op de prijzen die in de veiling voor deze vergunningen worden betaald. De veiling biedt namelijk de meest accurate en actuele informatie over de waardering door de markt van de vergunningen die verlengd zullen worden. Omdat het eenmalig bedrag voor verlenging wordt gebaseerd op de veilingprijzen kan de precieze hoogte van dit bedrag niet eerder dan na afloop van de veiling worden berekend. De concrete bedragen zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling (Regeling eenmalig bedrag verlenging GSM-vergunningen 2012) die kort na afloop van de veiling zal worden vastgesteld. De bedragen zullen uit de veilinguitkomsten worden afgeleid volgens de methode die door SEO/IViR is uitgewerkt in bovengenoemd rapport.

Omdat het opnemen van de complexe berekeningsmethodiek in formules in een ministeriële regeling geen toegevoegde waarde heeft voor betrokkenen is er van afgezien om voorafgaand aan de veiling een ministeriële regeling te publiceren. In plaats daarvan zal het beleidsvoornemen worden gepubliceerd om de hoogte van het eenmalig bedrag te berekenen overeenkomstig de in het rapport opgestelde methodiek en de daarin gebruikte formules. Zo snel mogelijk na de veiling zal de ministeriële regeling worden gepubliceerd met daarin de concrete bedragen, berekend volgens de in het rapport gebruikte formules. Nadat op de aanvragen om verlenging is beslist, is bekend welke vergunningen worden verlengd en met welke duur. Dan zal aan een vergunninghouder wiens vergunning is verlengd een beschikking worden verstuurd waarin - aan de hand van de in de regeling opgenomen bedragen - de hoogte van het eenmalig bedrag voor zijn situatie wordt vastgesteld. Dit eenmalig bedrag wordt in jaarlijkse termijnen betaald.

Het concept-beleidsvoornemen, waarvan het rapport onderdeel uitmaakt, wordt hierbij geconsulteerd. De door SEO/IViR ontwikkelde methodiek is eerder meerdere malen in conceptvorm voorgelegd aan een aantal marktpartijen voor commentaar. Ook heeft het onderzoeksbureau Verdonck, Klooster and Associates in opdracht van het ministerie een second opinion onderzoek uitgevoerd met als conclusie dat de door SEO/IViR voorgestelde methodiek voor de bepaling van

¹ Zie voor meer informatie over deze veiling het Besluit van 22 december 2011, houdende bekendmaking van het via de procedure van veiling verdelen van vergunningen voor frequentieruimte in de 800, 900 en 1800 MHz band, Staatscourant 2012, nr. 395 en de Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen 800, 900 en 1800 MHz.

² De voorlopige versie van dit rapport, het 'Methodedocument t.b.v. Consultatie door ministerie van EL&I' van 28 augustus 2012, maakt onderdeel uit van deze consultatie. Indien reacties uit de consultatie daar aanleiding toe geven zal het rapport worden aangepast.

de verlengingsprijs een zeer gedegen methodiek is en dat het een toetsbare en zo nauwkeurig mogelijke benadering van de actuele marktwaarde geeft als onder de huidige omstandigheden mogelijk is.

Na consultatie wordt het definitieve beleidsvoornemen en het definitieve rapport zo snel mogelijk gepubliceerd zodat de betrokken vergunninghouders ruim vóór aanvang van de veiling een goede inschatting kunnen maken van de hoogte van het eenmalig bedrag dat zij voor de verlenging verschuldigd zullen zijn. Het eenmalig bedrag dat voor de verlenging in rekening wordt gebracht zal worden berekend volgens de in het definitieve rapport beschreven methodiek, met gebruikmaking van de in het rapport opgenomen formules en gegevens.

§ 2. Grondslag eenmalig bedrag

Artikel 3.3a, eerste lid, van de Telecommunicatiewet biedt de mogelijkheid om - teneinde een optimaal gebruik van frequentieruimte te waarborgen - bij ministeriële regeling te bepalen dat de vergunninghouder bij verlenging een vergoeding verschuldigd is voor het gebruik van de frequentieruimte. Hierbij moet het bepaalde in richtlijn nr. 2002/20/EG (de Machtigingsrichtlijn) in acht worden genomen. Artikel 13 van deze richtlijn bepaalt, voor zover hier van belang, dat gebruiksrechten voor radiofrequenties aan vergoedingen kunnen worden onderworpen die ten doel hebben een optimaal gebruik van de frequenties te waarborgen. Daarbij stelt de richtlijn als voorwaarde dat de te betalen vergoeding objectief gerechtvaardigd, transparant en niet discriminerend is. Voorts moet de vergoeding in verhouding staan tot het beoogde doel. Deze laatste eis heeft een belangrijk gevolg voor de hoogte van de te betalen vergoeding. Deze moet namelijk voldoende zijn om te leiden tot optimaal gebruik van de frequentieruimte maar mag tegelijkertijd ook niet hoger zijn dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

Op grond van het tweede lid van artikel 3.3a kan het te betalen bedrag worden gerelateerd aan de vóór vergunningverlening verwachte contante waarde van die vergunning (eenmalig bedrag), dan wel aan de feitelijk gerealiseerde waarde van de vergunning (periodiek bedrag). In dit geval is gekozen voor een waardebepaling aan de hand van een op basis van de veiling verwachte waarde en dus voor een eenmalig bedrag.

Het tweede lid van artikel 3.3a, onder a, van de Telecommunicatiewet, schrijft voor dat bij een eenmalig bedrag de hoogte van de te betalen vergoeding gerelateerd moet zijn aan de in het jaar van vergunningverlening (in dit geval: in het jaar waarin de vergunning wordt verlengd) bepaalde contante waarde van de gedurende de periode waarmee de vergunning wordt verlengd uit de exploitatie van de vergunning te verwachten voordelen of omzet. De hoogte van het eenmalig bedrag moet met andere woorden de economische waarde van de frequentieruimte weerspiegelen en een optimaal gebruik waarborgen. De prijzen die in de veiling worden betaald voor vergunningen in de 900 en 1800 MHz-band geven de meest accurate en actuele informatie over de economischewaardering door de markt van deze vergunningen. Om die reden is besloten om de hoogte van het eenmalig bedrag af te leiden uit de bedragen die voor 900 en 1800 MHz-vergunningen in de veiling zijn betaald.

Artikel 3.3a, vierde lid, van de wet bepaalt dat de ministeriële regeling waarin wordt bepaald dat de vergunninghouder een eenmalig bedrag verschuldigd is, in beginsel in werking moet zijn getreden voordat een verzoek om verlenging kan worden ingediend. De gedachte achter deze regel is dat een vergunninghouder voorafgaande aan het indienen van een verlengingsaanvraag op de hoogte hoort te zijn van de financiële verplichting die aan het verkrijgen van een verlenging verbonden zal zijn. Het te betalen eenmalig bedrag dient derhalve in principe voor het tijdstip van het aanvragen van de verlenging te zijn vastgesteld en bekend te zijn. Artikel 3.3a, vijfde lid, van de wet maakt hierop een uitzondering indien het voornemen bestaat om de te verlengen vergunningen, of vergunningen met dezelfde bestemming, te verdelen door middel van een veiling of een vergelijkende toets. Deze uitzondering maakt het mogelijk om de hoogte van het eenmalig bedrag dat vergunninghouders moeten betalen voor het verlengen van hun vergunning, af te leiden uit die verdeling. In dat geval kan een dergelijke regeling ook worden vastgesteld na het indienen van aanvraag voor de vergunning, indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan:

a. de aanvrager moet alvorens het besluit tot verlenging wordt genomen zijn gewezen op het bestaan van het bedoelde voornemen tot vergunningverlening,

b. het tijdstip van inwerkingtreding van bedoelde ministeriële regeling ligt binnen vier weken na de dag waarop de verlening van vergunningen ten gevolge van de veiling dan wel de vergelijkende toets, heeft plaatsgevonden, en

c. de verlening van vergunningen ten gevolge van de veiling dan wel de vergelijkende toets, heeft plaatsgevonden binnen een jaar nadat de vergunning is verlengd.

De uitzonderingssituatie als bedoeld in artikel 3.3a, vijfde lid, van de wet is van toepassing op de verlenging van de huidige GSM-vergunningen, nu de 900 en 1800 MHz-vergunningen eind oktober 2012 geveild zullen worden en de hoogte van het eenmalig bedrag uit deze veiling wordt afgeleid. Dat betekent dat de regeling ook na het tijdstip van het openstellen van de mogelijkheid om een aanvraag voor verlenging in te dienen in werking kan treden, maar uiterlijk binnen vier weken na het tijdstip waarop de geveilde vergunningen zijn verleend. Het streven is om de regeling zo snel mogelijk na het einde van de veiling te publiceren, indien mogelijk nog voor aanvang van de indieningstermijn voor aanvragen om verlenging, maar in ieder geval ruim binnen de in het vijfde lid gestelde termijn.

Met dit beleidsvoornemen wordt beoogd om de betrokken vergunninghouders voor de veiling duidelijkheid te geven over de wijze waarop het verlengingsbedrag berekend zal worden, zodat zij een reële inschatting kunnen maken van de verlengingsprijzen en daar tijdens de veiling rekening mee kunnen houden.

§ 3. Uitgangspunten economische waardering

SEO/IViR hebben nader onderzoek verricht om te bepalen wat de beste methode is om de vergoedingen af te leiden uit de veilingprijzen. SEO/IViR heeft de volgende aanpak voorgesteld:

1. waardebepaling vergunningen aan de hand van de veilinguitkomsten

De veilinguitkomsten geven de meest accurate en actuele informatie over de marktwaarde van de vergunningen die verlengd zullen worden. Daarom vormen de prijzen die in de veiling zijn betaald de basis voor de waardebepaling van de verlenging.

2. omrekenen veilingwaarde naar verlengingsperiode

De vergunningen in de veiling hebben een looptijd van 17 jaar, terwijl de verlenging een veel kortere tijd beslaat. De veilingprijzen moeten dan ook worden omgerekend naar de waarde van de verlenging gelet op de kortere duur. Met de kasstroombenadering is het mogelijk om de op basis van de veilinguitkomst berekende waarde van vergunningen met een looptijd van 17 jaar om te rekenen naar de waarde van een vergunning voor de verlengingsperiode van 21 maanden³.

Deze aanpak wordt hier nader toegelicht.

Ad 1. waardebepaling vergunningen aan de hand van de veilinguitkomsten

Op basis van de veilinguitkomst wordt een rekenprijs vastgesteld van ieder van de 900 MHz-vergunningen en ieder van de 1800 MHz-vergunningen. Deze rekenprijzen worden gebaseerd op de prijzen in de aanvullende biedronde en de toewijzingsbiedronde. In de aanvullende biedronde wordt echter op pakketen geboden met kavels uit verschillende banden. Om het juiste deel van de totaalopbrengst in de aanvullende ronde te kunnen toeschrijven aan de vergunningen in de 900 en 1800 MHz-band wordt gebruik gemaakt van de prijsverhoudingen tussen de verschillende banden uit de laatste primaire biedronde, waar de biedingen wel zien op vergunningen behorende tot een bepaalde band (bijvoorbeeld de 900 MHz-band). De prijzen uit de toewijzingsbiedronde, waar aanvragers door hun bod kenbaar kunnen maken wat ze extra over hebben voor een specifieke plaats in een bepaalde band, worden als extra prijs toegewezen aan de onderliggende vergunningen. De extra prijs per vergunning of blok van vergunningen (uit eenzelfde band) uit de toewijzingsronde wordt aan deze vergunning/dit blok toegewezen bij wijze van een extra prijs per 100 kHz binnen deze vergunning of dit blok. De rekenprijzen van de 900 MHz- en ook van de 1800 MHz-vergunningen zullen dus waarschijnlijk onderling verschillen.

³ In het onderzoek wordt voor de leesbaarheid uitgegaan van een verlengingsduur van 21 maanden, maar de methode is even geschikt voor het bepalen van de economische waarde van een korter durende verlenging.

Ad 2. omrekenen veilingwaarde naar verlengingsperiode

De aldus verkregen waarden zien op vergunningen met een looptijd van 17 jaar en moeten dus nog worden omgerekend naar de waarde van de verlenging, die een kortere looptijd heeft. De waarde die met een vergunning kan worden gegenereerd neemt bovenproportioneel toe met de duur van de looptijd omdat de beginjaren veelal gepaard gaan met aanloopkosten, investeringen en opbouw van marktaandeel. Om die reden kan niet volstaan worden met het simpelweg omrekenen van het uit de veiling afgeleide bedrag naar een bedrag per maand en dat vervolgens te vermenigvuldigen met het aantal maanden verlengingsduur. Om de waarde van een vergunning gedurende de verlengingsperiode te berekenen heeft SEO/IViR de verhouding berekend tussen de waarde van een vergunning in een fictieve business case waarbij een vergunning direct ingaat en een looptijd heeft van 17 jaar en 21 maanden en de waarde van een vergunning in een fictieve business case waarbij een vergunning pas na de verlenging ingaat en een looptijd heeft van 17 jaar. Op die manier wordt duidelijk wat een vergunning met een extra looptijd van 21 maanden meer waard is ten opzichte van een vergunning met een looptijd van 17 jaar, zoals de te veilen 900 en 1800 MHz-vergunningen.

Het eenmalig bedrag voor een verlengde vergunning wordt bepaald aan de hand van de waardeverhouding van deze fictieve business cases, door de rekenprijs voor een vergunning op basis van de veiling te vermenigvuldigen met dit verhoudingsgetal.

In het bijgevoegde rapport van SEO/IViR, dat deel uitmaakt van dit beleidsvoornemen, wordt deze aanpak nader uitgewerkt. In het kader van deze consultatie kan dus uitdrukkelijk ook gereageerd worden op het rapport van SEO/IViR.

§ 4. Betaling eenmalig bedrag

Op basis van bovenstaande berekeningen, zoals omschreven in bijgevoegd rapport, zullen na de veiling de eenmalige bedragen worden berekend die de huidige vergunninghouders moeten betalen voor verlenging van hun vergunningen. De aangevraagde verlengingsduur kan afwijken van de daadwerkelijk toegewezen verlengingsduur. Benadrukt wordt dat het eenmalig bedrag voor de daadwerkelijk toegewezen verlengingsduur in rekening zal worden gebracht, aangezien de vergunninghouder ook daadwerkelijk voor deze duur gebruik zal maken van de frequentieruimte. Zoals in de volgende paragraaf wordt uitgelegd krijgt de vergunninghouder een deel van dit bedrag terug als deze de vergunning eerder inlevert. Het eenmalig bedrag wordt in jaarlijkse termijnen in rekening gebracht.

§ 5. Intrekking vergunning op verzoek vergunninghouder voor afloop verlenging

Een houder van een verlengde vergunning kan de Minister verzoeken om deze vergunning in te trekken voor afloop van de verlengingsperiode. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de vergunninghouder de desbetreffende vergunning niet meer nodig heeft om het verkeer van zijn klanten af te wikkelen. Ook is het mogelijk dat vergunninghouders onderling afspraken maken waardoor het mogelijk is om hun nieuwe in de veiling verworven vergunning voor afloop van de verlengingsperiode in gebruik te nemen. In dergelijke gevallen wordt het eenmalig bedrag opnieuw bepaald aan de hand van het in de regeling opgenomen bedrag voor het aantal maanden dat de verlenging daadwerkelijk heeft geduurd, waarbij een deel van een reeds aangevangen maand voor een volle maand wordt gerekend. Het verschil tussen het bedrag voor het daadwerkelijk gebruikte aantal maanden verlenging en het eerder in rekening gebrachte bedrag wordt terugbetaald.