



Verdeelinstrument voor frequenties: Veiling krijgt belangrijke status

Verschenen in *I&I* 2000-2

Nico van Eijk & Maartje Verberne ^[1]

De veiling is in korte tijd een geliefd verdeelinstrument geworden voor frequenties. Werd in het verleden meestal verdeeld op basis van een 'beauty contest' tussen kandidaten, bij een veiling worden vergunningen toegekend aan de hoogst biedende partij. Zo werden onlangs in Engeland UMTS-frequenties geveild. Opbrengst: ruim 22 miljard pond. Met spanning wordt dan ook uitgekeken naar de komende veiling van vijf UMTS-vergunningen in Nederland. En andere veilingen zullen volgen.

De veiling heeft in december 1997 haar intrede gedaan in de telecommunicatiewetgeving. Voordien was reeds de vergelijkende toets ('beauty contest') geïntroduceerd op grond waarvan aan KPN en Libertel een vergunning voor GSM werd toegekend. Beide mogelijkheden, de veiling en de vergelijkende toets, waren overigens alleen inzetbaar voor draadloze communicatie op basis van bij nadere regulering aangewezen technische systemen, zoals ERMES, GSM en DCS 1800. De overige vormen van draadloze communicatie waren onder de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen (WTV) aangewezen op een verdeling op basis van volgorde van aanvraag, ook wel 'first come, first served' genoemd.^[1]

De veiling heeft in de Telecommunicatiewet (Tw) van 1998 een breder toepassingsbereik gekregen.^[2] Het instrument wordt in de wet vermeld naast andere mechanismen van verdeling, waartussen in de voorkomende gevallen gekozen moet worden.^[3] Gegeven de op handen zijnde verdelingen van frequenties voor diverse draadloze technieken als ook voor de commerciële radio-omroep verdienen de verschillende mechanismen en in het bijzonder de veiling de aandacht.

Opties voor de verdeling van frequenties

Voor de verdeling van frequenties worden in de wet de volgende mechanismen genoemd:

- de verdeling op basis van volgorde van aanvraag;
- de vergelijkende toets;

- de veiling.

Een aanvulling hierop had de loterij kunnen zijn. Er is echter voor gekozen - in tegenstelling tot de gemaakte keuze bij de verdeling van nummers - om de loterij voor de verdeling van frequenties buiten beschouwing te laten. Op zich is deze keuze verdedigbaar, gelet op de geringe bijdrage die de loterij in vergelijking tot de andere mechanismen kan maken, zoals hieronder zal blijken.

De genoemde verdeelinstrumenten zijn niet voor alle frequenties bestemd, maar primair gereserveerd voor de categorie 'zakelijk gebruik' (voor eigen bedrijfsdoeleinden of dienstverlening aan derden) en de commerciële omroep. Voor andere categorieën biedt de Telecommunicatiewet de mogelijkheid frequenties bij voorrang toe te kennen. Het gaat dan met name om vitale overheidstaken (politie, leger, etcetera) en de publieke omroep. Ook is er de mogelijkheid van een vrijstelling. Hiervan is sprake bij frequenties voor onder andere defensiedoelstellingen en de veiligheid van de staat (bijvoorbeeld ten behoeve van gebruik door de BVD).

Wat zijn de beoordelingscriteria voor een frequentieverdelingsmechanisme? Idealiter verloopt de verdeling - uitgaande van economische criteria en juridische randvoorwaarden - als volgt:

- snel;
- tegen lage kosten voor de verdelende partij en de verkrijgende partijen;
- transparant;
- non-discriminatoire;
- met aandacht voor de concurrentieverhoudingen en investeringen op de dienstenmarkten;
- met aandacht voor de positie van de consument (waarbij prijs en kwaliteit van de dienstverlening een rol spelen).

Een laatste, economisch belangrijk criterium is dat de resulterende verdeling efficiënt kan worden genoemd. Dit betekent dat de resulterende verdeling optimaal de (consumenten-) voorkeuren binnen de economie weerspiegelt. Niemand kan beter af zijn, zonder een ander tekort te doen.^[4]

Het prijsmechanisme geeft in principe de voorkeuren van de marktspelers door en stuurt daarmee de consumptie- en productiebeslissingen. Het prijsmechanisme dient hiervoor de voorkeuren zonder haperen te kunnen doorgeven, hetgeen veronderstellingen inhoudt voor onder andere de mate van concurrentie op de markten. Ook in minder optimale omstandigheden is echter (in de westerse economieën) het prijsmechanisme de basis voor de allocatie van goederen en niet een mechanisme van centrale planning. Correctie van (misbruik van) machtsposities is een voorbeeld van het mitigeren van de gevolgen van de niet-optimale omstandigheden. Zelden wordt ervoor gekozen het prijsmechanisme geheel te vervangen door centrale allocatie. Ook al is dit bij de frequentieverdeling tot voor kort wel het geval geweest - en voor delen van het radiospectrum (zoals eerder aangegeven: vitale overheidstaken, publieke omroep en dergelijke) is dit nog steeds het geval -, de veiling geeft de mogelijkheid het primaat van de verdeling bij het prijsmechanisme te leggen, terwijl de verdeling op basis van een vergelijkende toets de mogelijkheid biedt in bepaalde gevallen het prijsmechanisme te vervangen.

Waarom de veiling?

De drie genoemde mechanismen - toewijzing op volgorde, vergelijkende toets en veiling - hebben elk eigenschappen die ze onder bepaalde omstandigheden meer dan wel minder geschikt maken.^[5] De veiling fungeert door prijsvorming op basis van de voorkeuren en waarderingen van de biedende partijen, waarmee zij een grondslag biedt voor een transparante verdeling. De vergelijkende toets biedt de mogelijkheid om bij niet op andere wijze corrigeerbaar marktfalen - bijvoorbeeld indien de voorkeuren niet op basis van juiste of volledige informatie tot stand zijn gekomen - de verdelingsuitkomsten op basis van 'superieure' overheidsinformatie of -voorkeuren gestalte te geven. De 'verdeling' op basis van volgorde van aanvraag heeft ons inziens alleen nut indien er geen verdelingsbehoefte bestaat. Alleen indien eenieder vrij is te nemen wat er is, omdat er voldoende van is en er ook geen toekomstige schaarste te verwachten is, is dit een bruikbare methode.

De loterij brengt een volslagen willekeurige verdeling tot stand, waardoor de kans op een efficiënte verdeling minimaal is. Het mechanisme heeft daarmee geen toegevoegde waarde boven de veiling en de vergelijkende toets. Tevens heeft dit systeem geen toegevoegde waarde boven de uitgifte op basis van volgorde. Indien geen keuze nodig is tussen gebruikers, is een loterij immers van weinig nut.

In de (lagere) wetgeving (het Frequentiebesluit^[6]) is vastgelegd dat de verdeling op basis van volgorde van aanvraag de voorkeur heeft indien er geen sprake is van 'schaarste' (dit beleidsbegrip wordt hieronder besproken). Als er wel schaarste is, kan er voor de gebruikscategorieën zakelijk gebruik en commerciële omroep een keuze worden gemaakt uit de veiling en de vergelijkende toets. De veiling heeft daarbij de voorkeur. Voor een vergelijkende toets wordt alleen gekozen indien het algemeen maatschappelijk, cultureel of economisch belang dit vordert.

Er is geen behoefte aan verdeling indien er sprake is van daadwerkelijke overvloed aan spectrum. In dit geval kunnen spectrumrechten worden uitgegeven op volgorde van aanvraag. Niemand anders wenst immers deze frequenties te verkrijgen en er is geen enkele reden tot prijsvorming. Dit zou een uitzonderlijke situatie opleveren aangezien onder die omstandigheden sprake zou zijn van een economisch niet-schaars goed.

Schaarste wordt als reguleringsbegrip in het kader van de Telecommunicatiewet en het daarop gebaseerde Frequentiebesluit zo begrepen dat de vraag naar vergunningen voor bepaalde frequenties in een bepaalde deelmarkt groter is dan het aantal beschikbare vergunningen. Het begrip gaat daarbij uit van kosteloos aanbod van de maximale hoeveelheid op elke deelmarkt. Bovendien is de vaststelling van schaarste afhankelijk van de aantalsbepaling van de gebruiksrechten. Deze definitie is riskant omdat er geen rekening wordt gehouden met mogelijke krapteverschillen over verschillende deelmarkten heen, alsmede met mogelijke krapteverschillen over de tijd. Bijvoorbeeld valt te voorzien dat op de markt van straalverbindingen die nu nog op basis van volgorde van aanvraag worden toegekend, op termijn schaarste zal ontstaan. Dit kan de ongewenste situatie opleveren dat spectrum wordt uitgegeven tot op het moment dat alles 'op' is. Pas dan wordt er kennelijk nagedacht over een meer rantsoenerend mechanisme, hetgeen de nodige juridische problemen kan opleveren (denk aan gelijkheid van behandeling, eventuele problemen met gelijktrekking achteraf, etcetera).

Zodra partijen belangstelling hebben voor meer spectrum dan dat zonder bovengenoemde beperkingen beschikbaar is, moet er gesproken worden van een economisch schaars goed. In dat geval zijn de vergelijkende toets en de veiling ons inziens de twee relevante verdeelmechanismen. De keuze tussen die twee gaat idealiter uit van het primaat van het prijsmechanisme (zoals ook vastgelegd in de regelgeving). Er dient pas te worden gekozen voor de vergelijkende toets indien een correctie van de marktuitkomst noodzakelijk wordt geacht. Marktfalen ligt in dat geval bij informatieproblemen of bij een om andere redenen door de overheid geprefereerde

prijs/kwaliteitsverhouding (bijvoorbeeld om de consument in bescherming te nemen, maar ook omdat de overheid beter meent te weten wat goed is voor de consument). In dit verband wordt gewezen op de controle en handavingsproblemen bij het stellen van bijvoorbeeld inhoudelijke criteria (ook wel 'soft criteria' genoemd).^[7] Zo geven ervaringen in het buitenland maar ook in Nederland met het opleggen van programmaprofielen bij radiostations aan, dat deze verplichtingen niet of nauwelijks handhaafbaar zijn. Het probleem doet zich met name voor wanneer er een spanning is tussen het voorschrift en rendabiliteit/opbrengstmaximalisering.

Voor een aantal toekomstige verdelingen is reeds het voornemen van een veiling kenbaar gemaakt. Deze voorgenomen verdelingen worden hierna besproken. Voorafgaand aan deze bespreking past de opmerking - waarschuwing zo men wilt - niet te lichtvaardig te denken over de uitvoering van de veiling. Op basis van speltheoretische inzichten, de veilingpraktijk en veilingsimulaties zal een veiling moeten worden 'opgebouwd'. Er bestaan verschillende typen veilingen en veilingregels. De keuzen te dien aanzien kunnen een aanzienlijk effect hebben op de veilinguitkomsten. Bij de DCS 1800-veiling is op basis van verouderde gegevens (één kavel van frequenties in plaats van meerdere kavels, waartussen bovendien synergieën bestonden) een veilingadvies uitgebracht. De veilingregels gaven in deze veiling onvoldoende transparantie om optimaal de voorkeuren voor clusters van kavels in de veiling tot uitdrukking te brengen (hetgeen onder andere tot uiting kwam in de doorverkoop van enkele kavels vlak na de veiling).^[8]

Europese context

De plaats van het Europese recht binnen de nationale rechtsorde brengt met zich mee dat niet kan worden voorbijgegaan aan de relevantie ervan voor de verdeling van frequenties. In dit verband zijn tenminste twee punten van belang. Allereerst is er de mededingingsinvalshoek. Op basis van verschillende inmengingen van de Europese Commissie heeft de *level playing field*-gedachte in de frequentieverdelingen vorm gekregen. In de zaken die door de Commissie beoordeeld zijn, kreeg telkenmale de oud-monopolist een betere behandeling dan de nieuwkomer op de markt, die geacht werd te betalen voor het recht van toetreding.^[9] Hierdoor kreeg de oud-monopolist de ruimte om zijn bevoorrechte positie te bestendigen of zelfs uit te breiden. In hoeverre deze zaken nog relevant zijn voor huidige verdelingen waarbij nieuwkomers moeten (gaan) betalen voor de benodigde frequenties is, gelet op de snel veranderde situatie op de markten voor mobiele telecommunicatie, de vraag. Niet langer maakt een monopolist de dienst uit, meerdere spelers hebben zich reeds op de markten begeven, hetgeen in beginsel leidt tot een concurrerender markt.

Ten tweede is de regelgeving ten aanzien van de vergunningverlening van belang. De Vergunningenrichtlijn^[10] geeft de grenzen aan waaraan de overheden zich dienen te houden bij de verlening van telecommunicatievergunningen. De noodzaak om de innovatie en de concurrentie te bevorderen zijn de belangrijkste ijkpunten uit deze richtlijn met betrekking tot heffingen (waaronder ook het geval van veilingen kan worden gerekend), waarmee rekening moet worden gehouden. Op basis van juist deze twee punten is veel kritiek geleverd op het veilinginstrument. Veilingen beroven de marktpartijen van financiële middelen waardoor investeringen in innovaties zouden worden belemmerd en concurrentienadeel zou worden gecreëerd. Het standaard economische antwoord is dat een veilingprijs een eenmalige last is die geen invloed zal hebben op strategische beslissingen. Innovaties bepalen de slagkracht van een bedrijf op langere termijn. Op de kapitaalmarkten, waartoe de (grote) partijen die meedoen aan de veilingen toegang hebben, zal voor dergelijke investeringen financiële ruimte kunnen worden gevonden, dan wel zal het ontbreken van een dergelijke ruimte ertoe leiden dat

er lager wordt geboden. Een eenmalige aanslag op de winst zal deze beslissingen in principe niet beïnvloeden. De veronderstelling dat veilingen de betalende concurrenten op een achterstand zetten, is met dezelfde redenering te ontkrachten. Slechts indien de veilingprijs zo hoog is dat wordt afgezien van markttoetreding, zal daardoor de concurrentie structureel worden beperkt. Het feit dat de opstartkosten voor de nieuwkomers hoger zijn dan voor zittende bedrijven is in dit geval te scharen onder de noemer 'bedrijfsrisico'. De Europese Commissie lijkt overigens in afwijking van deze redenering het nadelige effect op de concurrentieverhoudingen en investeringen in de bovenbesproken beschikkingen wel te erkennen.

DCS 1800-veiling in Nederland

Nederland was het eerste Europese land dat besloot om - in navolging van de Verenigde Staten - frequenties via een veiling aan de man te brengen. In de Verenigde Staten werd al in 1994 het veilinginstrument gebruikt om een groot aantal frequenties voor mobiele telefonie te verdelen.^[11] Naast het feit dat veilen een transparante verdeelmethode is, speelde bij het verlenen van toestemming voor het veilen mee dat er een groot overheidstekort was. De veiling leverde daarmee een dubbel voordeel op. Sindsdien zijn er vele andere veilingen gehouden door de Amerikaanse toezichthouder op de telecommunicatiesector, de Federal Communications Commission (FCC).

De eerste Nederlandse veiling - gehouden begin 1998 - betrof zogenaamde DCS 1800-frequenties. Deze frequenties zijn inzetbaar voor mobiele telecommunicatie. Daarbij was voorgeschreven dat van de GSM-standaard gebruik moest worden gemaakt, waarvoor twee vergunningen waren toegekend aan KPN en Libertel in de 900 MHz-band. Via 'dualband'-toestellen zijn de frequenties uit de 1800 MHz-band op dezelfde wijze te gebruiken als de 900 MHz frequenties.

Tot de veiling werden alle geïnteresseerde marktpartijen toegelaten, waarbij het KPN en Libertel als bestaande GSM-operators verboden was om te bieden op de aantrekkelijkste frequentiekavels, die een landelijk volledige dekking mogelijk maken. Verder zouden de verworven frequenties de eerste twee jaar door hen niet in gebruik mogen worden genomen. (Een periode die met één jaar kon worden verlengd. Van deze mogelijkheid is overigens geen gebruikgemaakt. KPN en Libertel kunnen daarom sinds 27 februari 2000 ook DCS-1800 aanbieden.)^[12] Wel mochten KPN en Libertel bieden op de overige beschikbare zestien kleine frequentiekavels. Een combinatie van deze kavels kon overigens ook een landelijke dekking opleveren.

De kavels zijn geveild volgens het systeem van een simultane meerrondenveiling. Daarbij kon over meerdere ronden tegelijkertijd - met enige restricties - op alle beschikbare kavels geboden worden. Dit model is ook het uitgangspunt bij volgende veilingen, niet alleen in Nederland, maar ook in de rest van Europa. Wat dat betreft heeft de DCS 1800-veiling een voorbeeldfunctie gehad.

De uitkomst van de veiling is bekend. Telfort en Dutchtone wonnen de twee beschikbare landelijke vergunningen. De frequentiekavels van twee 'verliezers', Orange en TeleDanmark, belandden via een niet onomstreden overdracht bij een consortium waarin Belgacom de meerderheid heeft.^[13] Dit consortium is actief geworden onder de naam BEN. KPN vergaarde meer dan voldoende frequenties om DCS 1800 optimaal in te zetten. Libertel won weliswaar maar een beperkt aantal kavels, maar heeft - evenals KPN - wel de mogelijkheid om de DCS 1800-frequenties te integreren met het bestaande GSM-netwerk.

De Nederlandse Staat kreeg 1,8 miljard gulden overgemaakt, een resultaat dat overigens bij een andere uitvoering van de veiling mogelijk gunstiger had kunnen zijn. Daarvan had met name sprake kunnen zijn wanneer op combinaties van de kleinere kavels geboden had kunnen worden. Hetzelfde geldt wanneer er meer transparantie over het biedgedrag van de spelers onderling zou zijn geweest, bijvoorbeeld door de bidders identificeerbaar te maken. Per MHz - zie onderstaande tabel - is de opbrengst van de kleinere kavels pro rata lager dan van de twee grote kavels, terwijl het in feite om hetzelfde goed gaat.^[14] Verstandig genoeg had de Staat bepaald dat de geboden bedragen meteen moesten worden betaald. Een betalingsregeling was niet mogelijk. Daarmee is uitgesloten dat partijen waarmee het mogelijk in een later stadium minder goed zou kunnen gaan, zouden nalaten om hun betalingsverplichtingen na te komen. Een en ander heeft in de Verenigde Staten, waar betaling in termijnen wel mogelijk was, bij bepaalde veilingen tot grote problemen geleid. Partijen gingen failliet en stopten hun periodieke betalingen.

Speltheorie

Speltheorie biedt inzicht in het verloop van veilingen. Voor biedende partijen is het derhalve essentieel dat zij kennis hebben van de speltheorie en daarop hun strategieën baseren. Een en ander kan worden geïllustreerd aan de hand van de DCS 1800-veiling. Onderdeel van de veilingregels was bijvoorbeeld de verplichting om in een volgende ronde telkens een door de veilingmeester vastgesteld minimumbod uit te brengen. Dit minimumbod kon maximaal tien procent boven het hoogste bod van de voorafgaande ronde liggen. Partijen die aan het einde van hun financiële mogelijkheden komen, kunnen bij dergelijke regels besluiten een zogenaamd *jumpbid* uit te brengen. In plaats van het minimaal noodzakelijk bod om in de veiling te blijven wordt een extra hoog of maximaal bod uitbracht in de hoop dat een eventuele concurrerende bidder in de volgende ronde niet kan voldoen aan het dan geldende minimumbod. Van Airtouch (dat eerder de veiling moest verlaten) en Dutchtone is bekend dat zij een dergelijk jumpbid hebben uitgebracht.

Een andere strategie werd enige tijd uitgeoefend door TeleDanmark. Gedurende de veiling werd iedere ronde (in het totaal waren er 137) door de veilingmeester uitsluitend openbaar gemaakt wat het hoogste bod op een bepaald kavel was. De naam van de hoogste bidder werd niet genoemd. TeleDanmark ging er op een gegeven moment toe over om aan de andere bidders bekend te maken wat voor biedingen door haar waren uitgebracht. De bedoeling was waarschijnlijk om andere bidders tot eenzelfde gedrag aan te zetten om zo de transparantie van de veiling te vergroten. Echter, geen van de andere bidders zette die stap en TeleDanmark stopte na enige ronden weer met het geven van de informatie. In de concept-regels voor nieuwe veilingen (onder andere UMTS en DVB-T, zie hierna) zal meer informatie worden verschaft. Per ronde zal bijvoorbeeld de identiteit van de hoogste bidder worden aangegeven.

Tot het spel behoren ook elementen die - alhoewel onbedoeld - van invloed zijn op het gedrag van bidders en de wijze waarop zij opereren. In tegenstelling tot de Amerikaanse veiling werd geen gebruik gemaakt van elektronisch bieden, maar dienden de partijen fysiek aanwezig te zijn en hun bod per ronde in schrift kenbaar te maken. Om dit proces te realiseren was de Staat genooddacht de bovenste verdieping van het Dorint Hotel in Den Haag voor veertien dagen af te huren en iedere bidder een kamertje toe te wijzen waarin per consortium maximaal vier personen mochten bivakkeren. Vanuit de consortiumkamertjes werd nader contact gehouden met de ondersteunende teams, die óf in het hotel - Dutchtone had bijvoorbeeld de gehele verdieping onder die van de Staat gehuurd - óf elders waren ondergebracht (voor KPN bijvoorbeeld in het eigen hoofdkantoor). Op verloren momenten - bijvoorbeeld de wachttijd tussen de twee

ronden - werd in de biedkamers voornamelijk naar de Olympische winterspelen gekeken.

Niet alleen is de gekozen opzet inefficiënt - veel manuren zijn verloren gegaan aan wachten en administratieve procedures - ook nam regelmatig het irritatieniveau bij de bidders toe. Hierdoor ontstane verlangens om de veiling dan maar tot een einde te brengen, desnoods door versneld hogere bedragen te bieden, moesten helaas worden onderdrukt omdat dit speltheoretisch niet verantwoord was. Helaas is ook in de opzet van komende veilingen dezelfde omslachtige schriftelijke procedure voorzien.

UMTS-veiling

Nederland was ongeveer het laatste Europese land dat overging tot het verdelen van DCS 1800-frequenties. De veiling is desalniettemin een geslaagde voorzet gebleken voor het toepassen van het veilinginstrument in Europa.

Bij de komende verdeling van frequenties voor UMTS zullen tenminste in het Verenigd Koninkrijk, België, Nederland, Duitsland en Zwitserland veilingen worden gehouden. De eerste vond plaats in het Verenigd Koninkrijk en leverde de Britse overheid een bedrag op van ruim GBP 22 miljard. In Nederland staat de veiling gepland voor juli.

UMTS (Universal Mobile Telecommunications System) is de derde generatie mobiele telefonie (na analoog ('ATF3') en GSM). Met UMTS moet het mogelijk zijn om wereldwijd met hetzelfde toestel te bellen. Tegelijkertijd wordt het mogelijk om beeld- en Internetoverdracht te introduceren met snelheden die bekend zijn van vaste verbindingen.

In Nederland komen er vijf UMTS-vergunningen beschikbaar met een landelijke dekking. Geen enkele partij wordt uitgesloten van deelname of krijgt te maken met bijzondere beperkingen. KPN en Libertel mogen dus gewoon meedoen. Wel kan iedere partij slechts één vergunning winnen. De vergunning wordt verleend voor vijftien jaar.

Het is de verwachting dat alle bestaande vijf mobiele operators aan de UMTS-veiling zullen deelnemen. Mogelijk zijn er ook nog enige nieuwe nationale gegadigden. Maar zeker zal er belangstelling zijn van internationaal opererende telecomoperators. In het Verenigd Koninkrijk namen - naast consortia rond nieuwe nationale gegadigden - onder meer Worldcom-MCI, Global Crossing en Telefonica aan de veiling deel. Ook nieuw is het feit dat in het Verenigd Koninkrijk een financiële partij meebod. Deze wilde niet zelf een netwerk gaan exploiteren, maar dat aan derden uitbesteden. Geen van deze outsiders was echter succesvol. De vergunningen gingen uiteindelijk gewoon naar de bestaande operators (BT, Vodafone, Orange en One2One) en een relatieve nieuwkomer, TIW. TIW is echter wel actief in het Verenigd Koninkrijk met een TETRA-netwerk, dat 85 procent van de bevolking bereikt.

Het is in ieder geval al wel duidelijk dat er meer gegadigden zullen zijn voor de UMTS-frequenties dan beschikbare vergunningen. Met name wanneer er zeer kapitaalkrachtige partijen deelnemen, is het niet uitgesloten dat de opbrengst van de DCS 1800-veiling ruim zal worden overschreden. Of de hoge Britse veilingprijzen worden gehaald is echter de vraag.

Andere veilingen

De UMTS-veiling krijgt momenteel veel aandacht. Niet zo verwonderlijk in een tijd dat mobiele telefonie in het middelpunt van de belangstelling staat. Er is echter meer. In de komende tijd zullen veilingen van frequenties regelmatig voorkomen. Verschillende veilingen zijn reeds gepland.

Er zullen bijvoorbeeld frequenties worden geveild voor Wireless Local Loop (WLL). Met WLL kunnen op lokaal niveau draadloze verbindingen worden gelegd, die vaste verbindingen geheel of deels overbodig maken. WLL heeft met name de interesse van partijen die zelf niet over een lokaal aansluitnet beschikken. Ofschoon WLL al langer bestaat, zijn er nog weinig succesvolle toepassingen op grote schaal bekend. Oorspronkelijk was het de bedoeling om de WLL-frequenties eind vorig, begin dit jaar te verdelen. Echter, een door Telfort geïnitieerde beroepsprocedure heeft tot uitstel geleid. Telfort claimt recht te hebben op WLL-frequenties op grond van de landelijke infrastructuurvergunning die haar enige jaren geleden is verleend om te concurreren met KPN (eenzelfde vergunning werd toegekend aan Enertel, nu Energis geheten). De Staat heeft de claim afgewezen en hiertegen is Telfort in beroep gegaan.^[15] Pas nadat de rechter uitspraak heeft gedaan zal het veilingtraject weer worden opgepakt.

Een andere toepassing van frequenties betreft TETRA (Trans European Trunked Radio Access), een Europese standaard voor mobilofonie die bedoeld is voor onder meer politie, brandweer, taxicentrales, etcetera. Het is de bedoeling dat de frequenties voor deze toepassing voor zakelijk gebruik nog dit jaar worden geveild.

Andere veilingen zijn aangekondigd voor analoge en digitale omroep frequenties (T-DAB en DVB-T) voor commercieel gebruik (zoals eerder aangegeven hebben de publieke omroepen een voorkeursrecht op grond waarvan aan hen de benodigde frequenties zullen worden toegekend). Voor zowel radio als televisie zijn er nieuwe digitale standaarden, waarvoor nieuwe frequenties beschikbaar komen of zijn. Als er zich ook hier meer gegadigden melden dan frequenties beschikbaar zijn, zal tot een veiling worden overgegaan. Voor wat betreft digitale radio (T-DAB) is het niet uitgesloten dat de betreffende frequenties niet als zodanig worden geveild, maar de verdeling wordt gekoppeld aan de herverdeling - via veiling - van de AM en FM-frequenties voor commerciële omroep. Deze veiling is al meerdere malen uitgesteld en staat nu gepland voor 2001. Het betreft geen 'definitieve' veiling (met een langere verdeelduur) maar opnieuw een tijdelijke verdeling voor waarschijnlijk vijf jaar.

De Mediawet biedt de mogelijkheid om bij het veilen van FM-omroep frequenties bijzondere eisen te stellen ten aanzien van het 'zenderprofiel'. Weliswaar voegt dit een dimensie toe (die met name tot uitdrukking komt in de voorselectie en de handhaving achteraf), maar met inachtneming van deze factor (waarover eerder al is gesteld dat twijfelachtig is of het beoogde effect ook zal worden bereikt) verschillen de voorgenomen veilingen als zodanig niet van de andere. Zo zal in beginsel hetzelfde veilingmodel (de simultane meerrondenveiling) worden toegepast.

Afgezien van nog andere voor verdeling beschikbare frequenties, staat nu reeds vast dat veilingen een terugkerend fenomeen zullen zijn. Bij de invoering van de nieuwe Telecommunicatiewet is namelijk bepaald dat reeds toegekende frequenties aan beperkte periode zijn gebonden. Deze periode verschilt per categorie van gebruik en belooft vijf tot vijftien jaar. Aangezien de betreffende frequenties geleidelijk zijn uitgegeven, vallen ze dus vanaf ongeveer 2004 weer vrij. Het wettelijk kader schrijft dan met betrekking tot zakelijke gebruik en commerciële omroep voor dat er in beginsel via een veiling tot nieuwe verdeling moet worden overgegaan. Daarna zouden de dan beschikbare frequenties voor een langere periode worden geveild.

Nieuwe ronde, nieuwe kansen

In relatief korte tijd heeft de veiling de status van belangrijkste verdeelinstrument voor frequenties verkregen. Daarvoor is niet alleen van belang dat veilen een transparanter verdeelinstrument is dan andere verdeelmethoden, maar zal ook de opbrengst in de overwegingen meespelen. De komende UMTS-veiling zal wat dat laatste betreft nieuwe records opleveren. Een en ander betekent dat van ondernemingen wordt verlangd dat zij vooraf over grote sommen geld beschikken. Dat lijkt echter met de booming telecommunicatie-industrie steeds minder een probleem (ofschoon het niet erg aannemelijk is dat alle spelers in deze tak van sport winnaars zullen blijken te zijn). Marktpartijen moeten overigens niet vergeten dat verleende vergunningen een duurbepanking kennen, waarna frequenties vrijkomen voor hernieuwde uitgifte. Nieuwe ronde, nieuwe kansen!