

7. De Economische Monetaire Unie en de UMTS-veiling

Begin mei 1998 is de derde fase van de Economische Monetaire Unie (EMU) in werking getreden. Op dat moment is Nederland met tien andere lidstaten van de Europese Unie toegetreden tot de EMU. Aan deze toetreding ging een toetsing van de landen vooraf. Twee belangrijke criteria waarop werd getoetst hangen samen met de financiën van de overheid. Deze zijn het vorderingstekort van de overheid en de overheidsschuld, waarvoor strenge toelatingseisen zijn geformuleerd. Uitgedrukt in procenten van het BBP mag het tekort niet groter zijn dan 3% en de schuld niet groter dan 60%. Vanaf de toetreding worden beide quotes jaarlijks getoetst in verband met de vereiste stabiliteit van de EMU. Lidstaten moeten daartoe tweemaal per jaar, 1 maart en 1 september, de uitkomsten van deze grootheden voor hun land rapporteren aan de Europese Commissie. De definities van het vorderingstekort en de overheidsschuld zijn ontleend aan het systeem van Nationale rekeningen. Hiervoor gelden internationale richtlijnen die zijn vastgelegd in het Europees Systeem van Rekeningen (ESR 1995). Door deze harmonisatie van voorschriften is een onderlinge vergelijking van de uitkomsten van de lidstaten van de EU beter gewaarborgd.

De keuze voor deze indicatoren als criteria voor de verdere eenwording van de EU leidde tot een toenemende belangstelling van beleidsmakers voor de Nationale rekeningen. Immers, de statistische gevolgen van beleidsbeslissingen waren ineens ook van belang. De vraag welke consequenties de uitvoering van nieuw beleid zou hebben op de resultaten in de Nationale rekeningen wordt steeds vaker gesteld. Om te voorkomen dat statistiekbureaus van de landen van de EU in geval van vergelijkbare situaties tot verschillende interpretaties van de geharmoniseerde richtlijnen komen, is een uitgebreide procedure van consultatie en advisering gestart. Deze procedure houdt in dat de verwerking in de Nationale rekeningen van belangrijke economische gebeurtenissen uitgebreid wordt besproken in verschillende statistische werkgroepen van Eurostat, het statistisch bureau van de EU. Het overkoepelend orgaan van deze werkgroepen, het Comité voor Monetaire, Financiële en Betalingsbalansstatistiek (CMFB), stelt op basis van de discussies in de werkgroepen een advies op voor Eurostat. Uiteindelijk neemt Eurostat een besluit over de voorgeschreven registratie in de Nationale rekeningen. Beleidsmatig is vooral van belang of de registratie invloed heeft op het tekort van de overheid of de overheidsschuld. Eind negentiger jaren is op deze wijze onder meer een besluit genomen over de registratie van de opbrengsten voor de overheid uit de verkoop van een deel van de goudvoorraad. Eurostat bepaalde dat de inkomsten van de overheid uit de goudverkoop moeten worden geregistreerd als financiële transacties, waardoor het geen invloed heeft op het vorderingensaldo van de overheid.

In 2000 zijn in een aantal Europese landen veilingen gehouden van UMTS-frequenties. Onder strikte regels werden op deze veilingen de frequenties door de overheid toegekend aan de hoogste bidders, meestal voor een periode van 15–20 jaar. Op dergelijke wijze zijn veilingen (soms in de vorm van zogeheten beauty contests) gehouden in het

Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België, Spanje, Italië en Nederland. Vooral de eerste biedingen – in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland – zijn een doorslaand succes geworden voor de betreffende overheden met opbrengsten van 80 miljard gulden respectievelijk 110 miljard gulden. De gretigheid van de deelnemende telecombedrijven om een UMTS-frequentie in deze landen te bemachtigen heeft de prijzen tot ongekende hoogte opgestuwd. De veiling in Nederland, die chronologisch gezien tussen de Engelse en Duitse veiling plaats vond, boekte daarentegen in verhouding een mager resultaat met een opbrengst voor de overheid van nog geen 6 miljard gulden. De snel opgelopen schuldenlast noopten de deelnemende ondernemingen tot grotere ingetogenheid bij de frequentieveilingen die daarna volgden in andere Europese landen. De opbrengsten waren in die landen dan ook substantieel lager dan die in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland.

Vanwege de enorme financiële opbrengsten voor sommige Europese overheden van deze UMTS-veilingen en vanwege de onduidelijkheid over de manier van registratie in de Nationale Rekeningen heeft Eurostat jurisprudentie ontwikkeld voor de registratie in de Nationale Rekeningen van deze inkomsten. Een interessant aspect hierbij is dat dergelijke veilingen een betrekkelijk nieuw fenomeen zijn. In Nederland is pas in 1998 voor het eerst een soortgelijke veiling gehouden voor GSM-frequenties. Omdat de internationale richtlijnen voor de samenstelling van Nationale rekeningen voor het laatst zijn herzien in 1995, geven ze geen direct uitsluitsel over de registratie van de inkomsten van de overheid. Daarom moest er in de geest van het ESR 1995 en SNA 1993 een interpretatie komen van de bestaande voorschriften. De internationale discussies spitsten zich toe op de vraag: welk 'bezit' van de overheid genereert deze opbrengsten? In de gedachtenvorming kwamen daarbij twee mogelijke registratiemethoden aan de orde. In de eerste boekingswijze wordt er van uit gegaan dat de overheid de eigenaar is van het luchtruim, dat kan worden beschouwd als een materieel activum (per definitie in bezit van de overheid). Bij het verstrekken van een UMTS-frequentie aan een telecombedrijf is dan sprake van het verpachten van (een deel van) het luchtruim voor een bepaalde periode. Het luchtruim zelf blijft in bezit van de overheid. De registratie van de inkomsten van de overheid vindt dan op identieke wijze plaats als de inkomsten uit de pacht van grond. Dit betekent dat de totale veilingopbrengsten gelijkelijk over de periode waarvoor de frequentie is verstrekt, moet worden verdeeld. Het gevolg van deze boekingswijze is dat het vorderingensaldo van de overheid voor alle jaren in de betreffende periode positief wordt beïnvloed. Vooral het Verenigd Koninkrijk is voorstander van deze wijze van registreren, ondanks dat net zoals in de meeste landen de betalingen aan de overheden in één keer plaats vinden.

In de tweede registratiemethode wordt uitgegaan van een 'gebruiksrecht van het luchtruim' dat door de overheid aan de telecombedrijven wordt verkocht (licentie); dit gebruiksrecht moet worden beschouwd als een immaterieel, niet-geproduceerd activum. Andere voorbeelden van immateriële, niet-geproduceerde activa zijn octrooien, handelsmerken

en aangekochte goodwill. Afhankelijk van de lengte van de periode waarvoor de frequentie wordt verstrekt, is sprake van verhuur van het gebruiksrecht (bij een periode korter dan 5 jaar) of van verkoop van het gebruiksrecht (bij een periode vanaf 5 jaar). In het eerste geval is de registratie in de Nationale rekeningen identiek aan de eerstgenoemde boekingswijze. Als de duur van het gebruik echter langer is dan 5 jaar en de betaling vindt in één keer plaats, dan kan dit worden gezien als een verkoop van het gebruiksrecht van de overheid aan het telecombedrijf. De inkomsten voor

de overheid worden voor het totale bedrag geregistreerd op de kapitaalrekening in het jaar dat de veiling plaats vond. Het vorderingensaldo van de overheid wordt in dat geval alleen in dat jaar positief beïnvloed. De meerderheid van de lidstaten van de EU was voorstander van deze laatste registratiewijze. Na de procedure van uitgebreide consultatie van de lidstaten en advisering door de CMFB heeft Eurostat besloten de tweede boekingswijze als richtlijn uit te vaardigen voor de samenstelling van Nationale rekeningen.