

25 533

Regels inzake de telecommunicatie (Telecommunicatiewet)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 juni 1998

Met belangstelling heeft ondergetekende kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat. Graag spreek ik mijn erkentelijkheid uit voor de voortvarendheid waarmee de commissie haar voorlopig verslag heeft vastgesteld. Ondergetekende hoopt hieronder de opmerkingen en vragen naar genoegen te hebben behandeld en beantwoord, zodat het wetsvoorstel nog gedurende de huidige vergaderperiode mondeling kan worden behandeld. Een snelle afronding van dit wetsvoorstel is des te meer gewenst nu de Europese Commissie in twee brieven van 4 juni 1998¹, SG(96)D/4432 en SG(98)D/4434 de Nederlandse regering heeft medegedeeld voornemens te zijn een met redenen omkleed advies als bedoeld in artikel 169 EG-Verdrag uit te brengen als niet voor 4 augustus 1998 de Telecommunicatiewet in werking treedt. Afschriften van deze brieven zijn hierbij gevoegd.

Bij de beantwoording van de vragen is veelal de volgorde van de vragen uit het voorlopig verslag gevolgd. Daar waar door verschillende fracties met elkaar verband houdende vragen zijn gesteld, zijn de vragen of opmerkingen samengevoegd en is bij het geven van een antwoord getracht de vragen in hun onderlinge samenhang te beantwoorden.

Algemeen

De leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat hebben hun verwondering tot uitdrukking gebracht over artikel 18.2 van het wetsvoorstel, en dan met name het tweede lid daarvan. De wet, zo stellen zij, maakt de minister bevoegd om bepalingen van wetten en algemene maatregelen van bestuur buiten werking te stellen. Weliswaar zijn volgens de leden, zowel in het eerste als in het tweede lid van de desbetreffende bepaling enige beperkingen gesteld aan deze bevoegdheid, doch zij wijzen in dit verband op aanwijzing 34 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) waarin is voorgeschreven dat een hogere regeling alleen in exceptionele gevallen voor routinematige aanpassingen door een lagere regeling kan worden gewijzigd.

Artikel 18.2 gaat volgens deze leden wezenlijk verder, waarbij zij zich, onder verwijzing naar het advies van de Raad van State terzake, afvragen of de constitutionele grenzen hier niet worden overschreden. De leden

¹ De brieven zijn ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 121 591.5.

van de commissie realiseren zich dat zich al jaren lang een discussie voortsleept over de mogelijkheden om tijdig en op de juiste manier uitvoering te geven aan volkenrechtelijke verplichtingen. Zij hebben begrip voor de snelle veranderingen op het gebied van de telecommunicatie, maar vragen zich af of het onderliggende probleem niet op een meer principiële wijze moet worden benaderd. Hun conclusie is dat met artikel 18.2 een principiële inbreuk wordt gemaakt op het constitutionele stelsel waarin alleen een wet in formele zin een wettelijke bepaling of lagere regelingen opzij kan zetten, onverminderd artikel 94 van de Grondwet waarin de voorrang van direct werkende bepalingen van volkenrecht op nationaal recht is geregeld. De leden van de commissie verzoeken de regering om een reactie.

De tijdige en juiste tenuitvoerlegging van richtlijnen van de Europese Unie is voor de regering al geruime tijd een onderwerp van zorg. Enerzijds dienen richtlijnen niet zelden binnen zeer korte termijnen in nationale wetgeving ten uitvoer te worden gelegd, anderzijds moet de wetgevingsprocedure en het daarbij centraal staande primaat van de formele wetgever worden gerespecteerd. De praktijk wijst uit dat deze eisen steeds moeilijker goed met elkaar te verenigen zijn. De gevolgen daarvan zijn niet uitgebleven. De achterstand bij de tijdige en volledige implementatie van EU-richtlijnen is in de afgelopen jaren, juist op het terrein van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gestaag toegenomen. Dat geldt in sterke mate voor het beleidsterrein van de telecommunicatie. Bij de memorie van toelichting is als bijlage een lange lijst met richtlijnen gevoegd die in het wetsvoorstel ten uitvoer worden gelegd. De verwachting is dat het aantal richtlijnen in de nabije toekomst op dit beleidsterrein niet wezenlijk zal afnemen. De grote druk op de wetgevingsprocedure zal zodoende niet afnemen.

Het risico van het niet volledig of niet tijdig implementeren van richtlijnen is aanzienlijk. Niet alleen bestaat het risico dat Nederland in een infractieprocedure door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen wordt veroordeeld, waarbij Nederland ook een boete kan worden opgelegd indien het arrest niet wordt nagekomen, maar ook bestaat het risico van aansprakelijkheid van de staat, indien de richtlijn rechten aan burgers beoogt toe te kennen en die rechten niet tijdig in nationale bepalingen zijn omgezet. Daarnaast is er algemene schade voor de ontwikkeling van het Europees handels- en economisch verkeer en de schade die Nederland in het algemeen als lidstaat van de Europese Unie oploopt wanneer het nalaat tijdig zijn verplichtingen na te komen. Dit alles noopt tot het nemen van maatregelen die ertoe moeten leiden dat Nederland zijn Europeesrechtelijke verplichtingen wel tijdig kan nakomen. Organisatorische en feitelijke maatregelen zijn daartoe naar de mening van de regering thans niet voldoende. Daarom moet de oplossing worden gezocht in de vorm van een andere benutting van de beschikbare wetgevingsprocedures. Hantering van het instrument van de ministeriële regeling kan die oplossing bieden.

Dat uitgangspunt gold in zijn algemeenheid al bij implementatie van EG-besluiten. Voorzover het te implementeren besluit minder ruimte laat voor keuzes van beleidsinhoudelijke aard, het meer gedetailleerd is, de implementatietermijn kort is, de verwachting is dat frequente wijzigingen zich zullen voordoen, en wanneer in het desbetreffende regelgevingscomplex vaker is gekozen voor delegatie, komt de uitvoering van EG-besluiten door middel van gedelegeerde regelgeving op het niveau van de ministeriële regeling eerder aan bod dan in andere gevallen, zo wordt in aanwijzing 339 Ar vermeld. Daarnaast zijn inmiddels in diverse wetten bijzondere afwijkingen van de wetgevingsprocedure opgenomen met het oog op de tijdige implementatie van EG-besluiten. Gewezen kan worden op, onder meer, artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer. Ook in procedureel opzicht kan naar geldend recht reeds van de

bestaande formeel-wettelijke regels worden afgeweken, wanneer het gaat om de verzekering van een tijdige implementatie van EG-besluiten. Gewezen zij op de artikelen 1:7 en 1:8 van de Algemene wet bestuursrecht.

Deze benadering acht de regering niet in strijd met het primaat van de formele wetgever. Bovendien wordt hieraan tevens recht gedaan door de informatievoorziening over ontwerp EG-besluiten. Wel zou kunnen worden betoogd dat aan het primaat van de formele wetgever op een andere, meer flexibele wijze invulling wordt gegeven.

Hiermee is uiteraard nog niet de vraag beantwoord hoe moet worden omgegaan met een bindend EG-besluit dat tot wijziging van een wet of algemene maatregel van bestuur noopt.

De regering is van oordeel dat daarvoor het uitgangspunt moet blijven gelden dat de gewone procedure voor de vaststelling van een wet of algemene maatregel van bestuur moet worden gevolgd. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen dat de benodigde tijd daarvoor ontbreekt terwijl het risico van niet tijdige omzetting van richtlijnen onverantwoord groot is. Voor dergelijke omstandigheden bestaat behoefte aan een soort vangnet-procedure. Daarom stelt de regering voor dat onder specifieke omstandigheden toch van een wet of algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken, mits voldaan is aan een aantal voorwaarden en de afwijking tijdelijk van aard is, dat wil zeggen: dat de afwijking wordt hersteld binnen een strak aangegeven tijdschema. Het gebruik van de ministeriële regeling voor deze situaties acht de regering constitutioneel toelaatbaar. Bedacht moet worden dat het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Grondwet alleen voor een betrekkelijk klein aantal onderwerpen regeling bij rijkswet of wet voorschrijven, zodat delegatie daar niet is toegestaan (onder meer de rechtsmacht van de Hoge Raad in Antilliaanse en Arubaanse Zaken, de goedkeuring van verdragen en de beperking van de grondrechten op het verlaten van het land, de vrijheid van godsdienst, het kiesrecht, het onderwijs, de meningsuiting, vereniging en vergadering, het briefgeheim, de straffen die de rechter kan opleggen en de essentiële elementen van een Rijksbelasting). Deze onderwerpen zijn in de regel niet aan de orde in de telecommunicatiewetgeving. Indien zij wel aan de orde komen, gelden de statutaire en grondwettelijke grenzen aan de delegatiemogelijkheden uiteraard onverkort. Zodoende bestaan er naar het oordeel van de regering dan ook geen grondwettelijke bezwaren tegen het voorgestelde artikel. De positie van de formele wetgever wordt hiermee niet aangetast. Ook de Raad van State heeft zich in zijn advies over het wetsvoorstel in dit opzicht niet tegen het artikel uitgesproken.

Het eerste lid van artikel 18.2 regelt aldus de bevoegdheid om in het algemeen bij ministeriële regeling regels te kunnen stellen ter uitvoering van de wet. Die bevoegdheid is op twee manieren beperkt. In de eerste plaats moet de wet voor enig specifiek onderwerp niet zelf een ander niveau van regeling voorschrijven (bijvoorbeeld de algemene maatregel van bestuur). In de tweede plaats mag van die bevoegdheid uitsluitend gebruik worden gemaakt voor de uitvoering van voor Nederland verbindende verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Praktisch gesproken gaat het daarbij vooral om EG-besluiten.

In het tweede lid wordt vervolgens een uitbreiding aan het eerste lid gegeven in die zin dat bij gebruikmaking van die bevoegdheid ook van de regels van de Telecommunicatiewet of van een op de Telecommunicatiewet gebaseerde algemene maatregel van bestuur mag worden afgeweken. Een bijzondere beperking wordt daarbij gegeven. Van die bevoegdheid mag alleen gebruik worden gemaakt voorzover het gaat om de juiste en tijdige uitvoering van een verdrag of besluit als bedoeld in het eerste lid.

Vervolgens wordt in het derde lid verzekerd dat de afwijkingen tijdelijk van karakter zijn, doordat vervanging van de regeling door een regeling van

het voorgeschreven niveau tijdig moet aanvagen. De Raad van State wees er in zijn advies over het wetsvoorstel onder verwijzing naar aanwijzing 26 Ar op dat de voorgestelde bevoegdheid niet was beperkt tot gevallen waarin er geen of weinig ruimte is voor het maken van keuzes van beleidsinhoudelijke aard.

Dat wordt door de regering echter niet als een steekhoudend bezwaar gezien. Los van de omstandigheid dat het niet eenvoudig is om aan te geven in welke gevallen er geen en in welke gevallen er wel sprake is van een keuze van beleidsmatige aard die zodanig is dat naar een hoger niveau van regelgeving moet worden uitgeweken, is de regering van oordeel dat er steeds wanneer er sprake is van implementatie de weg naar de ministeriële regeling niet categorisch moet worden uitgesloten. Het criterium ligt daarom bij de vraag of er wel of niet «uitsluitend implementatie» plaatsvindt. Van de bevoegdheid van artikel 18.2 mag alleen gebruik worden gemaakt indien het uitsluitend strekt tot implementatie van verbindende besluiten van volkenrechtelijke aard. Het is bijvoorbeeld niet toegestaan om in aanvulling op de regels die strekken tot uitvoering van deze besluiten bij ministeriële regeling nadere regels te stellen.

Niettemin is de bevoegdheid van artikel 18.2, tweede lid, van het wetsvoorstel toch ook weer zo uitzonderlijk van karakter dat verzekerd moet zijn dat de formele wetgever, onderscheidenlijk de Kroon, in staat wordt gesteld daar via de gebruikelijke procedures een oordeel over te geven. Daartoe dient het derde lid van het voorgestelde artikel 18.2. Er moet ook nog op gewezen worden dat gebruikmaking van de bevoegdheid onderworpen is aan ministeriële verantwoordelijkheid en dat de rechter bevoegd is te toetsen of terecht van desbetreffende bevoegdheden gebruik is gemaakt.

Wat aanwijzing 34 Ar betreft, merkt de regering op dat die aanwijzing niet categorisch uitsluit dat hogere regelingen bij lagere regelingen worden gewijzigd. Zoals de leden van de commissie al in hun vraagstelling aangeven, kan dit in elk geval bij routinematige aanpassingen. Echter, de toelichting op aanwijzing 34 Ar geeft voldoende duidelijk aan dat dergelijke afwijkingen ook aan de orde kunnen zijn bij experimenteerregelingen en voor aanpassingen die dienen ter uitvoering van internationale en communautaire verplichtingen, mits die een tijdelijk karakter hebben. Het voorgestelde artikel 18.2 acht de regering daarmee niet in strijd met genoemde aanwijzing.

Evenmin is de voorgestelde constructie in strijd met artikel 94 van de Grondwet. Die bepaling betreft de verhouding tussen rechtstreeks geldende bepalingen van volkenrechtelijke aard tot de in Nederland geldende wettelijke voorschriften van nationale oorsprong. De in artikel 18.2 opgenomen constructie beoogt een oplossing te bieden voor de bepalingen van volkenrechtelijke dan wel communautaire aard die naar hun aard voor doorwerking in de Nederlandse rechtsorde in beginsel omzetting behoeven.

De regering acht de voorgestelde regeling een afgewogen geheel van bevoegdheden en beperkingen die er toe kunnen bijdragen dat op het gebied van de telecommunicatie sneller dan voorheen wordt voldaan aan, met name communautaire verplichtingen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel bedoeld is om daadwerkelijke mededinging tussen telecommunicatiediensten en infrastructuren te bevorderen. Zij vragen zich af of de effecten van het wetsvoorstel niet zullen zijn dat de mededinging tussen diensten inderdaad wordt bevorderd maar tussen infrastructuren in mindere mate of geheel niet. Het beleid dat thans wordt gevoerd lijkt er vanuit te gaan dat KPN Telecom voorlopig de enige partij zal zijn die eigen lokale telecommunicatie-infrastructuur bezit. Derhalve zouden andere partijen, waaronder partijen die in het geheel geen infrastructuur bezitten, voor de

laagst mogelijke tarieven toegang moeten worden verleend tot het KPN-netwerk, teneinde een concurrerend aanbod van diensten mogelijk te maken. Heeft dit, zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af, mogelijk op termijn niet twee ongewenste gevolgen, namelijk

- a. potentiële aanbieders van alternatieve infrastructuren worden afgeschrikt van het doen van investeringen, omdat het twijfelachtig is of op die investeringen ooit een aanvaardbaar rendement kan worden verdiend. Bovendien waarom zou men investeren in de aanleg van een nieuwe infrastructuur als men tegen een lagere prijs dan met ooit zelf kan realiseren gebruik kan maken van een reeds bestaan netwerk?
- b. per saldo wordt vervolgens de machtspositie van KPN niet verminderd, maar juist bestendig. Dat betekent vervolgens dat niet met tijdelijke maatregelen zal kunnen worden volstaan maar dat permanent overheidsingrijpen noodzakelijk zal blijven.

Aldus de leden van de VVD-fractie.

Keuze voor de gebruikers, onder andere door daadwerkelijke concurrentie is inderdaad een belangrijke doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel. Primair gaat het daarbij natuurlijk om diensten, want het zijn diensten die een eindgebruiker afneemt. Om diensten te kunnen leveren moet echter van infrastructuur gebruik worden gemaakt. Daarom wordt met het wetsvoorstel ook beoogd concurrentie op infrastructuur te bevorderen. Onder meer om deze reden, de bevordering van de totstandkoming van alternatieve infrastructuur, bevat de nieuwe wet geen belemmeringen voor aanbieders van infrastructuur. Zo gelden bijvoorbeeld ook voor nieuwe aanbieders dezelfde graafrechten als voor KPN Telecom, en worden ook zij van precarioheffingen vrijgesteld. Een ander voorbeeld is het verschil in verplichtingen dat het wetsvoorstel maakt tussen aanbieders met en aanbieders zonder aanmerkelijke marktmacht. De eerste groep aanbieders (waartoe voorlopig KPN Telecom behoort) heeft op allerlei gebied zwaardere verplichtingen dan de tweede groep, waartoe de meeste nieuwkomers ongetwijfeld behoren.

Wel moet geconstateerd worden dat de infrastructuur van KPN voorlopig nog een onmisbare rol speelt voor vele vormen van telecommunicatiedienstverlening. In het bijzonder geldt dat voor het fijnmazige, landelijk dekkende aansluitnet van KPN Telecom, dat geschikt is voor tweeweg telecommunicatieverkeer. In de praktijk zullen veel nieuwe aanbieders, en zeker aanbieders van telefoniediensten voorlopig overwegend aangewezen zijn op het aansluitnet van KPN Telecom. Dit omdat het realistisch is er vanuit te gaan dat ook in de toekomst veel abonnees hun aansluiting op het aansluitnet van KPN Telecom behouden, en het dus nodig is voor nieuwe aanbieders om van dit aansluitnet gebruik te maken om gesprekken naar deze abonnees af te kunnen wikkelen.

De bijzondere positie van de bestaande telefonienetwerken is zowel in de Europese als Nederlandse regelgeving erkend: aanbieders van telecommunicatiediensten hebben het recht van deze netwerken gebruik te maken bij het aanbieden van diensten aan hun klanten. Tegen deze achtergrond heeft de OPTA in aanhangig gemaakte geschillen bepaald dat concurrerende aanbieders aan KPN Telecom geen kosten hoeven te betalen voor het gebruik van KPNs aansluitnet bij interconnectie of bijzondere toegang. Die beslissing is overigens consistent met de gedachtenvorming in Europees verband. De beslissing van de OPTA heeft ertoe geleid dat KPN Telecom de telefonietarieven per 1 juli 1998 aanpast, waarbij de abonnementsstarieven omhoog gaan, zodat hiermee de kosten van het aansluitnet gedekt worden. De verkeerstarieven worden daarentegen verlaagd.

Het is zeker waar dat de beslissing van de OPTA de drempel voor dienstenaanbieders verlaagt om het aansluitnet van KPN Telecom te gebruiken en daarom de vraag naar alternatieve fijnmazige infrastructuur zou kunnen verminderen, voorzover die alternatieve infrastructuur een

kopie zou zijn van KPN's aansluitnet. De regering acht dit niet bezwaarlijk omdat bij het bevorderen van alternatieve infrastructuur de term alternatief niet moet worden begrepen als «identiek aan het bestaande». Veeleer wordt met het bevorderen van alternatieve infrastructuur bedoeld dat het gebruik van nieuwe technologieën (bijvoorbeeld draadloos) of het gebruik van infrastructuur met geheel andere mogelijkheden voor combinaties van diensten (bijvoorbeeld de kabeltelevisienetwerken) wordt bevorderd. Daarbij moet worden bedacht dat een belangrijk deel van de investeringen in de kabeltelevisienetwerken al via de distributie van programmapakketten worden bekostigd. Als kabeltelevisie-exploitanten hun dienstverlening met telefonie willen uitbreiden, hoeven in beginsel alleen de kosten van additionele investeringen via hun telefoontarieven worden gedekt. Naast telefonie kunnen ze bovendien ook nog inkomsten verwerven uit andere tweewegdiensten, in het bijzonder breedband-diensten en Internettoegang. Samengevat is de conclusie dat ook nieuwe aanbieders van infrastructuur in de voorliggende wet volop mogelijkheden hebben.

De leden van de VVD-fractie merken op dat artikel 7.3 van het wetsvoorstel een basis biedt voor het stellen van regels voor aanbieders van huurlijnen. In dat artikel is bepaald dat het college ontheffing kan verlenen van de verplichting om in het gehele land dezelfde vormen van tarifiering te hanteren, indien in voldoende mate sprake is van concurrentie op de betreffende markt. De leden van de VVD-fractie vragen wat dient te worden verstaan onder «dezelfde vormen van tarifiering» en onder «wanneer er in voldoende mate sprake is van concurrentie». Voorts vragen zij welke criteria worden gehanteerd.

Krachtens artikel 7.1 van het wetsvoorstel kunnen regels worden gesteld ter uitvoering van richtlijn nr. 90/387/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 juni 1990 betreffende de totstandbrenging van de interne markt voor telecommunicatiediensten door middel van de tenuitvoerlegging van Open Network Provision (ONP) (PbEG L 192) en de daarmee samenhangende richtlijnen. In artikel 7.3 van het wetsvoorstel is aangegeven waarop de regels, bedoeld in artikel 7.1, voor bepaalde aanbieders van huurlijnen, in ieder geval betrekking hebben. Bij deze regels wordt uitvoering gegeven aan vorengenoemde richtlijn 90/387/EEG en aan richtlijn 92/44/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 5 juni 1992 betreffende de toepassing van Open Network Provision (ONP) op huurlijnen (PbEG L 165). Ingevolge artikel 1 van richtlijn 92/44/EEG dragen de lidstaten er zorg voor dat op elke plaats van hun grondgebied ten minste een organisatie onder de bepalingen van die richtlijn valt. De lidstaten dragen er zorg voor dat de uit die richtlijn voortvloeiende verplichtingen niet worden opgelegd aan organisaties die niet over een aanmerkelijke macht op de markt voor huurlijnen beschikken, tenzij er in een bepaalde lidstaat geen organisaties zijn die over een aanmerkelijke macht op de markt voor huurlijnen beschikken. Aldus artikel 1 van richtlijn 92/44/EEG.

Voorts dienen ingevolge artikel 10, eerste lid, van richtlijn 92/44/EEG, onder meer, de tarieven voor huurlijnen op de kostprijs te zijn gebaseerd. Ingevolge artikel 10, vierde lid, tweede volzin, kan besloten worden dat de eis dat tarieven op de kostprijs zijn gebaseerd in een bepaald geografisch gebied niet wordt toegepast, wanneer er een daadwerkelijke concurrentie op de desbetreffende huurlijnenmarkt bestaat.

De tekst van artikel 7.3 van het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is aangeboden, sloot niet uit dat de regels met betrekking tot de tarieven van huurlijnen regionale tariefdifferentiatie toestaan. Bij amendement is artikel 7.3, eerste lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel aangepast. De bedoeling van de bepaling, zoals die thans luidt, is, dat er in het gehele land uniforme tarieven zijn voor huurlijnen en dat er

derhalve geen regionale tariefdifferentiatie mogelijk is. Ter uitvoering van artikel 10, vierde lid, van richtlijn 92/44/EEG dient het bepaalde in artikel 7.3, eerste lid, onderdeel c, namelijk dat het college ontheffing kan verlenen van de verplichting tot het vaststellen van uniforme tarieven indien er in voldoende mate sprake is van concurrentie op de betreffende huurlijnenmarkt in Nederland. Of er sprake is van voldoende concurrentie is ter beoordeling aan het college en is afhankelijk van verschillende factoren, zoals bijvoorbeeld de vraag naar huurlijnen, het aantal aanbieders van huurlijnen, de respectieve marktaandelen van de aanbieders, de feitelijke keuzemogelijkheden van de afnemers van huurlijnen, de kosten, de tarieven. Er dient overal in Nederland inderdaad, zoals de leden van de VVD-fractie stellen, een concurrerend aanbod van de betreffende huurlijnen te zijn. Eerst dan kan het college de bedoelde ontheffing verlenen.

De leden van de VVD-fractie zetten vraagtekens bij de noodzakelijkheid van artikel 7.3 van het wetsvoorstel.

Uit het vorenstaande moge duidelijk zijn dat artikel 7.3 van het wetsvoorstel wel degelijk noodzakelijk is als basis voor de uitvoering van richtlijn 92/44/EEG.

Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie is de bevoegdheidsverdeling tussen de diverse toezichthouders, NMa, OPTA en Commissariaat van de Media, na de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer er niet duidelijker op geworden. Zij zouden graag die verdeling nader uiteengezet zien, in het bijzonder ten aanzien van artikel 18.3. Deze leden merken hierbij op dat er zeker niet in alle gevallen sprake is van het toepassen van mededingingsregels door de OPTA, terwijl daarbij bij de wettelijke verplichting tot het maken van afspraken kennelijk wel van wordt uitgegaan.

Het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is aangeboden (kamerstukken II 1996/97, 25 533, nr. 2) bevatte aanvankelijk slechts een verplichting voor de OPTA om de NMa advies te vragen bij aanwijzing van partijen als aanbieder met aanmerkelijke macht op de markt (het oorspronkelijke artikel 18.3, derde lid). De bevoegdheidsverdeling tussen beide organen is daarbij zeer uitvoerig beschreven in het algemene deel van de memorie van toelichting (kamerstukken II 1996/97, 25 533, nr 3, blz. 58–64). Nadat het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer is aangeboden, is het onderzoek naar het toezicht op geprivatiseerde nutssectoren, in het kader van het project «Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit» afgerond met het rapport «Zicht op toezicht». Het standpunt dat het kabinet naar aanleiding hiervan heeft ingenomen over de verhouding tussen algemeen en specifiek mededingingstoezicht is neergelegd in de brief van de Ministers van Economische Zaken, van Justitie en van Binnenlandse Zaken (kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr 73). Dit standpunt is aanleiding geweest de in het wetsvoorstel geregelde samenwerking tussen de NMa en de OPTA te wijzigen (kamerstukken II 1997/98, 25 533, nr 6). De strekking van deze wijziging was dat de sectorale toezichthouder (in casu de OPTA) overeenstemming diende te bereiken met de NMa over de invulling van algemene mededingingsbegrippen bij de toepassing van sectorspecifieke regels. Daarbij is aangegeven dat dat onverlet laat dat het de sectorale toezichthouder is, die besluiten op basis van de sectorale wet neemt. Samengevat kwam de voorgestelde wijziging er op neer dat de overeenstemming over de invulling van algemene mededingingsbegrippen op grond van sectorale regels op algemeen niveau gestalte krijgt via afspraken tussen de OPTA en de NMa. Op deze wijze wordt bevorderd dat over de invulling van mededingingsbegrippen overeenstemming bestaat. Daarbij is de verwachting uitgesproken dat in het overgrote deel van de gevallen de sectorale toezichthouder op basis van die algemene afspraken een besluit

zou kunnen nemen, in die gevallen waarin algemene mededingingsbegrippen aan de orde zijn. Mocht de OPTA in een concreet geval tot de conclusie komen dat de algemene afspraken niet toereikend zouden zijn, dan zou aanvulling van de algemene afspraken geboden zijn. Dat zou gebeuren voordat de OPTA een concrete beslissing zou nemen in het concrete geval, dat aanleiding vormde om de algemene afspraken aan te vullen.

Het was en is de stellige verwachting van de regering dat de OPTA en de NMa overeenstemming bereiken bij het maken van de algemene afspraken of het aanvullen daarvan. Indien onverhoopt toch geen overeenstemming zou kunnen worden bereikt over de invulling van mededingingsbegrippen bij individuele besluiten, dan zouden beide toezichthouders, of één van hen, zich wenden tot de betrokken ministers. De ministers geven dan gezamenlijk een algemene regel voor de toepassing van het betreffende mededingingsbegrip in de betrokken sector, die als bindende interpretatie geldt.

De in het geamendeerde wetsvoorstel voorziene regeling wijkt op het punt van de algemene afspraken niet wezenlijk af van de door de regering voorstelde regeling. Immers ook de geamendeerde tekst van artikel 18.3 verplicht tot het maken van gezamenlijke afspraken vooraf. Formeel is het de OPTA die algemene richtlijnen vaststelt, die vervolgens door de NMa worden gepubliceerd. Omdat echter overeenstemming moet worden bereikt met de NMa is er materieel geen noemenswaardig verschil met de door de regering voorgestelde vorm van samenwerking waar het gaat om het maken van algemene afspraken. In een groot deel van de gevallen zal de OPTA op basis van deze algemene afspraken een besluit kunnen nemen. Het is, mede gelet op de dynamiek van de markt, echter niet uit te sluiten dat in bepaalde concrete gevallen de algemene afspraken niet toereikend blijken. In het geamendeerde wetsvoorstel wordt over deze gevallen niets geregeld. In de door de regering voorgestelde regeling gold ook voor die gevallen de eis dat de uitoefening van bevoegdheden door de OPTA moet geschieden in overeenstemming met de NMa. Het ontbreken van een regeling voor het bereiken van overeenstemming in individuele gevallen doorbreekt het door het kabinet voorgestelde systeem van het toezicht op geprivatiseerde nutsvoorzieningen. Dit brengt het risico met zich mee dat in enkele gevallen het specifieke mededingingstoezicht en het algemene mededingingstoezicht uit de pas gaan lopen, en dat bergt weer het risico in zich van forum-shopping. Zoals gezegd bestaat de verwachting dat in een groot deel van de gevallen de algemene richtlijnen tussen de OPTA en de NMa toereikend zijn en dus een uniforme en consistente uitleg van de mededingingsbegrippen waarborgen. Ook mag niet worden vergeten dat beide toezichthouders zich zullen inspannen om het risico van forum-shopping te voorkomen: zij hebben zelf geen belang bij tegenstrijdige uitspraken. De hiervoor beschreven risico's zijn in de wettekst niet uit te sluiten. Op zich zelf zijn deze risico's ongewenst, maar zij lijken niet onevenredig. Gelet hierop en op het belang van een spoedige inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, ligt het niet in het voornemen om nu met reparatiewetgeving te komen.

Nieuw is de eveneens via amendement vastgelegde regel dat de NMa en de OPTA «in het belang van een effectieve en efficiënte besluitvorming» gezamenlijke afspraken moeten maken over de «wijze van behandeling van aangelegenheden van wederzijds belang». Hiertegen bestaat vanzelfsprekend geen bezwaar. De OPTA en de NMa waren overigens ook zonder deze wettelijke verplichting overeengekomen zulke afspraken te maken in de vorm van een zogeheten samenwerkingsprotocol.

Voorts zij nog opgemerkt dat de voorgestelde wettekst alleen verplicht tot het maken van afspraken voor die gevallen waarin de OPTA begrippen uitlegt die ook worden gehanteerd bij de toepassing van artikel 24 van de Mededingingswet. Met de leden van de VVD-fractie is de regering het

eens dat daar zeker niet in alle gevallen sprake van is. In die gevallen behoeven er ook geen afspraken te worden gemaakt. De OPTA en de NMa moeten in gezamenlijk overleg begrippen en onderwerpen identificeren waarbij artikel 24 van de Mededingingswet aan de orde kan zijn, en waarop de te maken afspraken betrekking hebben. Daarover zijn de OPTA en de NMa overigens al in overleg. Zoals gezegd bestaat de stellige verwachting dat de OPTA en de NMa hierover en over de te publiceren richtlijnen overeenstemming bereiken. Beide partijen beseffen hoe belangrijk het is dat «forum-shopping» wordt voorkomen. Zij realiseren zich bovendien dat, in het belang van snelle en goede besluitvorming, samenwerking geboden is op de terreinen waar de wederzijdse bevoegdheden elkaar raken. Tenslotte zij opgemerkt dat de OPTA en de NMa in een aantal concrete zaken ook al daadwerkelijk samenwerken. Dat het wetsvoorstel niet in alle mogelijke situaties voorziet, is te betreuren. Zoals hiervoor is aangegeven, is het daarom niet uit te sluiten dat er een patstelling ontstaat, waarin geen overeenstemming wordt bereikt over aanpassing van de algemene afspraken of de afhandeling van een concreet geval. Vanzelfsprekend blijft dat hopelijk theorie. In het uiterste geval is het overigens mogelijk dat de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de OPTA een algemene aanwijzing geeft. De Minister van Verkeer en Waterstaat is daartoe op grond van artikel 19 van de Wet Onafhankelijke posten telecommunicatieautoriteit (Stb. 1998, 320) bevoegd. Een vergelijkbare bevoegdheid heeft de Minister van Economische Zaken waar het de NMa betreft (artikel 4 Mededingingswet). Dat zou een manier kunnen zijn om uit een impasse te komen als die onverhoopt ontstaat. Niet uit te sluiten is dat als zich problemen voordoen een aanpassing op wetsniveau nodig zal blijken, maar het is te vroeg om nu al die conclusie te trekken.

De leden van de VVD-fractie hebben behoefte aan een nadere uitleg ten aanzien van artikel 8.7. In dit artikel is bepaald dat de OPTA de bevoegdheid krijgt een aanwijzing te geven voor geschillen tussen programma-aanbieders en kabelexploitanten inzake toegang tot de kabel. Deze leden stellen vast dat als gevolg van artikel 8.7 de betrokken partijen binnen korte tijd met de derde toezichthouder geconfronteerd worden. Zij vragen zich af hoe zich dit verhoudt tot het regeringsstandpunt waarin een voorkeur werd uitgesproken voor generiek mededingingstoezicht. Voorts vragen zij zich af of dit bevorderlijk is voor de rechtszekerheid. Zij spreken de hoop uit dat de OPTA nu niet opeens een geheel ander beleid zal gaan voeren.

Ten aanzien van de toegang tot de kabel heeft het kabinet zich inderdaad op het standpunt gesteld dat in de desbetreffende sector met het algemeen mededingingstoezicht kan worden volstaan (brief van de Minister van Economische Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 31 januari 1997, kamerstukken II 1996/97, 23 968, nr 25). Uit de aanvaarding van het amendement van de leden Van Zuijlen en Leers (kamerstukken II 1997/98, 25 533, nr 55) is echter gebleken dat dit kabinetsstandpunt niet op de steun van de Tweede Kamer kon rekenen. Hoewel de verschillende wisselingen van de toezichthouders en de wijzigingen in de toezichtsbevoegdheden ontegenzeggelijk nadelen kan hebben voor de sector, hoeft niet te worden gevreesd voor rechtsonzekerheid. Uit de ervaringen met het toezicht op grond van de Wet economische mededinging door de Minister van Economische Zaken en door het Commissariaat voor de Media op grond van de Mediawet is gebleken dat nieuwe toezichthouders in staat zijn in betrekkelijk korte tijd een voldoende effectief toezichtssysteem te ontwikkelen. Volledigheidshalve zij vermeld dat de NMa volledig bevoegd blijft krachtens de Mededingingswet. Inmiddels heeft de NMa een aantal klachten op het

gebied van de kabeltoegang ontvangen. Beslissingen heeft de NMa in die zaken nog niet genomen.

Opgemerkt wordt dat bij het via amendement toedelen van de bevoegdheden aan de OPTA in artikel 8.7 niet is voorzien in een specifieke normstelling. Daarmee vertoont artikel 8.7 volledig overlap met artikel 24 van de Mededingingswet. In een dergelijk geval volgt uit het kabinetsstandpunt omtrent het rapport-Visser dat zou moeten worden volstaan met het algemene mededingingstoezicht.

Op het uitoefenen van de bevoegdheden uit hoofde van artikel 8.7 van het onderhavige wetsvoorstel is ook de coördinatieformule van artikel 18.3 van toepassing. Hoewel de op te stellen algemene richtlijnen tot zekere afstemming zullen leiden blijft enig risico ontstaan voor het uiteenlopen van specifiek en algemeen mededingingstoezicht. De toezichthouders hebben echter ook zelf belang bij het afstemmen van elkaars beslissingen.

De leden van de VVD-fractie vragen om een reactie op de vrees van deze leden dat het besluit van de OPTA inhoudende dat de kosten van het aansluitnet van KPN betaald moeten worden uit de abonnementen mogelijk gelijke gevolgen kan hebben voor de prijs van basispakketten van kabelexploitanten, in die zin dat deze in veel gevallen zullen moeten worden verhoogd als de kosten uit de abonnementen dienen te worden betaald.

Allereerst zij erop gewezen dat de beslissingen van de OPTA betrekking hebben op het telefonienetwerk en niet op omroepnetwerken. Het betrof daar gebruik van dit netwerk in het kader van interconnectie en bijzondere toegang. De beslissing van de OPTA wordt beheerst door de ONP-regels over toegang en kostenoriëntatie van tarieven. Bij omroepnetwerken geldt dit regime niet. Bij toegang tot de kabel is er ook geen sprake van interconnectie in de zin van de ONP-richtlijnen. Het is daarom allerm minst zeker dat de OPTA ten aanzien van de toegang tot omroepnetwerken, met inbegrip van de financiële aspecten daarvan, volstrekt dezelfde maatstaven zal hanteren als bij de toegang tot openbare telefonienetwerken van aanbieders met een aanmerkelijke macht op de markt. Er zij verder op gewezen dat het Commissariaat voor de Media na overleg met de Minister van Economische Zaken, een beoordelingsmodel heeft opgesteld om de door de kabelexploitanten gehanteerde tarieven te beoordelen. De OPTA kan zich voor zijn toekomstige taak ook op dit stuk oriënteren. Overigens is het zo dat artikel 82j van de Mediawet de mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur een maximum te stellen aan het tarief dat de aanbieder van een omroepnetwerk aan de aangeslotenen in rekening brengt voor het standaardpakket dat hij zijn aangeslotenen aanbiedt.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre bij het beoordelen van verzoeken tot toegang op een kabelnetwerk er rekening mee is gehouden dat verspreiding van omroepprogrammas in die zin afwijkt van andere telecommunicatiediensten dat kwesties als publieksvoorkeur, diversiteit en pluraliteit een rol spelen en dat het moeilijk is aan die, uit hun aard subjectieve zaken, objectieve criteria ten grondslag te leggen.

Inderdaad is het zo dat bij de beoordeling van verzoeken van de aanbieders van programmas of andere diensten om toegang tot een omroepnetwerk overwegingen van cultuur-politieke aard een rol spelen en dat het niet altijd een eenvoudige opgave is om daarmee op een verantwoorde wijze om te gaan. Wel is het zo dat de verplichte advisering door een programmaraad bij de samenstelling van het standaardpakket de aanbieder van het omroepnetwerk in ieder geval gedeeltelijk bevrijdt van de last afwegingen van cultuur-politieke aard te maken. Bij de samenstelling van programmaraden wordt steeds getracht een behoor-

lijke afspiegeling van de bevolking van het verzorgingsgebied te verkrijgen. Verder houden programmaraden via inspraakmogelijkheden en publieksenquêtes contact met die bevolking. Wat betreft het toezicht op de toegang tot omroepnetwerken heeft de ervaring van de afgelopen jaren geleerd dat zowel het Commissariaat voor de Media als de Minister van Economische Zaken in staat zijn gebleken met overwegingen van cultureel-politieke aard op een verantwoorde wijze om te gaan. De regering vertrouwt er daarom op dat ook de OPTA die taak naar behoren zal vervullen.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat in artikel 19.7, onderdeel WW, van het wetsvoorstel een redactie van artikel 82i van de Mediawet is opgenomen die inhoudt dat er tenminste 15 televisie- en tenminste 25 radioprogramma's onverkort, gelijktijdig en ongewijzigd door de aanbieder van een omroepnetwerk aan de aangeslotenen moeten worden doorgegeven. Zij vragen zich af hoe de term «ongewijzigd» geïnterpreteerd moet worden. Met name vragen zij zich af of de aanbieder van het omroepnetwerk daardoor niet wordt verplicht om programma's die hem digitaal worden aangeboden ook digitaal aan de aangeslotenen door te geven. Deze leden vrezen dat een dergelijke verplichting tot grote problemen zal leiden nu de consumenten niet over digitale ontvangst-apparatuur beschikken.

De term «ongewijzigd» moet naar het oordeel van de regering restrictief worden geïnterpreteerd. Het gaat daarbij niet zozeer om de aard (analoog of digitaal), maar om de kwaliteit van het aangeboden signaal. Met name bij de distributie van radioprogramma's doet zich het verschijnsel voor dat het signaal door de omroepinstelling in stereo wordt aangeboden aan de aanbieder van het omroepnetwerk en dat deze laatste dat signaal vervolgens in mono uitzendt, omdat dat een capaciteitsbesparing oplevert. Het is niet de bedoeling dat de aanbieder van een omroepnetwerk op die wijze de kwaliteit van de uitzendingen beïnvloedt. De voorgestelde redactie van artikel 82i van de Mediawet poogt dit te voorkomen. Uiteraard is het niet de bedoeling de aanbieders van omroepnetwerken te verplichten signalen door te geven die slechts door weinigen kunnen worden ontvangen. In eerste instantie is de uitleg van dit criterium aan het Commissariaat voor de Media ter beoordeling. Uiteindelijk zal de rechter een oordeel kunnen geven.

De leden van de VVD-fractie hebben destijds ingestemd met de tijdelijke instelling van de OPTA zolang er nog geen sprake is van marktwerking, en zolang sector specifiek toezicht noodzakelijk is. Deze leden vragen op welke termijn verwacht wordt dat een aparte toezichthouder overbodig zal zijn en of dan ook de specifieke regelgeving kan vervallen? Voorts vragen zij of hun opvatting dat het dan wenselijk is de deskundigheid van de OPTA onder te brengen bij de NMa gedeeld wordt. Voorts vragen zij of de regering een tijdelijke delegatie van alle bevoegdheden van de NMa aan de OPTA heeft overwogen? Zij vragen waarom hiervoor niet is gekozen, en of de minister de huidige situatie, een lappendeken van toezichthouders, prefereert.

De leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV vragen of het functioneren van de OPTA als tijdelijk moet worden gezien en of de NMa te zijner tijd zal worden belast met het toezicht als er geen behoefte is aan specifiek toezicht.

Het is nu, in deze beginfase van de liberalisering, niet mogelijk voorspellingen te doen over de termijn waarop in de telecommunicatiesector zoveel marktwerking is, dat specifieke regels die erop gericht zijn nieuwe aanbieders kansen te geven en gebruikers te beschermen tegen machts-

posities, onnodig zijn. Daarom zijn er, zowel in de Nederlandse als in de Europese regelgeving evaluatiemomenten voorzien. Daarbij komt ook de rol van de OPTA ter sprake. Opgemerkt zij daarbij dat, ook als de algemene mededingingsregels geacht worden de marktwerking voldoende te regelen, specifieke telecomcommunicatieregelgeving nodig zal blijven. Daarbij valt te denken aan de registratieplicht, bepalingen over toekenning en gebruik van frequenties en nummers, algemene bepalingen ter bescherming van eindgebruikers, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot geschillencommissies en privacy, en eventuele verplichtingen in verband met Europees geharmoniseerde dienstverlening. Hoe de uitvoering van en toezicht op de naleving van die regels zal geschieden, lijkt bij uitstek een onderwerp dat bij de periodieke evaluatie van de OPTA aan de orde is. Het is daarom te vroeg om uitspraken te doen over de wenselijkheid om taken of personeel van de OPTA bij de NMa onder te brengen.

Op de gekozen afbakening van algemeen en sectorspecifiek toezicht is hiervoor op een vraag van de leden van de VVD al ingegaan. In aanvulling daarop zij nog verwezen naar hetgeen is opgemerkt in de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 1997/98, 25 533, nr 5, blz. 20–23). Hieraan zij nog toegevoegd dat specifiek toezicht – dat ook aspecten van mededinging kan bevatten – en algemeen mededingings-toezicht niet identiek zijn, en alleen al daarom moeten worden afgebakend. Waar het gaat om de verdeling van bevoegdheden tussen de OPTA en het Commissariaat van de Media zij opgemerkt dat deze verdeling niet alleen werkbaar is, maar ook logisch voortvloeit uit de verschillende wettelijke regelingen, in het bijzonder het onderhavige wetsvoorstel en de Mediawet.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan meedelen of er inmiddels een methode is gevonden om een gesprek met een pre-paid card af te luisteren, anders dan na het registreren van de kaart.

Bij gebruik van een pre-paid card wordt op basis van vooruitbetaling gebruik gemaakt van telecomcommunicatie. De gebruiker van de pre-paid card heeft geen abonnement en zijn gegevens zijn daarom niet opgeslagen in de registers van de telecomcommunicatie-aanbieder. De telecomcommunicatie-aanbieder is echter wel in staat deze gegevens door middel van een bestandsanalyse in zijn centrale databestand te achterhalen. Deze bestandsanalyse is geregeld in artikel 13.4, tweede lid, van het wetsvoorstel.

Op grond van artikel 3.10, tweede en vierde lid, van het wetsvoorstel kan actieve scan-apparatuur worden ingezet in die situaties waarin de toepassing van een bestandsanalyse onvoldoende effectief is, bijvoorbeeld wanneer de gebruiker van mobiele telecomcommunicatie zijn diensten van meer aanbieders betreft, of in geval van spoedeisendheid. Zoals is uiteengezet in de toelichting bij de tweede nota van wijziging (kamerstukken II 1997/98, 25 533, nr 8), raakt de nu gekozen bestandsanalyse in veel mindere mate aan de persoonlijke levenssfeer dan de oorspronkelijk beoogde registratieplicht bij de aankoop van een pre-paid card. Er is namelijk geen sprake van een identificatieplicht, registratie van gegevens vindt alleen plaats bij feitelijk gebruik en is alleen te herleiden tot personen die conform geldende wetgeving onderwerp zijn van strafvorderlijk onderzoek of onderzoek door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de regering bereid is om eenmaal per jaar te rapporteren over de doelmatigheid van het aftapbeleid.

In antwoord op deze vraag zij vermeld dat het meten van de doelmatigheid van het aftapbeleid, dat wil zeggen de verhouding tussen effectiviteit en kosten, niet eenvoudig is. Vooropgesteld moet worden dat het aftappen effectief en onmisbaar is ten behoeve van de bestrijding van criminaliteit en in het belang van de staatsveiligheid. In een onderzoek naar de effectiviteit van het tappen ten behoeve van de strafvordering, uitgevoerd in 1996, heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) geconcludeerd dat de maatschappelijke opbrengsten van de telefoontap groot zijn («Tappen in Nederland», onderzoek en beleid nr. 155/WODC, verschenen 20 juni 1996). Voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten geldt dat wanneer dit middel zou wegvallen een onaanvaardbare informatie-achterstand zou ontstaan. Dit neemt niet weg dat er verantwoording moet worden afgelegd over de toepassing van deze bevoegdheid. Dit kan, voor wat betreft de toepassing in het belang van de strafvordering, plaatsvinden in het jaarverslag van het Openbaar ministerie. Er wordt thans reeds onderzocht op welke wijze over de toepassing van deze en andere ingrijpende bijzondere opsporingsbevoegdheden in dit jaarverslag kan worden gerapporteerd. Voor de Binnenlandse Veiligheidsdienst geldt dat terzake hiervan verantwoording wordt afgelegd aan de Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of een aanvraag om een machtiging of vergunning op grond van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen, waarop op het moment van inwerkingtreding van de Telecommunicatiewet nog niet is beslist, na dat moment toch nog op grond van het ten tijde van de indiening van de aanvraag geldende recht kan worden afgehandeld.

Aangezien de Telecommunicatiewet geen specifieke voorziening bevat voor de behandeling van de op het moment van inwerkingtreding ingediende aanvragen om enig besluit op grond van Wet op de telecommunicatievoorzieningen, kunnen die aanvragen na dat moment niet meer overeenkomstig de regels van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen worden afgedaan.

Voorzover daaruit problemen mochten voortvloeien kunnen daarvoor verschillende oplossingen worden geboden. Verwacht mag worden dat ingediende aanvragen om een machtiging of vergunning op grond van de Wet op de telecommunicatievoorziening in goed overleg met de aanvragers kunnen worden geconverteerd in een aanvraag om een vergunning op grond van de hoofdstukken 3, 4 of 10 van het onderhavige wetsvoorstel en dan overeenkomstig het nieuwe recht worden afgedaan. Voor specifieke invoeringsproblemen kunnen op grond van artikel 20.18 van het onderhavige wetsvoorstel in de eerste twee jaar na inwerkingtreding bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat Europese richtlijnen dwingen tot een asymmetrische behandeling van partijen, welke nadelig uitpakt voor partijen met een aanmerkelijke marktmacht. Zij vragen nog eens op een rij te zetten wat de asymmetrische behandeling inhoudt en in hoeverre bij de wettelijke vormgeving van de asymmetrie er ruimte voor een eigen nationale invulling is. Voorts vragen zij in welke mate het Nederlandse beleid verschilt van het beleid in de overige EU-lidstaten. De leden van de CDA-fractie begrijpen dat KPN door de asymmetrie zal worden beïnvloed en hebben daar begrip voor, aangezien de bevordering van de concurrentie vraagt om een dergelijke benadering. Zij vragen of er internationaal sprake is van symmetrie in die zin, dat met KPN vergelijkbare bedrijven in België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk evenzo worden behandeld door hun nationale wetgeving. Voorts vragen de leden van de CDA-fractie hoe het staat met de door de

Europese Commissie te nemen actie, waarover bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gesproken.

Uit diverse Europese richtlijnen vloeien specifieke verplichtingen voort voor aanbieders van bepaalde telecommunicatienetwerken en telecommunicatiediensten met een aanmerkelijke macht op de markt. Door dergelijke verplichtingen alleen aan aanbieders met een aanmerkelijke macht op te leggen, krijgen andere aanbieders, over het algemeen nieuwkomers op de markt, de ruimte om zich op de telecommunicatiemarkt te begeven. Deze asymmetrie en de bijbehorende bepalingen vloeien rechtstreeks voort uit de relevante Europese richtlijnen. Deze dienen dus in alle lidstaten tijdig en op de juiste wijze te worden geïmplementeerd. De Europese Commissie houdt hier nauwkeurig zicht op. In alle lidstaten van de Europese Unie, behalve op dit moment in Portugal en Griekenland (voor welke landen uitzonderingsbepalingen gelden), zijn de voormalige nationale telecombedrijven aangemerkt als partijen hebbende aanmerkelijke marktmacht waarvoor een asymmetrische behandeling geldt. In Duitsland gaat dit op voor Deutsche Telekom, in Frankrijk voor France Telecom, in België voor Belgacom en in het Verenigd Koninkrijk voor British Telecom en Kingston Communications. Op basis van de Europese richtlijn 97/33/EG inzake interconnectie bestaat de asymmetrie uit verplichtingen bij het bieden van toegang tot het netwerk (interconnectie), eisen ten aanzien van transparantie en non-discriminatie, eisen op het gebied van kostenoriëntatie en ten aanzien gescheiden boekhouding.

Recent heeft de Europese Commissie bekendgemaakt tegen enkele lidstaten, te weten Oostenrijk, België, Frankrijk, Italië en Luxemburg, infractie-procedures in te leiden vanwege de niet juiste implementatie van de richtlijnen 97/13/EG (vergunningen) en 97/33/EG (interconnectie). De Europese Commissie heeft besloten tegen Frankrijk voorlopig twee infractie-procedures te starten. De eerste betreft de eis dat in Frankrijk actief zijnde telecombedrijven tenminste 5% van hun omzet moeten besteden aan onderzoek aldaar. De tweede infractie-procedure tegen Frankrijk betreft de interconnectieprijs, waarin naar mening van de Europese Commissie op een niet transparante wijze de kosten voor het aansluitnetwerk zijn verwerkt (de zogenaamde access deficit charges). Ten aanzien van andere mogelijke problemen, zoals de financiële bijdrage aan de universele dienst, heeft de Europese Commissie nog geen besluiten genomen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de verschillende Europese richtlijnen in andere lidstaten. Ze vragen of Nederland achterloopt bij andere landen. Ook vragen zij naar de reactie van de Nederlandse regering op het groenboek over convergentie.

Ten aanzien van de implementatie moet een onderscheid worden gemaakt tussen een niet juiste implementatie en een niet tijdige implementatie van Europese regelgeving.

Voor wat betreft een niet juiste implementatie heeft de Europese Commissie enkele weken geleden besloten tegen Oostenrijk, België, Frankrijk, Italië en Luxemburg zogenaamde infractie-procedures in te leiden vanwege de niet juiste implementatie van de richtlijnen 97/13/EG (vergunningen) en 97/33/EG (interconnectie). De Commissie is het oneens met de wijze waarop deze lidstaten bepaalde bepalingen hebben omgezet in nationaal recht. Met name deze procedures van onjuiste omzetting raken vaak aan serieuze en fundamentele problemen. Ze hebben namelijk veelal betrekking op wetgeving die naar de mening van de Europese Commissie nadelige gevolgen heeft voor de markttoegang in de betrokken lidstaten.

Voor wat betreft niet tijdige implementatie heeft de Europese Commissie een aantal andere lidstaten, te weten Zweden, Nederland, Spanje, Portugal en Griekenland, een waarschuwing afgegeven infractieprocedures in te zullen leiden indien niet spoedig wetgeving in werking treedt die de Europese regelgeving volledig implementeert. In het geval van Nederland heeft de Europese Commissie het onderhavige wetsvoorstel getoetst en men is ervan overtuigd dat daarmee de Europese regelgeving op een juiste manier wordt geïmplementeerd. Zolang in Nederland echter de nieuwe Telecommunicatiewet nog niet in werking is getreden heeft Nederland nog niet alle bepalingen van de richtlijn 97/13/EG (vergunningen) en richtlijn 97/33/EG (interconnectie) in nationale wetgeving omgezet. Ook Nederland wordt daarom door de Europese Commissie aangespoord de implementatie van de Europese regelgeving zo spoedig mogelijk te voltooien door het zo spoedig mogelijk in werking te doen treden van de nieuwe Telecommunicatiewet. Tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel op 31 maart 1998 in de Tweede Kamer, heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat toegezegd de Tweede Kamer de reactie van het Kabinet op het Groenboek van de Europese Commissie inzake convergentie toe te sturen. De Minister heeft aan deze toezegging voldaan bij brief van 25 mei 1998. Een afschrift daarvan is aan de voorzitter van de Eerste Kamer gezonden.

De leden van de CDA-fractie vragen of het wel zinvol is dat gemeenten de coördinatie van graafwerkzaamheden hebben indien deze worden uitgevoerd op gronden van waterschappen en provincies. Tevens vragen de leden zich af of het wellicht beter ware geweest Rijkswaterstaat expliciet als gedoogplichtige aan te wijzen en of de gemeenten ook de aanleg van telecommunicatiekabels in gronden die behoren tot Rijkswaterstaat coördineren.

In artikel 5.2 van het onderhavige wetsvoorstel is de coördinerende taak ter zake van het aanleggen van kabels in openbare gronden neergelegd bij de gemeenten. Een gemeente oefent deze taak uit voor haar hele grondgebied dus ook als een kabel wordt aangelegd in openbare grond die toebehoort aan het Rijk, een provincie of een waterschap. De regering vond het niet opportuun binnen het grondgebied van een gemeente meerdere instanties te belasten met een dergelijke coördinerende taak. Er is gekozen voor de één loket gedachte waarbij de gemeenten ook de publieke belangen van het rijk, de provincie en het waterschap, die betrokken zijn bij graafwerkzaamheden ten behoeve van de aanleg van telecommunicatiekabels, behartigen. Op die manier wordt de vereiste duidelijkheid naar de markt verkregen en wordt gewaarborgd dat alle binnen het gebied van een gemeente betrokken openbare belangen in onderling verband op elkaar worden afgestemd. Een goede uitvoering van de coördinatietaak door gemeenten brengt vanzelfsprekend mee dat gemeenten hun coördinerende werkzaamheden afstemmen met andere betrokken overheidsinstanties en daarover procedure afspraken maken. Rijkswaterstaat expliciet vermelden als gedoogplichtige is niet nodig. De gedoogplicht voor telecommunicatiekabels heeft namelijk betrekking op alle openbare gronden. De gronden die Rijkswaterstaat in beheer heeft zijn in de meeste gevallen openbare gronden. Ook voor die gronden van Rijkswaterstaat hebben gemeenten een coördinerende taak.

De leden van de CDA-fractie vragen of de bepalingen met betrekking tot de gedoogplicht voor de aanleg, instandhouding en opruiming van kabels van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen integraal zijn overgenomen in het ontwerp Telecommunicatiewet. Zo ja, dienen dan toch niet waar nodig de bepalingen van een toelichting te worden voorzien. De leden vragen in elk geval artikel 5.4 alsnog toe te lichten.

De bepalingen van hoofdstuk 5 van het onderhavige wetsvoorstel zijn op een enkele uitzondering na integraal overgenomen uit de Wet op de telecommunicatievoorzieningen. Voorzover er geen wijzigingen zijn aangebracht in deze bepalingen is een toelichting op deze bepalingen niet nodig, omdat volstaan kan worden met de oorspronkelijke toelichting op de betreffende artikelen. De wijzigingen die zijn aangebracht zijn wel toegelicht. In dit verband kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de toelichting op artikel 5.2 van het wetsvoorstel waarin de coördinatietaak van gemeenten bij de aanleg van telecommunicatiekabels in openbare gronden is geregeld. Ook de tekst van artikel 5.4 is integraal overgenomen uit de Wet op de telecommunicatievoorzieningen (artikel 34). Hieronder wordt gevolg gegeven aan het verzoek om in elk geval artikel 5.4 toe te lichten.

Artikel 5.4 bevat een regeling voor de vergoeding van kosten die voor een gedoogplichtige voortvloeien uit de aanleg van telecommunicatiekabels in openbare gronden. De wet spreekt van een vergoeding voor voorzieningen die moeten worden getroffen en de meerdere kosten van het onderhoud. Alvorens tot aanleg van kabels in openbare grond wordt overgegaan zal er overleg plaatsvinden over de uitvoering van het werk tussen de gemeenten als coördinator en degene die bevoegd zijn deze kabels aan te leggen. Indien de gedoogplichtige niet de gemeenten zijn maar een andere overheidsinstantie zal dit overleg ook met deze direct betrokken partijen plaatsvinden. In dat overleg zullen ook afspraken gemaakt worden over de vergoeding van de kosten die een dergelijke aanleg voor de gedoogplichtige met zich meebrengt. De gedoogplichtige behoort geen nadeel te ondervinden van de verplichting om te gedogen dat er telecommunicatiekabels in zijn grond worden aangelegd en daar liggen. Voor het kunnen aanleggen kan het noodzakelijk zijn dat er voorzieningen moeten worden getroffen. In de memorie van toelichting op de oorspronkelijke tekst van dit artikel dat afkomstig is uit de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 (Stb. no. 7) worden de voorzieningen als volgt omschreven: «Zij (voorzieningen) zullen kunnen bestaan in noodzakelijke wijzigingen van de bestaande werken en inrichtingen en in het herstel van de vorige toestand wanneer ten behoeve van de aanleg tijdelijk daarin veranderingen zijn gemaakt. De kosten daarvan mogen niet ten laste komen van deze publiekrechtelijke eigenaren, en evenmin de meerdere kosten van het onderhoud hetzij van de bestaande werken, hetzij van de nieuwe werken of inrichtingen, welke een gevolg van de aanleg zullen zijn.»

De kern van deze bepaling is in elk geval dat de gedoogplichtige geen nadeel behoort te ondervinden van de aanleg van kabels. Als er voor de aanleg voorzieningen moeten worden getroffen, bijvoorbeeld verkeersborden of verkeerslichten of andere openbare inrichtingen moeten tijdelijk worden weggehaald, zal dit op kosten van degene geschieden die gebruik maakt van zijn graafrecht. Deze hoort er ook voor te zorgen dat alles in zijn oude staat wordt hersteld. De meerdere kosten van onderhoud doen zich voor als er bijvoorbeeld extra (weg)verzakkingen voordoen als gevolg van de aanleg van kabels en het liggen ervan. De kosten die uitgaan boven het normale onderhoud moeten worden vergoed. In de praktijk zal het moeilijk blijken om per geval aan te geven wat de meerdere kosten van het onderhoud zijn. Daarom worden daarover tussen betrokken partijen veelal algemene afspraken gemaakt, waarbij de graafgerechtigde zich verplicht aan de gedoogplichtige een forfaitair bedrag te betalen dat bestaat uit een bepaald percentage van de uitvoeringskosten. Bij gemeenten en andere betrokken overheidsinstanties bestaat hieromtrent een gegroeide praktijk waarmee invulling wordt gegeven aan dit aspect van vergoedingen van de kosten.

De leden van de CDA-fractie vragen of een bepaling als artikel 5.6, tweede lid, ook niet gewenst is bij enkele andere artikelen.

In artikel 5.6, eerste lid, wordt in het wetsvoorstel vastgelegd dat kabels niet ingevolge artikel 5:20 van het Burgerlijk Wetboek worden nagetrokken door de grond waarin zij worden gelegd. De eigendom gaat dus niet over op de eigenaar van de grond maar blijft in handen van de aanbieder van het netwerk.

Oorspronkelijk is dit artikel in 1938 aan de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 toegevoegd (artikel 7bis). De aanleiding hiervoor was een uitspraak van de Hoge Raad waarbij in twijfel werd getrokken of bij overeenkomst kon worden afgeweken van artikel 626 BW (het huidige artikel 5:20 BW). Het tweede lid van het artikel zorgde ervoor dat de bepaling van het eerste lid ook gold voor kabels die reeds waren aangelegd. Met de overneming van dit artikel in de Wet op de telecommunicatievoorzieningen en nu in het ontwerp Telecommunicatiewet wordt met het tweede lid gewaarborgd dat het eerste lid van toepassing is op alle kabels die ooit reeds eerder zijn aangelegd.

Het tweede lid is derhalve geschreven voor een zeer specifieke situatie. Het betreft hier een bepaling die in 1938 er voor zorgde dat het eerste lid met terugwerkende kracht van toepassing werd op reeds eerder aangelegde kabels en dat nu zeker stelt dat van alle kabels die na 1938 zijn aangelegd de eigendom blijft berusten bij de aanbieder van het netwerk. De regering is van oordeel dat ter zake van andere artikelen van de wet aan een soortgelijke bepaling geen behoefte bestaat. Voor de overgang van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen naar de Telecommunicatiewet worden in hoofdstuk 20 van het onderhavige wetsvoorstel de noodzakelijke voorzieningen getroffen.

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet beter ware geweest de vrijstelling van het precariorecht expliciet in de wet te regelen. Is een dergelijke bepaling over het hoofd gezien? Tevens vragen de leden of het overleg met de VNG over de wegvallende precario-opbrengsten al is gevoerd en zo ja met welk resultaat.

Het ontbreken van een heffingsbevoegdheid (precariobelasting) van gemeenten, provincies en waterschappen ter zake van telecommunicatiekabels die zich bevinden in openbare gronden vloeit rechtstreeks voort uit de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen wettelijke verplichting voor gemeenten, provincies en waterschappen om de aanleg van telecommunicatiekabels te gedogen. Deze opvatting is bevestigd in een uitspraak van de Hoge Raad van 20 oktober 1937 (NJ 1937, 1147) die vandaag de dag nog steeds geldt. De regering is derhalve van oordeel dat geen specifieke bepaling in de wet, waarin een verbod op het heffen van precariobelasting wordt geregeld, hoeft te worden opgenomen. Het niet opnemen van een dergelijke specifieke bepaling is dan ook niet over het hoofd gezien.

Het bedoelde overleg met de VNG heeft plaatsgevonden op 12 november 1997. Daarbij is de volgende afspraak gemaakt:

De rijksoverheid zal de financiële gevolgen van de maatregel door middel van de integratie-artikelen van het gemeentefonds en het provinciefonds vergoeden op basis van de geraamde opbrengsten over 1997 (gemeentelijke en in incidentele gevallen provinciale begrotingscijfers). Mocht op grond van rechterlijke uitspraken blijken dat de financiële gevolgen groter zijn dan op grond van de geschetste methodiek geraamd, dan is het Rijk aanspreekbaar voor compensatie daarvan.

De leden van de CDA-fractie merken op dat bij interconnectie de tarieven kostengeoriënteerd moeten zijn. De minister zegt hierover in de memorie van toelichting dat kostenoriëntatie een lastig maar belangrijk begrip is. Kostenoriëntatie kan betrekking hebben op verschillende diensten, waarbij de verdeling van deze kosten over de verschillende diensten een ingewikkelde kwestie is. Verdeelsleutels zijn niet wetenschappelijk vast te

stellen; het vaststellen ervan is dan ook altijd willekeurig en laat ruimte open voor discussie. Is de OPTA dan wel het aangewezen orgaan om dit soort discussies met gezag te voeren, aldus de leden van de CDA-fractie. Voorts vragen zij of er, gelet op de complexiteit van de materie, vooraf behoefte is aan spelregels voor kostencalculatie voor bijvoorbeeld de interconnectietarieven, waar immers tegengestelde belangen om verschillende kostentoedelingsregels vragen.

Interconnectiegeschillen zijn bij uitstek geschillen die door een onafhankelijk orgaan moeten worden beslecht. Er kunnen grote financiële belangen in het geding zijn en alleen al daarom moet elke schijn van belangenverstrengeling worden vermeden. Het is juist dat kosten-toerekening op vele manieren kan worden uitgewerkt. Bij de uitwerking moeten op veel punten keuzes worden gemaakt. De OPTA is daartoe bevoegd. Sommige keuzes kunnen inderdaad niet op strikt wetenschappelijke gronden worden gemaakt. Bij die keuzes dient de OPTA de doelstellingen van de wet in overweging te nemen. Uiteraard moet de OPTA over de nodige deskundigheid beschikken, maar daar heb ik geen twijfels over. Over de positie van de OPTA zij opgemerkt dat ook al in de huidige regelgeving de OPTA belast is met het toezicht op de naleving van de regels over kostenoriëntatie en is aangewezen als instantie die interconnectiegeschillen beslecht. In het onderhavige wetsvoorstel wordt dus geen nieuwe richting ingeslagen.

Overigens is het zo dat in Europees verband gestreefd wordt naar consensus over algemene principes van kostenoriëntatie.

Naarmate er meer overeenstemming ontstaat over wat in een bepaalde context een zinvolle uitwerking van het begrip kostenoriëntatie is, zullen de discussies daarover ook afnemen. In Nederland betreft de OPTA bij het ontwikkelen van verschillende kostenmodellen nadrukkelijk de diverse marktpartijen. Dat gebeurt zowel in de vorm van consultatiedocumenten als in de vorm van werkgroepen waar de marktpartijen zitting in hebben. Tenslotte zij opgemerkt dat het wetsvoorstel erin voorziet om zonodig bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over kostenoriëntatie bij bijvoorbeeld interconnectie (artikel 6.6, vijfde lid). In dat geval is de OPTA vanzelfsprekend aan die regels gebonden.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of zij goed begrepen hebben dat partijen met een aanmerkelijke marktmacht hun interconnectietarieven moeten baseren op kosten, terwijl de nieuwe aanbieders interconnectietarieven mogen vragen zonder de gevraagde kostenoriëntatie. In het geval dit een juiste lezing is, vragen deze leden zich verder af of het dan niet voor de hand ligt dat nieuwe aanbieders zeer hoge tarieven zullen vragen.

Het is juist dat de verplichting tot het in rekening brengen van kostengeoriënteerde tarieven alleen rust op aanbieders die door de OPTA zijn aangewezen als aanbieders met een aanmerkelijke macht op de relevante markt. In de regel zal de OPTA tot een dergelijke aanwijzing moeten overgaan indien een aanbieder beschikt over een marktaandeel van vijftienvijftig procent of meer. Aangezien het niet waarschijnlijk is dat nieuwkomers op de (relevante)markt meteen beschikken over een dergelijk relatief groot marktaandeel lijkt het juist te veronderstellen dat nieuwkomers op de markt vooralsnog niet door de OPTA zullen worden aangewezen als een partij met een aanmerkelijke marktmacht en derhalve niet zijn gehouden aan het vereiste van kostenoriëntatie.

Dit betekent dat bedoelde nieuwkomers in beginsel hun eigen interconnectieprijs kunnen bepalen. In beginsel, omdat het tarief wel de toets van de redelijkheid moet kunnen doorstaan. Op grond van artikel 6.1 van het wetsvoorstel geldt immers een plicht tot interconnectie en als uitvloeisel daarvan een plicht tot het sluiten van interconnectie-

overeenkomsten. Deze plicht geldt voor alle in artikel 6.1, eerste lid, genoemde aanbieders, derhalve ook voor aanbieders die niet zijn aangewezen als beschikkend over een aanmerkelijke macht. Het vragen van zeer hoge interconnectietarieven, dat wil zeggen tarieven van een zodanige hoogte dat van de (potentiële) wederpartij in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij daarmee akkoord gaat, moet dan ook worden beschouwd als een handelen in strijd met de in artikel 6.1 neergelegde verplichting tot interconnectie. Hierbij zij aangetekend dat het de OPTA is die op grond van een bij haar ingediende klacht moet beoordelen of er al dan niet sprake is van een redelijke tarief. Verder zij nog opgemerkt dat het nog maar de vraag is of nieuwkomers op de markt daadwerkelijk zullen overgaan tot het vragen van zeer hoge interconnectietarieven. Een dergelijke handelwijze zal immers de totstandkoming van de voor hen essentiële interconnectie-overeenkomsten – zonder interconnectie hebben zij hun klanten weinig te bieden – niet bespoedigen en derhalve hun toetreding tot de markt ernstig belemmeren.

De leden van de CDA-fractie kunnen instemmen met de voorgestelde universele dienstverlening, doch hebben vragen ten aanzien van de bekostiging van een eventueel netto tekort. De leden verwijzen daarbij naar een passage uit de memorie van toelichting waarin wordt gesteld dat er vanuit «de Europese context heldere, geharmoniseerde principes worden aangereikt. Zijn, zo vragen de leden van de CDA-fractie, die heldere principes aan de Eerste Kamer overhandigd, zo niet wanneer kunnen deze tegemoet gezien worden. Verder komt het bedoelde leden voor, hetgeen zij graag bevestigd zien, dat de zaak van de bekostiging nog niet is geregeld, en waarschijnlijk zal worden afgeleid in afgeleide regelgeving, welke de minister niet eerst via een voorhangprocedure wil voorleggen. In elk geval willen de leden van CDA-fractie een uitleg over de voorgenomen bekostiging van het netto tekort, waarbij zij er nog op wijzen dat paragraaf 15.2 over «Kosten en baten voor het bedrijfsleven» geen enkele keer een guldenteken bevat. Daarbij merken bedoelde leden tevens nog op dat toch een schatting moet kunnen worden gegeven van kosten van een netto tekort.

Allereerst wordt dezerzijds opgemerkt dat het onjuist is te stellen dat de bekostiging van de universele dienst niet zou zijn geregeld. Immers in het wetsvoorstel is in de artikelen 9.3 en 9.4 duidelijk aangegeven hoe een bekostiging van een eventueel netto tekort dient te geschieden, namelijk door de kosten naar rato van de omzet om te slaan over al degenen die onder de universele dienst vallende diensten aanbieden. Wel is het juist dat de wijze waarop het netto tekort moet worden berekend nog nader dient te worden uitgewerkt in een op artikel 9.3, tweede lid, van het wetsontwerp te baseren ministeriële regeling. Bij het opstellen van deze ministeriële regeling zullen de in bijlage III bij richtlijn 97/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 inzake interconnectie op telecommunicatiegebied, wat betreft de waarborging van de universele dienst en van de interoperabiliteit door toepassing van de beginselen van Open Network Provision (ONP) (PbEG L 199) neergelegde beginselen in acht dienen te worden genomen.

Op de eerste plaats betekent dit, zo valt te lezen in voornoemde bijlage, dat de kosten van een verplichting tot verstrekking van de universele dienst dienen te worden berekend als het verschil tussen de netto kosten die een aanbieder heeft wanneer hij met een verplichting tot universele dienstverstrekking opereert en de netto kosten die hij heeft wanneer hij zonder een dergelijke verplichting opereert. Verder moet de berekening van de kosten, zo vervolgt de bijlage, worden gebaseerd op kosten die kunnen worden toegerekend aan elementen van gespecificeerde diensten die slechts met verlies of onder kostenvoorwaarden die buiten de normale commerciële normen vallen, kunnen worden verstrekt, dan wel die

kunnen worden toegerekend aan specifieke (groepen) eindgebruikers aan wie de dienstverlening, rekening houdende met de kosten van de dienstverstrekking, de gegenereerde inkomsten en eventueel door de lidstaat opgelegde geografisch gemiddelde prijzen, slechts kan worden geboden met verlies of onder niet commerciële voorwaarden. In gebieden waar het netwerk nog moet worden aangelegd, zoals bijvoorbeeld in nieuwbouwwijken, moet de kostenberekening worden gebaseerd op de bijkomende kosten die worden gemaakt voor het bedienen van die (groepen)eindgebruikers die een aanbieder normaliter, dat wil zeggen bij het hanteren van normale commerciële beginselen, niet zou bedienen. Tot slot wordt in de bijlage bepaald dat bij het berekenen van de netto kosten rekening moet worden gehouden met de inkomsten en dat de berekening van de kosten en de opbrengsten toekomstgericht dient te zijn. De met inachtneming van de zojuist aangegeven door Europa aangereikte beginselen op te stellen ministeriële regeling zal, zoals de leden van de CDA-fractie terecht constateren, niet worden voorgehangen. De verplichting tot voorhangen bestaat immers alleen ten aanzien van de in artikel 18.14 genoemde algemene maatregelen van bestuur. Ten aanzien van het ontbreken van een verwijzing naar de kosten van de universele dienst in paragraaf 15.2 zij nog het navolgende opgemerkt. De daadwerkelijke kosten van een eventuele opdracht zijn voornamelijk afhankelijk van de omvang van een eventueel te verlenen opdracht en van de kostenstructuur/efficiëntie van degene die die opdracht te zijner tijd zal uitvoeren. Vooralsnog bestaat de verwachting dat het voorlopig niet nodig zal zijn tot een opdracht te komen. Nog afgezien van het feit dat KPN, zonder dat daarbij een recht op een vergoeding van een eventueel netto tekort bestaat, bij wijze van overgangsmaatregel gehouden is tot een jaar na opzegging de universele dienst te verzorgen, wordt dezerzijds verwacht dat de markt in vrijwel alle gevallen zorg zal dragen voor beschikbaarheid van de universele dienst.

De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel mensen er bij de OPTA werken.

De formatie van de OPTA bestaat momenteel uit 75 ftes.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het juist is dat de aanbieders ook onderworpen zijn aan artikel 13.1, eerste lid, van het wetsvoorstel waar het gaat om bestaande infrastructuur en in welke mate deze nu al aftapbaar is.

In het Beleidsvoornemen bevoegd aftappen (kamerstukken II 1995/96, 24 679, nr. 1) is de noodzaak uiteengezet om in het kader van de criminaliteitsbestrijding en de veiligheid van de staat telecommunicatie af te kunnen tappen. Als hoofdregel geldt artikel 13.1, eerste lid, van het wetsvoorstel waarin staat dat alle aanbieders van openbare netwerken en -diensten hun netwerken en diensten slechts mogen aanbieden indien die netwerken en diensten aftapbaar zijn. Deze verplichting tot het aftapbaar zijn, geldt vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet. Voor reeds bestaande openbare netwerken en -diensten die op het moment van inwerkingtreding van de wet nog niet aftapbaar zijn, geldt ingevolge artikel 20.13 van het wetsvoorstel een overgangsbepaling dat artikel 13.1 gedurende negen maanden na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet buiten toepassing blijft.

Wat betreft de mate waarin bestaande netwerken en diensten nu aftapbaar zijn en wat betreft de kosten die zijn gemoeid met het aftapbaar maken van reeds operationele netwerken en diensten kan worden medegedeeld dat een belangrijk deel van de bestaande openbare netwerken en diensten nu reeds aftapbaar is. Zoals is uiteengezet in bijlage IV van het eerdergenoemde Beleidsvoornemen bevoegd aftappen

is in opdracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat door FEL/TNO onderzoek gedaan naar de technische, organisatorische en financiële consequenties van het aftapbaar maken van een aantal telecommunicatiesystemen en -diensten die in Nederland reeds in gebruik zijn, maar op dat moment nog niet aftapbaar waren. Het onderzoek heeft uitgewezen dat het technisch mogelijk is om die netwerken en diensten alsnog aftapbaar te maken. De kosten die daaraan verbonden zijn, zijn door FEL/TNO becijferd op ongeveer f 5.8 mln., waarvan 50% door het betrokken bedrijfsleven dient te worden gedragen.

Verwezen zij ook naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de kosten van het aftapbaar maken van netwerken en diensten.

Inzake het inschatten van de kosten voor het bedrijfsleven nog het volgende. Indien bij de bouw van nieuwe netwerken al in het beginstadium rekening met de aftapvereisten wordt gehouden, zijn de kosten hiervan ongeveer 1% van de totale investeringen. Het is efficiënt om met de aftapvereisten rekening te houden in het standaardisatietraject van de telecommunicatiesystemen. In dat kader kan worden vermeld dat in 1996 het Europese Telecommunicatie Standaardisatie Instituut (ETSI) en de Internationale Telecommunicatie Unie (ITU) per brief door de Europese Unie geïnformeerd zijn omtrent de Resolutie van de Raad van de Europese Unie van 17 januari 1995 inzake de legale interceptie van telecommunicatieverkeer (PbEG 1996, C 329) en de daarin opgenomen aftapvereisten. Het bedrijfsleven participeert in de ETSI en de ITU. Het vroegtijdig kennis nemen en meenemen van de vereisten in het standaardisatieproces voorkomt immers inspanningen en kosten achteraf. ETSI heeft daar al serieus werk van gemaakt en ook in de ITU zijn vervolgstappen gezet. Aansluiten op standaarden is mogelijk en naar de mening van de regering noodzakelijk. Nederland neemt daarom actief deel aan de, voor het aftappen, relevante onderdelen van het standaardisatiewerk. De internationale afstemming en de aansluiting op het standaardisatieproces leveren geen knelpunten op.

De leden van de CDA-fractie merken voorts op dat het hen in dit kader opviel dat de minister het kamerlid Leers verweet dat deze geen enkele financiële dekking aangaf voor zijn voorstel de investeringskosten te laten betalen door de overheid. Hierover zij opgemerkt dat, ook indien een kostenpost niet exact is vast te stellen, daarvoor wel dekking moet bestaan. Nu het de bedrijven zijn die de investeringen moeten doen en daartoe contracten met leveranciers sluiten, zullen de bedrijven, veel beter dan de overheid, in staat zijn de kosten zo laag mogelijk te houden. Wanneer de overheid de kosten zou dragen, zou de noodzaak voor het bedrijfsleven om de kosten zo laag mogelijk te houden komen te vervallen en zouden de kosten ongetwijfeld hoger uitvallen.

De leden van de CDA-fractie vragen waarop de uitspraak gebaseerd is dat de memorie van toelichting evenzeer als de considerans onderdeel vormt van de wet. Tevens vragen deze leden om toezending van het aan de Tweede Kamer toegezegde rijtje van onderwerpen die met de voorhangprocedure te maken hebben.

De memorie van toelichting vormt geen onderdeel van een wet of een voorstel van wet. Uiteraard is het wel zo dat een voorstel van wet niet goed begrepen kan worden zonder kennis te nemen van de inhoud van de begeleidende memorie van toelichting. Deze memorie bevat immers, evenals de considerans, de motivering voor het wetsvoorstel. Dat was in ieder geval de strekking van de in de Tweede Kamer gedane uitspraak. Wat betreft het door de leden van de CDA-fractie verlangde lijstje zij opgemerkt dat het hier gaat om de onderwerpen die in verband met het verstrijken of reeds verstreken zijn van implementatietermijnen van

verschillende EU-richtlijnen op zo kort mogelijke termijn moeten worden afgrond. Zou in die gevallen een voorhangprocedure moeten worden gevolgd, dan zal verdere vertraging van de implementatie van die richtlijnen het gevolg zijn.

Concreet gaat het om de algemene maatregelen van bestuur ter uitvoering van:

- a. artikel 3.1 – noodzakelijk ter uitvoering van richtlijn nr. 97/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 10 april 1997 betreffende een gemeenschappelijk kader voor algemene machtigingen en individuele vergunningen op het gebied van telecommunicatiediensten (PbEG L 117) – de implementatietermijn is op 1 januari 1998 verstreken; en
- b. artikel 4.10 – noodzakelijk ter uitvoering van het vastgestelde beleid inzake nummerportabiliteit, passend binnen richtlijn nr. 97/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 juni 1997 inzake interconnectie op telecommunicatiegebied, wat betreft de waarborging van de universele dienst en van de interoperabiliteit door toepassing van Open Network Provision (ONP) (PbEG L 199)
- c. artikelen 6.1 en 6.9 – noodzakelijk ter uitvoering van richtlijn nr. 97/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 juni 1997 inzake interconnectie op telecommunicatiegebied, wat betreft de waarborging van de universele dienst en van de interoperabiliteit door toepassing van Open Network Provision (ONP) (PbEG L 199) – de implementatietermijn is op 1 januari 1998 verstreken;
- d. hoofdstuk 7 – noodzakelijk ter uitvoering van:
 - 1°. richtlijn nr. 90/387/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 juni 1990 betreffende de totstandbrenging van de interne markt voor telecommunicatiediensten door middel van de tenuitvoerlegging van Open Network Provision (ONP) (PbEG L 192);
 - 2°. richtlijn nr. 92/44/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 5 juni 1992 betreffende de toepassing van Open Network Provision (ONP) op huurlijnen (PbEG L 165);
 - 3°. richtlijn nr. 97/51/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 6 oktober 1997 tot wijziging van richtlijnen 90/387/EEG en 92/44/EEG van de Raad met het oog op de aanpassing van aan een door concurrentie gekenmerkte context in de telecommunicatie (PbEG L 295);
 - 4°. richtlijn nr. 98/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 februari 1998 inzake de toepassing van Open Network Provision (ONP) op spraaktelefonie en inzake de universele telecommunicatiedienst in een door concurrentie gekenmerkt klimaat (PbEG L 101) – de onder 1° en 2° genoemde richtlijnen zijn hoofdzakelijk in de bestaande regelgeving geïmplementeerd, de implementatietermijn van de onder 3° genoemde richtlijn is op 1 januari 1998 verstreken, die van de richtlijn onder genoemd onder 4° verstrijkt op 1 juli 1998;
- e. artikel 8.5 – noodzakelijk ter uitvoering van richtlijn nr. 95/47/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 oktober 1995 inzake het gebruik van normen voor het uitzenden van televisiesignalen (PbEG L 281) – de implementatietermijn is verstreken op 23 juli 1996;
- f. hoofdstuk 9 – noodzakelijk ter uitvoering van richtlijn nr. 98/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 februari 1998 inzake de toepassing van Open Network Provision (ONP) op spraaktelefonie en inzake de universele telecommunicatiedienst in een door concurrentie gekenmerkt klimaat (PbEG L 101) – de implementatietermijn verstrijkt op 1 juli 1998;
- g. hoofdstuk 10 – noodzakelijk ter uitvoering van:
 - 1°. richtlijn nr. 89/336/EEG van de Raad van de Europese Gemeen-

- schappen van 3 mei 1998 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lid-staten inzake elektromagnetische compatibiliteit (PbEG L 139);
- 2°. richtlijn nr. 92/31/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 april 1992 tot wijziging van richtlijn 89/336/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lid-staten inzake elektromagnetische compatibiliteit (PbEG L 126);
- 3°. richtlijn nr. 91/263/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 april 1991 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lid-staten betreffende eindapparatuur voor telecommunicatie en de onderlinge erkenning van de conformiteit van de apparatuur (PbEG L 128);
- 4°. richtlijn nr. 93/68/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 juli 1993 tot wijziging van (o.m.) richtlijn nr. 89/336/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 mei 1998 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lid-staten inzake elektromagnetische compatibiliteit en richtlijn nr. 91/263/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 april 1991 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lid-staten betreffende eindapparatuur voor telecommunicatie en de onderlinge erkenning van de conformiteit van de apparatuur (PbEG L 220)
- 5°. richtlijn nr. 93/97/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 oktober 1993 houdende aanvulling van richtlijn nr. 91/263/EEG wat de apparatuur voor satellietgrondstations betreft (PbEG L 290);
- 6°. richtlijn nr. 98/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 februari 1998 betreffende eindapparatuur voor telecommunicatie en apparatuur voor satellietgrondstations alsmede inzake de onderlinge erkenning van de conformiteit van die apparatuur (PbEG L 74) – deze richtlijnen zijn alle reeds in de bestaande regelgeving geïmplementeerd, dat geldt ook voor de richtlijn, genoemd onder 6°, die de teksten van richtlijnen 3°, 4° en 5° opnieuw, maar dan nu geconsolideerd, vaststelt;
- h. artikelen 11.4, 11.5 en 11.7 – noodzakelijk ter uitvoering van richtlijn nr. 97/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 december 1997 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector (PbEG 1998 L 24) – de implementatietermijn verstrijkt op 24 oktober 1998.

De leden van de PvdA-fractie menen dat de leer van het «primaat van de wetgever», die naar zij stellen in 1879 is geponeerd, en die inhoudt dat er buiten een bevoegdheid die bij of krachtens de wet is gegeven, geen ruimte laat voor zelfstandige wetgevende bevoegdheden van de regering. Deze leden geven er de voorkeur aan om in de Grondwet een artikel op te nemen, dat de regering machtigt om bij algemene maatregel van bestuur datgene te doen waartoe de Minister van Verkeer en Waterstaat op grond van het voorgestelde artikel 18.2 bevoegd is. De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of de voorgestelde constructie reeds in andere wetten voorkomt. Tevens vroegen zij de regering een grondwetswijziging te bevorderen om de ingezette ontwikkeling in constitutionele banen te leiden.

Dezertijds wordt de weergave die de leden van de PvdA-fractie geven van het «primaat van de wetgever» niet onderschreven. Anders dan de leden van de PvdA-fractie stellen, sluit de Grondwet geenszins uit dat de regering bij zelfstandige algemene maatregel van bestuur regels stelt. Wel is het zo dat de mogelijkheden daartoe beperkt zijn, nu het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Grondwet voor veel onderwerpen

regeling bij of krachtens rijkswet of wet voorschrijven. De zelfstandige algemene maatregel van (rijks)bestuur kan in uitzonderlijke situaties en op tijdelijke basis uitkomst bieden, indien het een onderwerp betreft waarop Statuut en Grondwet geen regeling bij of krachtens de wet voorschrijven, aldus aanwijzing 21 Ar. De regering acht het creëren van een afzonderlijke constitutionele grondslag voor het voorgestelde artikel 18.2 overigens niet noodzakelijk. In de beantwoording van de vragen van de leden van de commissie voor Verkeer en Waterstaat is uitgebreid aangegeven om welke redenen de regering meent dat de voorstellen juist in overeenstemming zijn met de Grondwet. Naar die beantwoording mag worden verwezen.

Wat betreft andere wettelijke voorschriften waarin voorzieningen zijn opgenomen om specifiek ter uitvoering van voor Nederland bindende volkenrechtelijke verplichtingen regels te stellen op een lager niveau dan de formele wet, ten dele in afwijking van die formele wet, zij bij wijze van voorbeeld gewezen op de volgende constructies.

1. Ingevolge de artikelen 20 en 21 van de Scheepvaartverkeerswet kunnen ter uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties, voorzover die het Koninkrijk binden, bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de deelname aan, onderscheidenlijk de ordening van het scheepvaartverkeer. De beide artikelen kennen een nadere clausulering die op de inhoud van de materie betrekking heeft.
2. De Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen ter uitvoering van een communautaire maatregel inzake aanbestedingen, onderscheidenlijk ter uitvoering van informatieverplichtingen die in communautaire maatregelen zijn opgenomen.
3. De Wet van 23 juni 1960 houdende voorzieningen op het terrein van de invoerrechten en accijnzen ter uitvoering van het Benelux-Unieverdrag en andere internationale overeenkomsten (Stb. 262) kan de wetgeving inzake rechten van invoer, uitvoer en accijnzen bij algemene maatregel van bestuur in overeenstemming worden gebracht met het Koninkrijk verbindende internationale overeenkomsten en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Een vergelijkbare bevoegdheid is er voor wat de rijksbelastingen betreft.
4. In de beantwoording van de vragen van de leden van de commissie voor Verkeer en Waterstaat is reeds gewezen op artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer, op grond waarvan bij ministeriële regeling, uitsluitend ter uitvoering van voor Nederland verbindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties, regels kunnen worden gesteld, indien de wet voor het desbetreffende onderwerp de algemene maatregel van bestuur voorschrijft.
5. Artikel 3a van de Visserijwet 1963 kent de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen in het belang van de visserij ter uitvoering van verplichtingen gesteld bij internationale overeenkomsten of besluiten van volkenrechtelijke organisaties.
6. Artikel 24, vierde lid, van de Wet inburgering nieuwkomers biedt de mogelijkheid om ten behoeve van de goede invoering van de wet bij ministeriële regeling regels vast te stellen voor onderwerpen waarin de wet niet voorziet, voorzover nodig ook in afwijking van het bij of krachtens de wet bepaalde. Een zelfde constructie is ook te vinden in artikel 12.3.48, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Dit overzicht pretendeert niet volledig te zijn. Met het bovenstaande overzicht wordt slechts bedoeld voorbeelden te geven van zeer uiteenlopende typen delegatiebepalingen, waarbij ook afwijkingsbevoegdheden bestaan. Er bestaan meer van dergelijke voorbeelden.

De leden van de PvdA-fractie verbazen zich erover dat er een amendement voor nodig bleek om subdelegatie in een aantal algemene

maatregelen van bestuur uit te sluiten, voorzover het ging om de onderwerpen strafvordering, persoonsgegevens, de persoonlijke levenssfeer en rechtsbescherming. Zij vroegen de regering nog eens duidelijk te maken waarom bij niet meer dan ministeriële beschikking bepaald kan worden dat niet-openbare telecommunicatienetwerken en -diensten alsnog aftapbaar moeten worden gemaakt.

De regering was van oordeel dat subdelegatie op de door deze leden genoemde onderwerpen op zichzelf genomen toelaatbaar was. De regering heeft zich niettemin door de Tweede Kamer laten overtuigen van de wenselijkheid de desbetreffende onderwerpen niet op een lager niveau dan de algemene maatregel van bestuur te regelen. In het voorgestelde artikel 13.7 is gekozen voor de aanwijzing bij ministeriële beschikking om twee redenen. De voornaamste reden is dat een dergelijke aanwijzing snel moet kunnen worden gegeven, wanneer er aanwijzingen zijn dat personen of groepen van personen die niet behoren tot de gesloten gebruikersgroepen voor wie het netwerk of de dienst is bestemd daar toch gebruik van gaan maken. Daarnaast is het van belang die aanwijzing zonnodig tot individuele netwerken of diensten te kunnen richten. Daarvoor leent het stellen van een algemeen verbindend voorschrift zich niet goed.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Minister van Verkeer en Waterstaat het amendement-Leers (nr 24) sterk heeft ontraden. De leden van de PvdA-fractie kunnen begrip opbrengen voor de argumenten van de minister. Nu het amendement echter is aangenomen, vragen deze leden hoe de nadelige gevolgen zouden kunnen voorkomen. Ligt er bijvoorbeeld reparatiewetgeving in het vooruitzicht? Zou bij een eventuele reparatie niet moeten worden overwogen om de bevoegdheden van de NMa en de OPTA scherp te scheiden, waarbij alle «misbruik van economische machtspositie» bij de NMa zou komen te liggen. Zo zouden deze leden er geen bezwaar tegen hebben als de NMa een aanwijzingsbevoegdheid zou krijgen in individuele dossiers. De OPTA zou dan alleen bevoegd zijn als aspecten van economische machtspositie niet in het geding zijn. Het hoeft geen betoog dat in z'n opgeschoonde relatie NMa-OPTA ook het toezicht op de kabel weer naar de NMa gaat, voorzover het de mededingingsregels betreft.

Ook de leden van de VVD hebben vragen gesteld over de relatie OPTA-NMa. Allereerst zij dan ook verwezen naar het antwoord op deze vragen. In aanvulling hierop zij opgemerkt dat, anders dan de leden van de PvdA-fractie menen, de regering van oordeel is dat de OPTA uitdrukkelijk bevoegd moet zijn bij de toepassing van specifieke regels, waarbij de vraag aan de orde is of een partij aanmerkelijke macht heeft op de relevante markt. Het begrip «aanmerkelijke macht op de markt» is te beschouwen als een verbijzondering en een nadere uitwerking van het begrip «economische machtspositie», maar dit wil nog niet zeggen dat beide begrippen identiek zijn. Ook beogen de specifieke telecommunicatieregels lang niet altijd uitsluitend «misbruik» van machtspositie te voorkomen. Beoogd wordt ook om de toetreding van nieuwe aanbieders te vergemakkelijken, onder andere door bepaalde partijen (veelal partijen die in het verleden een bevoorrechte positie hadden) zwaardere verplichtingen op te leggen dan de nieuwkomers. Veel van deze «asymmetrische» verplichtingen vloeien rechtstreeks voort uit de Europese ONP-richtlijnen, zijn ex ante voorschriften (voorschriften vooraf) en vloeien allermindst automatisch voort uit het algemene verbod van misbruik van machtspositie. Aan de specifieke toezichthouders wordt in de ONP-regels daarbij nadrukkelijk een zware rol toebedeeld. Dat neemt natuurlijk niet weg dat er raakvlakken zijn met de algemene mededingingsregels en daarom afstemming gewenst is. Ook de Europese Commissie ziet voor de specifieke toezichthouders, een belangrijke rol

weggelegd, die waar nodig wordt afgestemd met de algemene mededingingsautoriteit. Die onderlinge afstemming wordt dan ook sterk door de Commissie bepleit.

Het wetsvoorstel voorziet, ook na amendering, in de afstemming, al gebeurt dat niet overeenkomstig de opvatting van het kabinet. Voor een nadere beschouwing hierover zij verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp.

Over de toegang tot de kabel zij opgemerkt dat het geamendeerde wetsvoorstel niet spoort met de opvattingen van het kabinet over dit onderwerp. Het oorspronkelijke wetsvoorstel kende de OPTA geen bevoegdheid toe, zodat uitsluitend de algemene mededingingsregels van toepassing waren, met de NMa als bevoegde instantie. Dit strookt met het kabinetsstandpunt over «Zicht op toezicht»: specifieke mededingingsregels zijn alleen wenselijk als niet met het algemene regime kan worden volstaan. Verder leidt het geamendeerde wetsvoorstel tot een ongewenste versnippering van het toezicht. De OPTA is immers alleen bevoegd in geschillen tussen kabelexploitant en programma-aanbieder. Andere geschillen, waarbij mogelijk misbruik van economische machtspositie in het geding is (bijvoorbeeld een klacht over een te hoog abonnements-tarief) kunnen niet aan de OPTA worden voorgelegd. Ook kan zich het probleem van forum shopping voordoen. Bij geschillen over kabeltoegang is immers ook de NMa bevoegd op grond van de Mededingingswet. De formule van artikel 18.3 van het onderhavige wetsvoorstel is overigens van toepassing.

Deze bezwaren vloeien voort uit de amendering van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Deze bezwaren maakten het amendement ongewenst, maar ook nu lijken ze niet onevenredig. Ook hier geldt dat de OPTA en de NMa er belang bij hebben dat de regeling in de praktijk goed werkt, en dat tegenstrijdige uitspraken van beide toezichthouders worden voorkomen. Mede gelet op het belang van een snelle inwerkingtreding van het wetsvoorstel, ligt het niet in het voornemen om nu met reparatiewetgeving te komen.

De leden van de PvdA fractie verzoeken de regering een opgave te doen van de litiges die op het gebied van het wetsvoorstel te verwachten zijn of reeds optreden en die niet onder het hoofd «economische machtspositie» te brengen zijn, in de meest extensieve interpretatie van dat begrip.

Na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zal de OPTA op een aantal terreinen (delen van antenne-opstelpunten, gedoogplicht, interconnectie en bijzondere toegang, omroepnetwerken etc.) geschillen dienen te beslechten. Niet in alle gevallen zijn deze geschillen overigens te benoemen als een typische sectorspecifieke zaak, dan wel typische mededingingszaak. Door de OPTA wordt in de begroting 1998 aangegeven dat het aantal te beslechten geschillen op bovengenoemde terreinen ongeveer 160 zal bedragen. Aangezien er in de nieuwe situatie een referentiekader ontbreekt wordt benadrukt dat het een schatting betreft.

De leden van de PvdA kunnen zich voorstellen dat volledige overgang van OPTA-bevoegdheden naar de NMa parallel zou kunnen verlopen met de ontwikkeling van volledige concurrentie per deelmarkt. Op deelmarkten (mobiele telecommunicatie, grote tenders, bedrijfsterreinen) is er al nagenoeg volledige concurrentie. Op de zakelijke markt is al veel concurrentie. Wat is erop tegen, zo vragen zij, om bevoegdheden van de OPTA voor bepaalde deelmarkten onder te brengen bij de NMa, zodra op die deelmarkt volledige concurrentie bestaat.

Voorts vragen zij of de regering het ermee eens is dat de formele afhankelijkheid van de NMa van de Minister van Economische Zaken voor zo'n opschoning geen beletsel hoeft te zijn. De Minister van Economische

Zaken heeft immers uitdrukkelijk aangegeven maximale terughoudendheid te betrachten bij het geven van aanwijzingen, en als deze al gegeven worden, dat transparant en in alle openbaarheid te doen. De leden van de PvdA zijn zich er hierbij bewust dat het aandeelhouderschap van de staat in KPN in individuele dossiers een bezwaar zou kunnen opleveren. Zou de regering kunnen aangeven hoe in de «opschonings»-variant het gevaar van belangenverstrengeling zou kunnen worden vermeden. De leden van de PvdA wijzen in dit verband op de oplossing die in het wetsvoorstel Elektriciteitswet is gevonden (scheiding economisch eigendom en juridisch netbeheer).

De voorgenomen telecommunicatieregelgeving maakt het al in hoge mate mogelijk om in te spelen op toenemende marktwerking. Zo gelden diverse verplichtingen alleen voor partijen met aanmerkelijke marktmacht en voor bepaalde produktmarkten (vooral telefonie, in het bijzonder vaste telefonie, en huurlijnen). Concurrentie kan er toe leiden dat partijen die aanvankelijk nog een aanmerkelijke marktmacht hebben, een minder dominante positie krijgen en daardoor van verplichtingen ontslagen worden, eenvoudigweg omdat ze geen aanmerkelijke marktmacht meer hebben. Bovendien is in het wetsvoorstel (de artikelen 7.3, eerste lid en 7.4, tweede lid) voorzien in de mogelijkheid dat de OPTA ontheffing geeft van bepaalde verplichtingen, als er sprake is van voldoende concurrentie. Ook in de voorgenomen lagere regelgeving is voorzien in het loslaten van bepaalde verplichtingen (zoals de verplichting tot kostengeoriënteerde tarieven) als op een bepaalde deelmarkt sprake is van daadwerkelijke concurrentie. Het laten vallen van verplichtingen, zodra de markt-omstandigheden dat toelaten, lijkt voor de telecommunicatiesector een uitstekende benadering. De OPTA krijgt daarbij een belangrijke rol toebedeeld om als onafhankelijke instantie te beoordelen wanneer er van daadwerkelijke concurrentie sprake is. Aan deze praktische benadering is de voorkeur te geven boven het voortdurend bezien of bepaalde taken en bevoegdheden van de OPTA naar de NMa zouden kunnen worden overgeheveld.

In de voorgestane benadering speelt de eventuele afhankelijkheid van de NMa van de staat als aandeelhouder van KPN geen rol. Evenmin is er sprake van mogelijke belangenverstrengeling.

De veranderende rol van de OPTA zou dan bij de periodieke evaluatie kunnen worden bezien.

Voorts zij verwezen naar het hiervoor gegeven antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot de taken en bevoegdheden van OPTA op langere termijn. Voorts zij, wellicht ten overvloede, nog opgemerkt dat de algemene mededingingsbepalingen zelfstandige werking hebben, ongeacht wat bij of krachtens het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld. Als bijvoorbeeld bepaalde specifieke verplichtingen voor partijen met aanmerkelijke marktmacht komen te vervallen, blijft de NMa bevoegd de Mededingingswet toe te passen. Waar dus de OPTA aanvankelijk bevoegd is specifieke regels toe te passen, vervalt die bevoegdheid automatisch als de specifieke regels vervallen. Toezicht op het marktgedrag wordt dan nog uitsluitend uitgeoefend door de NMa als mededingingsautoriteit. In deze zin ligt in het systeem van onderhavige wetsvoorstel in combinatie met de Mededingingswet, al een zekere overgang van bevoegdheden besloten, zoals de leden van de PvdA-fractie bepleiten.

De leden van de PvdA noemen de tarieven van huurlijnen, waarbij KPN niet de vrijheid heeft af te wijken van de gepubliceerde tarieven, als illustratie van de onvolkomenheden van het hybride OPTA-NMa-systeem. Dit verbod zou begrijpelijk zijn als concurrenten niet over eigen infrastructuur beschikken. Maar dat is juist niet het geval. KPN kan zich dus niet verdedigen tegen prijsonderbieding. Ook meer algemeen geldt dit

voor het tariefbeleid. KPN moet bovendien volgens OPTA-voorschrift voor het gebruik voor toegang tot en gebruik van het net een tarief in rekening brengen, dat geheel op kostprijs is gebaseerd. Het gaat dan kennelijk om de kostprijs van een niet bestaand ultramodern net. Concurrenten zijn geheel vrij in hun tariefbeleid en kunnen via het aansluitnet van KPN ongeremd klanten werven, met name in de internationale telefonie. De leden van de PvdA-fractie vragen of in gevallen als deze een ultieme beslissingsbevoegdheid van de NMa niet meer waarborgen voor eerlijke concurrentie zou hebben gegeven?

Allereerst zij opgemerkt dat de tariefregels waar de leden van de PvdA-fractie op doelen expliciet in Europese ONP-richtlijnen zijn neergelegd en niet voortvloeien uit het algemene verbod van misbruik van machtspositie. Die regels zijn uitdrukkelijk bedoeld om nieuwkomers reële kansen te bieden marktaandeel te veroveren. Een nationale toezichthouder, of dat nu de sectorspecifieke toezichthouder OPTA of de algemene mededingingsautoriteit NMa is, is aan deze regels gebonden. Het «hybride»-systeem heeft hierop geen enkele invloed. Hierbij zij nog een kanttekening plaatsen bij de geschetste situatie. Anders dan de leden van de PvdA-fractie stellen, is er nog geen sprake van voldoende effectieve concurrentie op de huurlijnenmarkt. KPN is op deze markt zeer dominant aanwezig, terwijl andere aanbieders nog een zeer bescheiden aandeel hebben. Dat geldt ook voor nationale telefonie en zelfs, zij het duidelijk in mindere mate, voor internationale telefonie. Beseft moet worden dat KPN in de concurrentiestrijd goede papieren heeft: het is een efficiënt bedrijf, en kan, op de Nederlandse markt, vaak meer dan concurrenten profiteren van de schaalvoordelen die het landelijke net nu eenmaal biedt. Inderdaad hebben concurrenten meer tariefvrijheid en kunnen ze zich, anders dan KPN waar het telefonie en huurlijnen betreft, uitsluitend op deelmarkten richten. Dat neemt niet weg dat serieuze concurrenten niet zo maar verliesgevende tarieven kunnen hanteren. Ook zij zullen hun tarieven moeten baseren op continuïteit in de bedrijfsvoering. De tariefregels zijn overigens minder rigide dan de leden doen voorkomen. Zo kan de OPTA ontheffing geven van bepaalde tariefverplichtingen, als er sprake is van voldoende concurrentie. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de eis van kostengeoriënteerde tarieven voor internationale telefonie wordt verlicht als er voldoende concurrentie is. Het is aan de OPTA om te bepalen of dat het geval is. Ook in de nu geldende regelgeving, hiervoor zij verwezen naar onderdeel 2.15 en onderdeel 2.23 van het Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie, bestaat de mogelijkheid dat de OPTA KPN toestaat af te wijken van de uniforme tarieven en voorwaarden. KPN zou dan bijvoorbeeld mee kunnen doen met tenders, waarbij uiteraard de OPTA wel voorwaarden mag stellen, die (bijvoorbeeld) moeten waarborgen dat andere bidders op gelijke voorwaarden toegang krijgt tot het netwerk van KPN als KPN zelf. Het is juist dat concurrenten het aansluitnet kunnen gebruiken om klanten te werven, klanten die in deze gevallen wel hun abonnement bij KPN aanhouden. Maar herhaald zij, dat dat mogelijk is, is uitdrukkelijk de bedoeling van de Nederlandse en Europese regelgeving. Het zal concurrenten zelfs nog gemakkelijker worden gemaakt als te zijner tijd carrier preselectie (voorlopig voorzien in 2000) wordt ingevoerd. Dan kan het intoetsen van een viercijferige carrierselectiecode, zoals nu nog nodig is, geheel achterwege blijven. Wie de hoorn van de haak neemt krijgt dan onmiddellijk verbinding met de aanbieder van zijn keuze. Tot de invoering van carrierpreselectie is in Europees verband besloten om de daadwerkelijke totstandkoming van concurrentie nog verder te bevorderen. Dat dat in eerste aanleg ten koste gaat van de gevestigde aanbieders is onvermijdelijk. Nog een enkele opmerking over de kostprijs van «een niet bestaand

ultramodern net», dat uitgangspunt is voor de tariefstelling van KPN aan concurrenten. De leden van de PvdA-fractie doelen hier vermoedelijk op kostenmodellen die geënt zijn op lange termijn kosten (zogenaamde LRIC-modellen, LRIC = long run incremental costs). Dergelijke kostenmodellen worden in vele landen nu ontwikkeld bij interconnectie en bijzondere toegang, en in Europees verband sterk aanbevolen. Met de toepassing van LRIC-modellen wordt beoogd in te spelen op de kostenontwikkelingen en investeringsprogrammas op langere termijn. Het streven is voorts om voor mogelijke inefficiënties uit het verleden te corrigeren, vanuit de gedachte dat in een concurrerende omgeving zulke kosten ook niet in de tarieven kunnen worden doorberekend. De OPTA is, in samenspraak met KPN en andere marktpartijen, bezig met de ontwikkeling van een dergelijk model. De kostprijzen waarover de OPTA zich tot nu toe concreet heeft uitgelaten zijn echter nog gebaseerd op de kosten uit de boekhouding van KPN.

Inzake de opmerking van leden van de PvdA-fractie over een mogelijke ongelijke behandeling die volgens de fractie lijkt te ontstaan bij de financiering van de kosten door KPN om aftappen van telecommunicatieverbindingen achteraf mogelijk te maken, kan het volgende worden opgemerkt.

Het vaste telefoonnet van KPN Telecom is momenteel reeds aftapbaar. Alle apparatuur die noodzakelijk was om het vaste net aftapbaar te maken is reeds betaald door de overheid. Daarbij zij opgemerkt dat dat gebeurde in de periode dat er nog sprake was van het Staatsbedrijf der PTT. Eveneens worden momenteel alle variabele kosten die behoren bij het aftappen door KPN Telecom aan de overheid doorbelast en door de overheid betaald.

In het wetsvoorstel worden de investeringskosten, alsmede de jaarlijkse onderhouds- en exploitatiekosten voor het aftapbaar maken van nieuwe netwerken en diensten bij de aanbieders gelegd. Deze lijn is ingezet bij de Wet van 23 november 1995 tot wijziging van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen in verband met aftappen van GSM (Stb. 594). Toen is reeds besloten dat deze ingezette lijn op dit punt zal worden doorgetrokken naar alle toekomstige openbare telecommunicatienetwerken en -diensten in Nederland. Een en ander is daarna verwoord in het Beleidsvoornemen bevoegd aftappen telecommunicatie (kamerstukken II 1995/96, 24 679, nr. 1).

Het bedrijfsleven is er zodoende reeds sinds enige jaren van op de hoogte dat zij bij de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel met deze kosten voor nieuwe netwerken en diensten rekening moet houden. In dit verband zij ook nog verwezen naar de antwoorden op de vragen van de leden van de CDA-fractie over de kosten van het aftapbaar maken. De overheid zelf draagt de verantwoordelijkheid voor het aftappen en daarmee ook de kosten die direct daaraan verbonden zijn, i.c. de kosten die gepaard gaan met de inrichting van tapkamers en de huur van aftaplijnen, alsmede de kosten die rechtstreeks uit een individuele tap of informatieverstrekking voortvloeien.

De leden van de PvdA-fractie zijn van oordeel dat de NMa een doorslaggevende stem behoort te hebben bij de vaststelling van de tarieven voor interconnectie en het aansluitnet van KPN. In dit verband willen deze leden vernemen op welke wijze de NMa betrokken werd bij de uitspraak van de OPTA van 4 april jl. en of de NMa met de vastgestelde tarieven instemde. Tevens willen de leden op de hoogte gebracht worden van de wijze waarop interconnectie- en aansluitkosten in de andere landen van de EU worden vastgesteld. Zij willen ook weten op welke manier de mededingingsautoriteiten aldaar worden ingeschakeld.

In het onderhavige wetsvoorstel is de OPTA de bevoegde instantie om interconnectiegeschillen te beslechten. Voorzover daarbij mededingingsaspecten in het geding zijn, moet de OPTA handelen binnen de algemene regels die in overeenstemming met de NMa zijn vastgesteld. Het is de OPTA die de concrete beslissing neemt. Ook in Duitsland is het de specifieke telecommunicatieautoriteit die interconnectiegeschillen beslecht.

De beslissingen over interconnectie die de OPTA tot nu toe heeft genomen zijn gebaseerd op de thans geldende Wet op de telecommunicatievoorzieningen. De NMa heeft hierbij formeel geen rol. Wel is de NMa betrokken bij de vaststelling van de principes die door de OPTA worden gebruikt voor de bepaling van de hoogte van het rendement dat redelijkerwijs op geïnvesteerd vermogen mag worden behaald.

De uitspraak van de OPTA van april jl. over de vaststelling van de tarieven voor carrieselectie is in lijn met het beleid in andere Europese landen. Dit houdt in dat concurrenten niet geacht worden te moeten meebetalen voor de kosten van het aansluitnet van dominante marktpartijen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de aanpak van liberalisatie en grotere marktwerking naar type nutsvoorziening sterk verschilt. Zij vragen zich af waarom in de elektriciteitssector voor een dienst als toezichthouder is gekozen en in de telecomsector voor een onafhankelijk gremium. Verder zijn de leden er voorshands een voorstander van zowel de DTE als de OPTA, voor wat de mededingingsaspecten betreft, zo spoedig mogelijk als Kamer bij de NMa onder te brengen. Daarvoor zou de NMa wel de status van zelfstandig bestuursorgaan moeten krijgen. Ter wille van de consistentie van het regeringsbeleid zou het voor de hand liggen als de «kamermodaliteit» voor OPTA wordt uitgewerkt.

In de telecomsector is onder meer op aandringen van de Tweede Kamer voor een zelfstandige toezichthouder gekozen, de OPTA is een zelfstandig bestuursorgaan. De OPTA heeft voor wat betreft het toezicht op de specifieke mededingingsregels een tijdelijk karakter: als er voldoende concurrentie op de markt is ontwikkeld, kan het toezicht worden overgenomen door de NMa met de algemene mededingingsregels. Op welke termijn deze situatie wordt bereikt, kan nu nog niet worden overzien. In de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit is daartoe een expliciet evaluatiemoment ingebouwd. Om te voorkomen dat het sectorspecifieke toezicht van de OPTA uit de pas gaat lopen heeft het kabinet het standpunt ingenomen dat het uit de pas lopen van het specifieke mededingingstoezicht en het algemene mededingingstoezicht zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Dit vereist dan ook steeds overeenstemming tussen de OPTA en de NMa over de wijze van toepassing van algemene mededingingsbegrippen in het sectorspecifieke toezicht. Via het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement nr. 24 is deze overeenstemming niet steeds verzekerd. Aan deze benadering zijn risico's verbonden. Voor de beoordeling hiervan zij verwezen naar het antwoord op andere vragen terzake. Voor de elektriciteitssector wordt op dit moment de mogelijkheid onderzocht om de DTE onder te brengen als Kamer van de NMa. DTE dient overigens wel steeds overeenstemming met de NMa te bereiken over de toepassing van mededingingsbegrippen. Aldus wordt een uniforme interpretatie van mededingingsbegrippen gewaarborgd. Dit is het belangrijkste verschil tussen het mededingingstoezicht op de elektriciteits- en de telecomsector en niet de status van de toezichthouder (zbo/geen zbo). Het onderbrengen van de OPTA als kamer van de NMa is thans niet denkbaar, omdat dit vereist dat de NMa een zelfstandig bestuursorgaan wordt. Zodra dat het geval is kan deze variant nader in beeld worden gebracht.

Volgens de leden van de PvdA-fractie ontbreekt in de Telecommunicatiewet een reciprociteitsclausule zoals die in de Elektriciteitswet wordt voorgesteld. Verder vragen de leden zich af hoe het staat met de liberalisering van de markt in Frankrijk.

Ten aanzien van de toegang tot de markt in landen van de EU geldt de Europese wetgeving, in casu het EU-Verdrag en de EU-richtlijnen. Elk land is verplicht daar nationaal uitvoering aan te geven. De Europese Commissie bewaakt de implementatie en rapporteert daarover. Zo is op de Telecomraad van 26 februari 1998 een zeer gedetailleerd rapport verschenen over de implementatie van alle richtlijnen in alle lidstaten. Dat ziet er positief uit. Wel kunnen er zekere verschillen zijn in de concrete wetgeving in de diverse Europese landen, maar deze moeten wel binnen de Europese regels passen. Het betreffende rapport uit inderdaad enige zorgen van de zijde van de Europese Commissie over Frankrijk. Het betreft hier een vergunningvoorwaarde in Frankrijk die te maken heeft met de verplichting om aan research bij te dragen en de omvang van de financiële bijdragen aan de universele dienst. Hiertegen onderneemt de Europese Commissie echter geconcentreerde acties. Recent heeft de Europese Commissie bekendgemaakt infractie-procedures in te leiden vanwege onjuiste implementatie van richtlijnen. Een belangrijk verschil tussen de elektriciteitssector en de telecomsector is dat in de elektriciteitssector sprake is van een geleidelijke liberalisering waarbij het sommige landen is toegestaan de markt verder te liberaliseren dan de richtlijn minimaal voorschrijft en dat te verbinden aan een reciprociteitsclausule. Om ongewenste marktverstoringen te voorkomen zijn hiertoe reciprociteitsclausules in de voorgestelde Elektriciteitswet opgenomen. Deze zijn dus binnen die richtlijn toegestaan. De ONP-richtlijnen staan echter dergelijke reciprociteitsclausules niet toe in de telecommunicatiesector.

De leden van de PvdA-fractie willen vernemen of in de afzienbare toekomst gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheid dat ook een organisatie met een aandeel van minder dan 25% in de relevante markt tot organisatie met «een aanmerkelijke macht op de markt» wordt verklaard. De leden zijn benieuwd hoe hiermee in de Duitse praktijk wordt omgegaan.

Volgens het onderhavige wetsvoorstel is de OPTA belast met het aanwijzen van partijen met een aanmerkelijke macht op bepaalde markten. Het voornemen van de OPTA is om na een openbare consultatie van marktpartijen en in overleg met de NMa en de Europese Commissie tot die aanwijzing te komen, binnen de normen die dit wetsvoorstel geeft.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering ook van oordeel is dat het redelijk zou zijn als ook andere aanbieders van (vergelijkbare) telecommunicatiediensten dan KPN mee zouden betalen aan de tekorten die voor KPN zouden ontstaan als KPN ter uitvoering van de motie van de leden Roethof-Van Zuijlen (kamerstukken II 1997/98, 25 533, nr. 68) de prijsstijging van het kleinverbruikerspakket zou beperken tot de inflatie.

Hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel bevat bepalingen met betrekking tot de universele dienstverlening. Op grond van artikel 9.1 worden bij algemene maatregel van bestuur de diensten aangewezen die worden gerekend tot de universele dienst. Daarbij wordt aangesloten bij de diensten die worden genoemd in richtlijn nr. 98/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 februari 1998 inzake de toepassing van Open Network Provision (ONP) op spraaktelefonie en inzake de universele telecommunicatiedienst in een door concurrentie gekenmerkt klimaat (PbEG L 101). Voor deze diensten geldt dat die voor eenieder

beschikbaar en betaalbaar moeten zijn. Alleen terzake van deze diensten is het toegestaan dat de nettokosten van degene die een opdracht krijgt om deze diensten te verzorgen worden omgeslagen over andere aanbieders van vergelijkbare telecommunicatiediensten.

Van de bevoegdheid op grond van hoofdstuk 9 om een of meer aanbieders van telecommunicatiediensten aan te wijzen om een universele dienst te verzorgen wordt pas gebruik gemaakt als in de praktijk blijkt dat de markt de betreffende diensten niet voor eenieder beschikbaar en betaalbaar aanbiedt, dan wel dat de verwachting is dat dit niet zal gebeuren.

Een van de diensten die voor eenieder beschikbaar en betaalbaar moet zijn is de telefoondienst. Het ligt in het voornemen om met betrekking tot de betaalbaarheid van de vaste openbare telefoondienst in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 9.1, eerste lid, regels op te nemen. Het is de bedoeling om een betaalbaar bereikbaarheidspakket in te stellen. Dit pakket zal slechts beschikbaar zijn voor natuurlijke personen die uitsluitend of hoofdzakelijk anders dan ter uitoefening van een beroep of bedrijf handelen. Voorts zal het alleen gaan om enkelvoudige en analoge aansluitingen. Voorts zal de tarifiering van dit universele dienstverleningspakket ten opzichte van een andere abonnementsvorm waarbij de vaste abonnementskosten wel gebaseerd zijn op de kosten van het aansluitnet, zodanig zijn, dat dit pakket slechts financieel voordelig is voor degenen die daadwerkelijk zelf weinig bellen. Het gaat hier vooral om een betaalbaar bereikbaarheidspakket, vergelijkbaar met het nu aangeboden «belbudget»-pakket.

KPN is op grond van artikel 20.1 verplicht een dergelijk bereikbaarheidsabonnement aan te bieden. Deze verplichting geldt gedurende een jaar na opzegging er van door KPN. Gedurende dat jaar kan worden bezien of het nodig is tot een aanwijzing op grond van hoofdstuk 9 over te gaan. Van het bereikbaarheidsabonnement zal naar verwachting slechts een beperkt aantal abonnees gebruik gaan maken. De kosten die hieruit voor KPN voortvloeien zullen uit dien hoofde beperkt blijven. Deze kosten kunnen niet worden omgeslagen over andere aanbieders van de telefoondienst omdat hier geen sprake is van een opdracht aan KPN op grond van hoofdstuk 9 van de wet. Als KPN van oordeel is dat de last te zwaar wordt, kan zij door opzegging zich aan die verplichting onttrekken. Als daarna KPN op grond van hoofdstuk 9 wordt aangewezen kunnen de kosten wel worden verdeeld over de andere aanbieders van de telefoondienst. De beoordeling of de verplichting om een voor eenieder betaalbare vorm van telefoondienst te bieden tot een onaanvaardbare onevenwichtigheid met andere aanbieders leidt, berust in de eerste plaats bij KPN zelf.

De leden van de PvdA-fractie zijn van oordeel dat de kosten voor het verleggen van telecommunicatiekabels niet voor rekening van de overheid dienen te komen. De leden vragen de regering hoe zij denkt dit probleem op te lossen.

Het wetsvoorstel verplicht de beheerders van openbare grond om telecommunicatiekabels op openbare grond te gedogen. Hierover mag geen precariobelasting worden geheven. Deze vrijstelling van het heffen van precariobelasting voor graafgerechtigden kent echter wel haar beperkingen. Artikel 5.7 van het wetsvoorstel bepaalt dat een graafgerechtigde verplicht is op eigen kosten over te gaan tot verplaatsing van kabels, indien deze verplaatsing nodig is voor de oprichting van gebouwen of de uitvoering van werken door of vanwege de gedoogplichtige, in het merendeel van de gevallen een gemeente. Kort samengevat komt dit neer op het adagium «liggen om niet, verleggen om niet». Anders dan de leden van de PvdA-fractie menen, komen de kosten van het verleggen van telecommunicatiekabels in bedoelde gevallen dus niet

ten laste van de overheid maar zijn voor rekening van de graaf-gerechtigde.

De leden van de fractie van D66 merken op, dat het Nederlandse telefonienetwerk een van de meest geavanceerde netwerken ter wereld is. Hoewel KPN dit netwerk in de loop der jaren heeft aangelegd als monopolist zal zij met het openbreken van de markt nieuwe aanbieders op dit netwerk moeten toelaten. De investeringen die voor het onderhoud en verbeteringen van dit netwerk gedaan moeten worden zijn aanzienlijk. Tot nog toe draagt KPN de kosten voor die investeringen alleen. Sterker nog KPN is verplicht nieuwe aansluitingen op bijvoorbeeld VINEX-locaties te financieren. Verplichtingen die de concurrentie niet hoeft te dragen. De leden van de fractie van D66 vragen of het redelijk is dat nieuwe gebruikers van het netwerk niet aan die kosten hoeven bij te dragen.

Anders dan de leden van de fractie van D66 veronderstellen zijn gebruikers van het netwerk van KPN voor het gebruik van dat netwerk kosten verschuldigd. In geval van interconnectie en bijzondere toegang, maar ook bijvoorbeeld voor het gebruik van het netwerk bij het telefoonverkeer wordt door KPN voor het gebruik van het netwerk een vergoeding in rekening gebracht. De wijze van bepaling van de hoogte van de vergoeding is mede afhankelijk van het gebruik van het netwerk. In deze vergoedingen worden diverse kostenelementen van het netwerk verrekend, zo ook de investeringskosten. Deze investeringskosten komen derhalve niet alleen voor rekening van KPN.

De leden van de fractie van D66 merken op dat in toenemende mate de oorspronkelijke functie van het netwerk – spraak – verlegd wordt naar andere functies, zoals datacommunicatie of internet. Ook worden nieuwe diensten ontwikkeld, zoals ATM en ADSL. Door digitalisering valt er in het gebruik van het netwerk geen onderscheid meer te maken tussen telefonie, beeldtransport, fax en data. Dit is ook niet nodig omdat al deze diensten van hetzelfde netwerk gebruik maken. De Telecommunicatiewet geeft de mogelijkheid om diensten anders dan het traditionele spraakverkeer buiten het telefoonnetwerk te plaatsen. Dit zou de ontwikkeling van innovatieve diensten kunnen frustreren.

Het standpunt van de leden van de fractie van D66 dat het onderhavige wetsvoorstel de ontwikkeling van nieuwe diensten zou belemmeren, wordt niet gedeeld. Er is immers geen enkele belemmering om het traditionele telefoonnetwerk te gebruiken voor andere toepassingen dan telefonie. Goede voorbeelden hiervan zijn al door de leden zelf genoemd: faxverkeer en internetverkeer. Deze vormen van telecommunicatie zijn volop tot ontwikkeling gekomen, hoewel er nagenoeg geen specifieke regelgeving over is. Wel stelt het onderhavige wetsvoorstel algemene eisen aan openbare telecommunicatiediensten, zoals de plicht tot registratie, aftapbaarheid, verplichtingen in verband met privacy en – als dat zinvol is – interconnectie. Deze eisen gelden onafhankelijk van de infrastructuur (vaste telefoonnetwerk, mobiele telefoonnetwerk, kabeltelevisienetwerk etc.) waarover deze diensten worden geboden. Het wetsvoorstel stelt voorts aanvullende eisen aan bepaalde diensten (telefonie, huurlijnen), eisen die in belangrijke mate voortvloeien uit Europese regelgeving, en ook die eisen zijn overigens onafhankelijk van de infrastructuur die wordt gebruikt.

Het gebruik van telefoonnetwerken voor nieuwe diensten wordt in het onderhavige wetsvoorstel zelfs bevorderd, door het recht op bijzondere toegang, althans als het gaat om netwerken van aanbieders met aanmerkelijke marktmacht. Met een beroep op dat recht kunnen aanbieders van telecommunicatiediensten bijzondere voorzieningen vragen, die voor hun onmisbaar zijn voor hun dienstverlening. Daarvan profiteren ook

(misschien zelfs: vooral) aanbieders van nieuwe vormen van dienstverlening.

De leden van de fractie van D66 merken op dat op de telecommunicatiemarkt diverse toezichthouders actief zijn. De coördinatie tussen de verschillende toezichthouders is onvoldoende geregeld. Voorkomen moet worden dat twee toezichthoudende instanties zich onafhankelijk van elkaar met dezelfde vragen gaan bezig houden. Een duidelijke afbakening is derhalve gewenst. De leden van de fractie van D66 vragen of hiervoor nog een richtlijn wordt ontwikkeld.

Waar het gaat om de bevoegdheden van de Minister van Verkeer en Waterstaat, van het Commissariaat van de Media en van de OPTA is de afbakening voldoende duidelijk. De materie waar deze toezichthouders zich mee bezighouden vertoont immers geen of nauwelijks overlappingen. Anders ligt het met de verhouding van NMa met, in het bijzonder, de OPTA. Hiervoor zij verwezen naar het antwoord op de vragen die hiervoorafgaand door de leden van de VVD-fractie en van de PvdA-fractie zijn gesteld met betrekking tot de verhouding tussen de OPTA en de NMa.

De leden van de fractie van D66 zijn van oordeel dat de kosten van toezicht opgebracht zouden moeten worden uit de algemene middelen. Zij vinden het een vreemde zaak en een in Nederland unieke regeling dat de kosten voor toezicht worden afgewenteld op de marktpartijen. De kosten voor toezichthoudende instanties in andere branches worden immers ook uit de algemene middelen gefinancierd, zo is hun stelling. Ook de leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV komen tot de stelling dat er op andere beleidsterreinen geen sprake zou zijn van het doorberekenen van handhavingskosten aan marktpartijen.

Zowel tijdens de schriftelijke als de mondelinge behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer is nadrukkelijk stilgestaan bij de wijze waarop de kosten van het toezicht in het kader van de Telecommunicatiewet in rekening dienen te worden gebracht. Geconstateerd kan worden dat nog steeds onverkort geldt hetgeen dienaangaande is opgemerkt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (kamerstukken II 1996/97, 25 533, nr 3, blz. 133). Basis voor deze stellingname blijft het kabinetsstandpunt dat is vastgesteld naar aanleiding van het rapport Maat houden, een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten dat door een ambtelijke werkgroep in MDW-verband is opgesteld (kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr 64).

In het algemeen geldt dat de zogenoemde preventieve en repressieve handhavingskosten niet in rekening zouden dienen te worden gebracht aan burgers en bedrijven, met name niet omdat handhaving in het algemeen niet individueel toerekenbaar is en het individuele profijt moeilijk is vast te stellen. In specifiek aangegeven omstandigheden kan er echter sprake zijn van een uitzondering op het hier genoemde uitgangspunt. In de telecommunicatiesector is hier sprake van, met name gelet op het feit dat er in principe een beperkt aantal partijen is dat een specifiek aan hen toerekenbaar profijt heeft van de door de overheid verrichte handhavingsactiviteiten. Indicatief hiervoor is in elk geval dat de telecommunicatiewetgeving zich toch vooral kenmerkt als marktordenende regelgeving.

Overigens betekent het feit dat krachtens dit wetsvoorstel handhavingskosten mogen worden doorberekend niet dat daarmee voor de betrokken marktpartijen volstrekt onduidelijk zal zijn hoe de uiteindelijk in rekening te brengen vergoeding wordt vastgesteld. Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer over dit onderwerp heeft ondergetekende met de Tweede Kamer geconcludeerd dat de criteria voor de doorberekening van handhavingskosten helder en objectief zullen moeten

zijn. Voorkomen moet worden dat de kostentoerekeningsgrondslagen zodanig ondoorzichtig zijn dat dit tot veel praktische en juridische problemen bij de uitvoering van de doorberekening zal leiden. Ondergetekende heeft dan ook aangegeven dat zal worden bevorderd dat in de algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van het desbetreffende wetsartikel heldere en objectieve criteria worden opgenomen voor de kostentoerekeningsgrondslagen ter bepaling van de vergoedingen van de onderscheiden marktpartijen (brief van 6 april 1998, kamerstukken II 1997/98, 25 533, nr. 80).

Ten aanzien van de stelling dat het doorberekenen van preventieve of repressieve handhavingskosten in andere sectoren niet aan de orde is, lijkt er sprake te zijn van een misverstand. Er is wel degelijk sprake van doorberekening. Voor een overzicht van desbetreffende bepalingen zij hier kortheidshalve verwezen naar bijlage 3 van het hiervoor genoemde rapport Maat houden, een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten waarin een desbetreffende inventarisatie is opgenomen. Zo vindt doorberekening onder meer plaats in het kader van de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995 en de Wet inzake de wisselkantoren.

De leden van de fractie van D66 merken op dat KPN zich, door de regelgeving opgelegd door de OPTA, genoodzaakt heeft gezien de tarieven van het vaste net te verhogen. Hoewel dit de concurrentie ten goede komt, betekent dit dat voor het grootste gedeelte van de bevolking de kosten voor telefonie omhoog gaan, terwijl er nog geen alternatieven zijn voor het vaste net. De doelstelling van het beleid is dat liberalisatie ten goede moet komen aan de burger, maar de uitwerking op dit moment is tegengesteld.

Een ander voorbeeld, aldus de leden van de fractie van D66, waar de toeneming van concurrentie niet in alle opzichten positief werkt is mobiele telecommunicatie. Voor de burger is het buitengewoon ondoorzichtig geworden wie welke kwaliteit levert tegen welke prijs. De doelstelling, een heldere en duidelijke markt wordt hiermee niet gehaald.

De leden van de fractie van D66 vragen of kan worden ingegaan op deze ontwikkelingen en kan worden aangegeven of de doelstellingen van de wet in de toekomst worden gehaald.

De vraag in hoeverre de particuliere gebruiker profiteert van de liberalisering is bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer uitvoerig aan de orde geweest (zie bijvoorbeeld de nota naar aanleiding van het verslag, kamerstukken II 1997/98, 25 533, nr. 5, blz. 6-8). Daar wordt opgemerkt dat het geen verbazing behoeft te wekken dat op de korte termijn de concurrentie op telefonie vooral gericht zal zijn op gebruikers die veel en vooral veel internationaal bellen. Dat heeft alles te maken met de historisch gegroeide tariefstructuur van KPN Telecom die ertoe heeft geleid dat vooral veel winst werd behaald op het telefoonverkeer, en dan vooral het internationale verkeer. Het aansluitnet levert daarentegen veel minder rendement op. De meest winstgevende marktsegmenten zijn voor concurrenten nu eenmaal het gemakkelijkst te betreden. En, zoals gezegd zijn door de gegroeide tariefstructuur «veelbellers» (vaak zakelijke klanten) meer winstgevend dan «weinigbellers» (vaak particuliere klanten). Naarmate de concurrentie op de zeer winstgevende marktsegmenten toeneemt, kan zonn tariefstructuur niet meer in stand blijven. KPN Telecom gaat dan ook, zoals bekend, de tarieven aanpassen, waarbij het standaard-abonnement ongeveer f 7,- per maand omhoog gaat. Daar staat dan wel een forse daling van de verkeerstarieven tegenover. Of een individu als gevolg van deze aanpassing per saldo meer of minder gaat betalen, hangt af van zijn belpatroon. Het is echter juist dat het vooral de grote, vaak zakelijke

gebruikers zijn, die het meest profiteren van de tariefaanpassingen. Concurrentie brengt nu eenmaal met zich mee dat «subsiestromen» van zeer winstgevende marktsegmenten naar veel minder winstgevende marktsegmenten niet in stand kunnen blijven.

Toch betekent dat niet dat de particuliere gebruikers geen baat zouden hebben bij concurrentie. Hoewel er op de «abonnementsmarkt» nauwelijks een alternatief voor KPN is, is er inmiddels volop concurrentie op de verkeersmarkt. Er zijn immers al diverse aanbieders van telefonie actief die zich, op basis van carrierselectie, richten tot alle abonnees van KPN Telecom. Zij bieden (soms forse) kortingen op het nationale en internationale verkeer en het verkeer naar mobiele gebruikers. Elke abonnee van KPN Telecom die geen belbudget-abonnement heeft, kan vaak zonder (financiële) toegangsdrempels als minimumafname, administratiekosten of abonnementskosten, van de concurrerende dienstverlening gebruik maken. Op deze manier kan ook een particuliere gebruiker van de liberalisering profiteren. Ook kan de particuliere gebruiker, wellicht al op redelijk korte termijn, profiteren van diverse vormen van (relatief goedkope) Internettelefonie. Verder zal, zij het voorlopig op bescheiden schaal, telefonie aangeboden worden via alternatieve infrastructuur, in het bijzonder de kabeltelevisienetwerken. In de nota naar aanleiding van het verslag is nog opgemerkt dat mag worden verwacht dat de concurrentie KPN Telecom dwingt zich meer in te spannen om klanten te behouden. Behalve door meer keuze in de tariefstelling (verschillende tariefpakketten) zal sneller nieuwe dienstverlening aan worden geboden. Daarbij kan worden gedacht aan diensten zoals wisselgesprek, diverse doorschakeldiensten en de introductie van nummerweergaven in het analoge netwerk.

Of, en zo ja in welke mate en op welke wijze, de particuliere gebruiker beduidend lagere tarieven kan verwachten is nu niet goed aan te geven. Zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag is opgemerkt is marktwerking minder voorspelbaar dan door de overheid vastgestelde tariefelementen. Wel zij opgemerkt dat de betaalbaarheid van de universele dienstverlening verzekerd is. In het onderhavige wetsvoorstel is en in de lagere regelgeving zal worden voorzien in de beschikbaarheid van een betaalbaar bereikbaarheidspakket voor particulieren die weinig bellen. Het huidige (goedkope) belbudget-abonnement van KPN Telecom, vervult in zekere zin al deze functie.

De leden van de fractie van D66 wijzen ook nog op de ondoorzichtigheid van tarieven op de markt van mobiele telefonie.

Ten aanzien van de tarieven voor mobiele telefonie valt niet te ontkennen dat deze ondoorzichtig zijn, maar er zij wel op gewezen dat op basis van de huidige wetgeving zowel de GSM-vergunninghouders (Libertel en KPN) als dienstenleveranciers die zelf geen vergunning hebben, volstrekt vrij zijn in het vaststellen van tarieven. Van die vrijheid wordt dus volop gebruik gemaakt. Ook zij opgemerkt dat, ondanks of dankzij, de tariefvrijheid, de markt van mobiele telefonie een spectaculaire groei heeft doorgemaakt. Die doelstelling van het beleid, een grotere beschikbaarheid van mobiele dienstverlening, wordt in elk geval wel behaald. Overigens kan geconstateerd worden dat de afgelopen maanden enige uniformering van tariefpakketten te bespeuren valt. Kennelijk vinden beide vergunninghouders dat de markt ook baat heeft bij meer duidelijkheid. Maar zij zijn het die tot deze conclusie komen, en zo hoort dat ook in een geliberaliseerde markt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de reactie van de regering op hun eerste indruk waarin markt en concurrentie teveel doel in plaats van middel is geworden. Zij vragen of de totaal veranderde situatie op de markt geen aanleiding tot (fundamentele) heroverweging is. Voorts

vragen zij of er niet zoiets als een Nederlands belang bij Nederlandse spelers op de telecommunicatiemarkt bestaat.

De regering is van oordeel dat markt en concurrentie geen doel op zich zijn maar een van de middelen om andere doelen te bereiken. Die doelen zijn gelegen in het versterken van de economische positie van Nederland door eersteklas telecommunicatievoorzieningen, in een hoogwaardige informatie-infrastructuur alsook in het verankeren van maatschappelijke belangen bij de ontwikkelingen van de telecommunicatie. Deze doelen worden in samenhang nagestreefd. Ten aanzien van de middelen is de regering van oordeel dat het bevorderen van de daadwerkelijke mededinging een belangrijk middel is om de kwaliteit van telecommunicatievoorzieningen in termen van prijs/kwaliteit verhouding en innovatie van technologie en diensten te bevorderen. Daarnaast zijn er echter evenzeer middelen in het wetsvoorstel opgenomen om de maatschappelijke belangen ook in een concurrerende sector te waarborgen. Het gaat dan onder andere om onderwerpen als universele dienstverlening, bescherming van de persoonlijke levenssfeer en consumentenbescherming. De regering is van oordeel dat in het wetsvoorstel een evenwichtig pakket aan middelen is voorzien om de genoemde doelen in samenhang te behartigen. Ten aanzien van de vraag of er niet zoiets als een Nederlands belang bij Nederlandse spelers op de telecommunicatiemarkt bestaat is de regering van mening dat er zeker een belang van de overheid is bij spelers die toegevoegde waarde leveren aan de Nederlandse economie, werkgelegenheid en concurrentiekracht.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen de volgende vragen. Hoe wordt de term «voldoende concurrentie» precies gedefinieerd? Is verlies van marktaandeel een zelfstandig doel? Is het denkbaar dat KPN Telecom het in de komende concurrentieslag zo goed doet, dat ze bijvoorbeeld 90% van de markt weet te behouden? Hoe billijk is het dat KPN Telecom (tijdelijk) beperkingen krijgt opgelegd en dat zo feitelijk de overheid de markt bepaalt? Het is toch geen overheidstaak om markten te bepalen. Is het redelijk dat OPTA – op verzoek van concurrenten – de grootverbruikerstarieven van KPN verlaagt, tot zelfs beneden de kostprijs? Leidt dit niet tot een geforceerd overhevelen van een markt naar de concurrent. Leidt dit kiezen voor de concurrent in plaats van kiezen voor de concurrentie wel tot een optimale situatie? Erkent de regering het risico van een sub-optimaal me-too-product? Hoe lang is tijdelijk? Welke argumenten kan de regering aandragen om differentiatie van tarieven, dat toch inherent is aan marktwerking, te verbieden?

De vragen van de leden van GroenLinks hebben betrekking op marktwerking, ingrijpen in de tarieven van KPN Telecom, de rechtvaardiging van beperkingen die KPN Telecom krijgt opgelegd. Het is juist dat de gevestigde aanbieders, vaak de ex-monopolisten, in de beginfase van de liberalisering verplichtingen krijgen opgelegd die anderen niet hebben. Deze keuze is, in Europees verband overigens, heel bewust gemaakt, en vastgelegd in diverse Europese ONP-richtlijnen. De bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel zijn onder meer een uitwerking van deze richtlijnen op nationaal niveau. Over de noodzaak van deze asymmetrische regelgeving is in de memorie van toelichting – nota naar aanleiding van het verslag uitvoerig ingegaan (kamerstukken II 1996/97, 25 533, nr. 3, § 2.3, blz. 6, § 5, blz. 26–34, en kamerstukken 1997/98, 25 533, nr. 6, blz. 28–29, en de hoofdstukken 6 en 7). Tevens zij verwezen naar het antwoord op de door de leden van de PvdA-fractie hiervoorafgaand gestelde vraag over de onvolkomenheden van het hybride OPTA-NMa-systeem.

Naarmate de concurrentie daadwerkelijk gestalte krijgt kunnen de extra verplichtingen die opgelegd zijn aan partijen met aanmerkelijke markt-

macht worden verlicht. Wat in dit verband «voldoende concurrentie» is, is niet met wiskundige precisie te definiëren. Wel is in Europees verband aangegeven wanneer, normaal gesproken, er sprake is van aanmerkelijke marktmacht. Een omzetaandeel van 25% of meer op de relevante markt is daarbij een belangrijk, maar niet allesbepalend, criterium. Ook andere relevante factoren, die ook van belang zijn voor de vraag of een partij een economische machtspositie heeft in de zin van de Mededingingswet, kunnen daarbij een rol spelen. Vandaar dat over het begrip aanmerkelijke macht ook afstemming moet plaatsvinden met de NMa.

Naast diverse andere verplichtingen kent het ONP-regime bepaalde tariefregels die gelden voor aanbieders met een aanmerkelijke marktmacht. Tariefdifferentiatie is binnen die regels overigens niet uitgesloten. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk verschillende tariefpakketten aan te bieden, en dat doet KPN Telecom ook. Wel geldt, zolang er onvoldoende concurrentie is, de eis van kostenoriëntatie. Ook geldt, ingevolge artikel 7.3, eerste lid, onderdeel c, en artikel 7.4, tweede lid, onder a, van het wetsvoorstel, dat in het gehele land dezelfde vormen van tarifiering moeten worden gehanteerd. De OPTA kan hiervan ontheffing verlenen als er op de betreffende markt voldoende concurrentie is.

Verlies van marktaandeel voor KPN Telecom is vanzelfsprekend geen zelfstandig doel. Wel ligt het voor de hand dat in markten, waar tot voor kort een monopoliepositie bestond, het marktaandeel zal afnemen.

Overigens kan, ook door de versterkte concurrentie, de totale markt groeien, zodat de betekenis van een afnemend marktaandeel gerelativeerd moet worden. Waar het om gaat is dat nieuwkomers een reële kans krijgen om een redelijke marktpositie te verwerven. Daar hoort onder andere bij dat zij via interconnectie en bijzondere toegang gebruik kunnen maken van het fijnmazige, landelijk dekkende net van KPN Telecom. Immers, KPN Telecom heeft in het verleden als enige een dergelijk netwerk kunnen opbouwen. Het dupliceren van z'n fijnmazig netwerk is niet alleen duur, het kost ook veel tijd. Ook hoort er bij dat KPN Telecom haar dominante positie niet gebruikt om nieuwkomers uit de markt te prijzen. Dat zou KPN Telecom kunnen doen door daar waar concurrentie van enige betekenis wordt ondervonden met een zeer lage of zelfs helemaal geen winst genoeg te nemen, terwijl elders de tarieven hoog blijven. Het is tegen deze achtergrond dat de specifieke tariefbepalingen die voor KPN Telecom gelden moeten worden gezien.

Een voorspelling welk marktaandeel KPN Telecom kan behouden, wordt niet gedaan. Dat verschilt ongetwijfeld van marktsegment tot marktsegment. Dat KPN Telecom gemiddeld over al die deelmarkten 90% marktaandeel zal kunnen behouden betwijfel ik. In Engeland heeft British Telecom inderdaad een zeer groot marktaandeel behouden, ook na bijna 15 jaar concurrentie, maar het Europese model van liberalisering gaat veel verder dan het duopolie dat lange tijd in Engeland is gehandhaafd.

Wat ingrijpen van de OPTA betreft in de tarieven voor interconnectie en bijzondere toegang: dat gebeurt inderdaad op verzoek van concurrenten. Dat is echter logisch in de gekozen benadering: geschillen over interconnectie en bijzondere toegang worden voorgelegd aan een onafhankelijke instantie, in dit geval de OPTA. Ook in dit opzicht loopt het Nederlandse regime in de pas met de Europese regelgeving, dat uitdrukkelijk aan partijen het recht toekent om geschillen voor te leggen aan de nationale toezichthoudende instantie. Dat de OPTA KPN Telecom zou verplichten onder de kosten te leveren is niet juist: ook voor KPNs interconnectietarieven en tarieven voor bijzondere toegang geldt de eis van kostenoriëntatie. Een redelijk rendement over de investeringen die zijn gedaan hoort daarbij. Wel kunnen tarieven mede gebaseerd zijn op bepaalde kostenmodellen, die niet de historische kosten als uitgangspunt nemen. Dergelijke kostenmodellen worden ook in andere vele landen ontwikkeld. De OPTA ontwikkelt deze modellen in samenspraak met KPN en andere marktpartijen. Zie in dit verband ook het antwoord op de vraag

met betrekking tot de onvolkomenheden van het hybride OPTA-NMa-systeem. Daar is ook aangegeven dat de kostprijzen waarover de OPTA zich tot nu toe concreet heeft uitgelaten wel degelijk gebaseerd zijn op de kosten uit de boekhouding van KPN Telecom.

Hiervoor is de achtergrond geschetst van de regelgeving die aan partijen met aanmerkelijke marktmacht zwaardere verplichtingen oplegt dan aan anderen, althans op sommige markten (in het bijzonder huurlijnen en vaste telefonie). Zoals vaak moeten ook in dit wetsvoorstel tegengestelde belangen met elkaar worden verzoend. Daarbij is geprobeerd een zo goed mogelijk evenwicht te vinden tussen ingrijpen in de marktverhoudingen door het opleggen van specifieke regels, en het volstrekt achterwege laten van regels. In het onderhavige wetsvoorstel is een redelijk evenwicht gevonden. Daarbij moet worden bedacht dat de wet veel flexibiliteit biedt, waarbij nadere regels kunnen worden gesteld of regels juist kunnen vervallen als de praktijk laat zien dat dat wenselijk is. In dit proces van evaluatie en zonedig aanpassing van regels, zowel in Europees als nationaal verband, hoeft de vraag naar «hoe lang is tijdelijk» ook niet precies beantwoord te worden. In dit verband zij ook verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie omtrent de tijdelijkheid van de instelling van de OPTA.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen:

- a) Wat is de tijdhorizon van OPTA?
- b) Kan de regering een beschouwing geven over het gevaar van forum-shopping dat in het wetsvoorstel besloten ligt.

Voor de beantwoording van vraag a zij verwezen naar de antwoorden op voorgaande vragen van de leden van de VVD-fractie en de leden van de PvdA-fractie over de tijdelijkheid van de OPTA.

Voor de beantwoording van vraag b kan worden verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de verdeling van toezichthoudende bevoegdheden over de OPTA en de NMa.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat vanuit de Ministeries van Binnenlandse Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen veel belang wordt gehecht aan een goede toegankelijkheid (met lage tarieven) van nieuwe communicatiesystemen. Voor Nederland zou dit een belangrijk concurrentievoordeel opleveren. Vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt, volgens de leden van de fractie van GroenLinks, getrokken aan rendementseisen van KPN Telecom. Het zou, naar het oordeel van de leden van de fractie van GroenLinks, heel goed mogelijk zijn dat via kruissubsidies de doelstelling van hoge toegankelijkheid en lage tarieven wordt betaald door winstgevendende activiteiten elders.

Vooropgesteld zij dat het belang van een goede toegankelijkheid van communicatiesystemen wordt onderschreven. Uiteraard dient wel rekening te worden gehouden met, in dit geval, Europese richtlijnen. Zo bepaalt, kort samengevat, artikel 17 van richtlijn nr. 98/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 februari 1998 inzake de toepassing van Open Network Provision (ONP) op spraaktelefonie en inzake de universele telecommunicatiedienst in een door concurrentie gekenmerkt klimaat (PbEG L 101) dat de tarieven voor het gebruik van het vaste openbare telefoonnet en de vaste openbare telefoondienst in overeenstemming moeten zijn met de grondbeginselen van kostenoriëntering. Dat brengt mee dat vorenbedoelde tarieven niet onder de kosten mogen liggen. Derhalve is kruissubsidiëring niet altijd mogelijk.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering een reactie op de bezwaren van de Registratiekamer bij de artikelen 3.10, 13.4 en 13.7 en vragen de regering in elk geval om een restrictieve interpretatie van deze artikelen.

In haar brief aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 5 juni 1998, no. 98.A.495.01, verwijst de Registratiekamer bij artikel 3.10, vierde lid, naar een eerder advies. In dit advies (advies van de Registratiekamer van 12 december 1997, no. 97.A.961.01, aan de Minister van Verkeer en Waterstaat inzake de registratie van pre-paid cards) concludeerde de Registratiekamer dat zij het voornemen van de regering tot verplichte registratie van afnemers van vooruitbetaalde telefoonkaarten (zogenaamde pre-paid cards) beschouwde als een onrechtmatige inbreuk op het recht op vertrouwelijke communicatie, neergelegd in artikel 8 van het op 4 november 1950 te Rome totstandgekomen Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (Trb. 1951, 154) (EVRM). Mede om deze reden is er door de regering gezocht naar andere mogelijkheden om de aftapbaarheid van telecommunicatie bij vooruitbetaling te waarborgen. Het probleem bij telecommunicatie op basis van vooruitbetaling is, dat het niet meer mogelijk is om bij de aanbieder van telecommunicatie het nummer waarop getapt moet worden te verkrijgen. Er bleken technische oplossingen mogelijk voor dit probleem. Ten eerste doordat het mogelijk bleek dat aanbieders van telecommunicatie in hun centrale databestand dit nummer selecteren. Ten tweede doordat deze nummers met behulp van actieve scan-apparatuur kunnen opgevangen. Deze oplossingen zijn bij tweede nota van wijziging gereguleerd in de artikelen 3.10, vierde lid, en 13.4, tweede lid. Volledigheidshalve zij ook verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of er een methode is gevonden voor het aftappen van een gesprek met een pre-paid card, alsmede naar de toelichting op de artikelen 3.10, vierde lid en 13.4 bij de tweede nota van wijziging (kamerstukken II 1997/98, 25 533, nr 8). Het betreft relatief eenvoudige mogelijkheden die in veel mindere mate raken aan de persoonlijke levenssfeer dan de eerst voorgenomen registratie en legitimatie bij aanschaf van een telefoonkaart.

De Registratiekamer nu bepleit schrapping van artikel 3.10, vierde lid, alwaar de inzet van actieve scan-apparatuur is geregeld. Zij stelt dat de Telecommunicatiewet geen nieuwe bevoegdheden in het leven dient te roepen, maar volgend moet zijn aan de strafvorderlijke wetgeving en de wetgeving terzake van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Hierover zij het volgende opgemerkt. In de genoemde wetgeving worden inderdaad de bevoegdheden geregeld die de overheid mag toepassen jegens burgers in verband met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of de bescherming van de veiligheid van de staat. Het gaat, voorzover hier relevant, om het aftappen van telecommunicatie en het vorderen van verkeersgegevens terzake van het telecommunicatieverkeer. In de Telecommunicatiewet evenwel wordt de medewerking geregeld die de aanbieders van telecommunicatie aan de toepassing van deze bevoegdheden dienen te geven, alsmede andere consequenties die er kunnen zijn voor het telecommunicatieverkeer. In dat kader hoort artikel 3.10, vierde lid, bij uitstek thuis in het onderhavige wetsvoorstel. De toepassing van deze bepaling is in de tekst van de bepaling zelf geheel gekoppeld aan en beperkt tot de in de strafvorderlijke wetgeving neergelegde bevoegdheden tot het onderzoek aan telecommunicatie; verwezen zij naar de tekst van het wetsvoorstel (artikel 3.10, vierde lid, onderdeel c, in samenhang met artikel 13.4, eerste lid).

Ditzelfde geldt voor artikel 13.4. De kritiek van de Registratiekamer op artikel 13.4, verwoord in haar eerder genoemde brief van 5 juni 1998, dat de in artikel 13.4 neergelegde bevoegdheden zeer ruim geformuleerd zijn en kunnen leiden tot ongeclausuleerde inbreuken voor gebruikers en tot

niet nader beperkte medewerkingsverplichtingen voor de telecommunicatiesector, wordt dan ook niet onderschreven. Tevens is de regering, anders dan de Registratiekamer, van oordeel dat is voldaan aan de eisen van behoorlijkheid die aan een regeling als deze uit het oogpunt van artikel 8 EVRM dienen te worden gesteld. De eisen waarop de Registratiekamer duidt, betreffen de toegankelijkheid en voorzienbaarheid. Aan deze eisen voldoet artikel 13.4. Uitsluitend wanneer ingevolge de strafvorderlijke wetgeving of de wetgeving terzake van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de daartoe bevoegde autoriteiten gewettigd zijn tot het onderzoek van telecommunicatie, kunnen zij met toepassing van de artikel 13.4 de informatie die noodzakelijk is om dit onderzoek uit te kunnen voeren, verkrijgen. Het is daarom niet nodig aan te dringen op een restrictieve interpretatie, zoals de Registratiekamer adviseert, en waarnaar de leden van de fractie van GroenLinks vragen. Een dergelijke interpretatie is, gelet op de restrictieve tekst van de artikelen zelf, vanzelfsprekend.

Over artikel 13.7 zij opgemerkt dat de Registratiekamer gelijk heeft, waar zij opmerkt dat deze bepaling niet correspondeert met de in de strafvorderlijke wetgeving en de wetgeving terzake van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten neergelegde bevoegdheden tot het aftappen van telecommunicatie. Zo is ook in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer toegelicht (kamerstukken II 1997/98, 25 533, nr. 5, blz. 138). Die bevoegdheden beperken zich inderdaad tot het aftappen van telecommunicatie via de openbare netten en diensten. Artikel 13.7 brengt daarin, anders dan de Registratiekamer wellicht veronderstelt, geen verandering. Dit betekent dat de betekenis van artikel 13.7 beperkt is. Waar strafvorderlijke autoriteiten en de instanties van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten geen bevoegdheden hebben om niet-openbare telecommunicatie af te tappen, is er namelijk geen grond de medewerking van de aanbieders van niet-openbare netwerken of diensten te vragen. Niettemin bestaat er wel behoefte aan de voorgestelde regeling. De thans bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstellen inzake de bijzondere opsporingsbevoegdheden (kamerstukken II 1996/97, 25 403) en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (kamerstukken II 1997/98, 25 877, nrs. 1-3) voorzien erin dat vertrouwelijke communicatie kan worden opgenomen, hetgeen het aftappen van niet-openbare telecommunicatie mede omvat. De betekenis van artikel 13.7 neemt derhalve toe, wanneer deze wetsvoorstellen kracht van wet krijgen en in werking treden. Artikel 13.7 strekt er dus toe ontsnapping aan de regeling omtrent het bevoegd aftappen van openbare telecommunicatie te voorkomen, bijvoorbeeld wanneer criminelen erin slagen voor hun communicatie een bedrijfsnetwerk te gebruiken.

Bij het amendement van de leden Van Zuijlen en Kamp (kamerstukken II 1998/97, 25 533, nr. 15) is artikel 13.7. zodanig gewijzigd, dat de aanbieders van niet-openbare netten of diensten er niet toe kunnen worden verplicht op eigen kosten te investeren in het aftapbaar maken van hun netten of diensten. Deze wijziging kwam tegemoet aan de bezwaren die verband hielden met de belasting van het bedrijfsleven.

De leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV vragen wat kan worden gedaan als OPTA de instrumenten waarover zij beschikt, zo gebruikt dat het nadelig is voor de beoogde marktwerking?

Beslissingen die de OPTA als bestuursorgaan neemt, berusten steeds op wettelijke bepalingen. Dit wettelijke kader zal, zowel in Nederlands als in Europees verband worden geëvalueerd, mede in het licht van de marktontwikkelingen. De OPTA heeft bij de toepassing van de regels overigens een zekere discretionaire bevoegdheid. Tegen beslissingen van de OPTA staat bezwaar en beroep open. Dit stelsel van bezwaar en beroep biedt op zich zelf al goede waarborgen dat de OPTA zorgvuldig omgaat

met haar bevoegdheden. Hierbij zij opgemerkt dat afstemming met de NMa waar er raakvlakken zijn met artikel 24 van de Mededingingswet hier ook toe kan bijdragen. In elk geval is de samenhang met het algemene mededingingsrecht gewaarborgd. Tenslotte bestaat er de mogelijkheid dat de Minister van Verkeer en Waterstaat de OPTA algemene aanwijzingen kan geven. Het spreekt vanzelf dat van deze mogelijkheid bij voorkeur niet, of alleen in uiterste noodzaak, gebruik wordt gemaakt.

De leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV vragen hoe het toezicht in de ons omringende landen is geregeld.

In Duitsland en Frankrijk is eind 1997 een onafhankelijk orgaan opgericht voor telecommunicatie en/of post. Tegelijkertijd heeft er hier ook een vergaande verschuiving van taken plaatsgevonden tussen het ministerie en het nieuwe onafhankelijke orgaan.

In Duitsland is het ministerie voor post en telecommunicatie opgeheven en zijn de diverse taken ondergebracht bij het Bundesministerium für Wirtschaft (BMW), het ministerie van Financiën en de nieuwe toezichthouder.

Het BMW zal zich bezighouden met beleid en regelgeving voor telecommunicatie en post. Het Ministerie van Financiën zal de verdere privatisering van Post, de Postbank en Deutsche Telekom gaan begeleiden. De toezichthouder, de Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, is een omvangrijke organisatie geworden, mede omdat het Bundesamt für Post und Telekommunikation (BAPT) bij de toezichthouder is ondergebracht. Het BAPT houdt zich onder meer bezig met standaarden, frequentie management, conformiteitseisen en handhaving. In totaal werken er bij de toezichthouder 2700 mensen.

Tot de taken van de Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post behoort onder andere het garanderen van eerlijke concurrentie, geschillenbeslechting bij interconnectie en bijzondere toegang en de uitgifte van nummers. Daarnaast is deze toezichthouder nog verantwoordelijk voor vergunningverlening voor telecommunicatie en post, toewijzing/vergunningverlening frequenties en de zekerstelling van de universele dienst voor communicatiediensten.

In Frankrijk zijn de bevoegdheden voor de telecommunicatie verdeeld over drie instanties: het Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de Autorité de régulation des télécommunications (ART) en de Agence nationale des fréquences (ANF). Het ministerie is verantwoordelijk voor het formuleren van het beleid op telecommunicatiegebied en het opstellen van regelgeving. Het opstellen van de regelgeving geschiedt na raadpleging van de ART. Daarnaast is het ministerie belast met het vaststellen van de universele dienstverplichting, de vergunningverlening voor openbare telefonienetwerken en diensten, en de controle van de tarieven.

De toezichthouder (ART) is belast met de goedkeuring van interconnectieregelingen van aanbieders van openbare netwerken, de toedeling van frequenties en nummers, vergunningverlening voor onafhankelijke netwerken, de geschillenbeslechting bij conflicten over interconnectie en het gebruik van de infrastructuur. De ART doet voorstellen voor de tarieven van de universele dienst. Vaststelling van de tarieven geschiedt echter door het ministerie. Verder werkt ART nauw samen met het ministerie bij de vergunningverlening voor openbare telefonienetwerken en diensten. De ART heeft geen taken op postgebied. De Agence nationale des fréquences (ANF) houdt zich bezig met frequentieplanning en handhaving.

Het Verenigd Koninkrijk kent reeds sinds midden jaren 80 een geliberaliseerde telecommarkt. Als toezichthoudend orgaan is de «Office of Telecommunications» (OfTel) opgericht. OfTel is een overheidsorgaan zonder ministeriële controle. Ook de mededingingsautoriteit, de «Office of

Fair Trading», kent een dergelijke status. Oftel is verantwoordelijk voor de aanpassing van de licentievoorwaarden. Dit laatste geschiedt in samenwerking met de «Monopolies and Mergers Commission» en de «Office of Fair Trading». Oftel controleert de naleving door marktpartijen van de licentievoorwaarden en is verder verantwoordelijk voor het opstellen van nummerplannen en de uitgifte van nummers. Oftel heeft een duidelijke taak in de bescherming van de consumentenbelangen en is verantwoordelijk voor geschillenbeslechting bij interconnectiegeschillen. Oftel wordt gefinancierd via de nationale begroting maar de kosten worden vrijwel geheel gecompenseerd door inkomsten uit licenties.

In België is het «Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie» (BIPT) het regelgevend orgaan van de postsector en van de telecommunicatiesector. Het instituut is belast met strategische opdrachten (adviesbevoegdheid inzake het beleid dat in de post- en telecommunicatiesector wordt gevoerd), regelgevingsopdrachten (uitwerking van de Belgische regelgeving en omzetting in Belgisch recht van Europese richtlijnen), operationele opdrachten (vooral het beheer van vergunningen, goedkeuringen en frequenties) en geschillenbeslechting (tussen operatoren) en controle. Het BIPT is een orgaan onder ministeriële verantwoordelijkheid dat zowel regelgeving als controle verenigt.

Het lid Bierman merkt op dat de voorgestelde Telecommunicatiewet uitgaat van het principe van de «universele dienstverlening». Daarbij geldt, zo stelt dit lid, voor reeds aanwezige marktpartijen als PTT Telecom de verplichting overal zowel een (telefoon-)aansluiting te verzorgen als een redelijk en voor een ieder gelijk tarief te rekenen voor verleende diensten. Dit lid vraagt in dit verband of het zo is dat nieuwe concurrenten hun marktgebied zo kunnen kiezen dat «onrendabele gevallen» worden vermeden, bijvoorbeeld door niet in dunbevolkte buitengebieden te opereren. Verder vraagt hij of PTT Telecom niet naar het voorbeeld van (onrendabele) openbaarvervoersdiensten van die verplichting dient te worden ontslagen en of het niet beter ware dat dergelijke verliesgevende aansluitingen en diensten uit maatschappelijke overwegingen, net als bij openbaar vervoersdiensten geschiedt, bij een marktpartij door de overheid worden «ingekocht». Ook vraagt de heer Bierman of het als oud-monopolist toevallig hebben van een «aanmerkelijke marktmacht» in een deels onrendabel marktgebied niet eerder steunmaatregelen vereist dan speciale eisen. Tot slot vraagt dit lid nog of de voorgestelde Telecommunicatiewet niet averechts werkt door een te grote beknotting van PTT Telecom ten voordele van opportunistische nieuwkomers en ten nadele van een goed product voor iedere consument, waar dan ook en tegen een zo laag mogelijke prijs.

Allereerst wordt dezerzijds opgemerkt dat het niet, zoals het door hem opgemerkte lijkt te impliceren, dat uit het voorliggende wetsvoorstel volgt dat reeds aanwezige marktpartijen alle een universele dienstplicht hebben. Het wetsvoorstel gaat er – het overgangsrecht, dat, kort gezegd, bepaalt dat KPN in ieder geval één jaar zonder recht op vergoeding de (gehele) universele dienst landelijk moet verzorgen, even buiten beschouwing latende – juist vanuit dat een verplichting tot verzorging van de universele dienst pas aan de orde is als de vrije marktwerking op dit punt tekortschiet. Dat laatste, zo is de verwachting dezerzijds, zal eerder uitzondering dan regel zijn. Wel is het zo dat aanbieders, die door de OPTA zijn aangewezen als een aanbieder die in het gebied waar hij actief is, beschikt over een aanmerkelijke macht in de markt voor vaste openbare telefoonnetwerken en vaste openbare telefoondiensten, op grond van het krachtens hoofdstuk 7 van het onderhavige wetsvoorstel bepaalde moeten voldoen aan ieder redelijk verzoek tot («gewone») toegang en aan het vereiste van kostenoriëntatie. Deze uit richtlijn nr. 98/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 1998

inzake de toepassing van Open Network Provision (ONP) op spraak-telefonie inzake de universele telecommunicatiedienst in een door concurrentie gekenmerkt klimaat, voortvloeiende verplichtingen moeten echter niet worden verward met een in beginsel verdergaande verplichting tot universele dienst. Een verplichting tot verzorging van de universele dienst kan, in tegenstelling tot de verplichting die een aanbieder uit hoofde van zijn aanmerkelijke marktmacht heeft, leiden tot het aanbieden van diensten tegen een tarief dat blijvend onder de kostprijs ligt en het verplicht uitrollen van een netwerk in gebieden waar nog geen netwerk is (bijvoorbeeld nieuwbouw wijken). In dit verband zij nog gewezen op het feit dat de regeling van de universele dienst een fundamenteel andere achtergrond heeft dan de regeling die extra verplichtingen legt op partijen met een aanmerkelijke marktmacht. Bij de universele dienst gaat het om het kunnen corrigeren van eventuele imperfecties van een de jure en de facto geliberaliseerde markt, namelijk door te kunnen bewerkstelligen dat iedereen tegen een betaalbaar tarief een aantal basisdiensten kan verkrijgen. Bij het concept van de aanmerkelijke marktmacht gaat het er veeleer om ervoor te zorgen dat er daadwerkelijk concurrentie van de grond komt door de aanbieder die die markt beheerst (tijdelijk) aan zekere spelregels te binden.

De vraag of nieuwe concurrenten hun marktgebied zo kunnen kiezen dat zij «onrendabele» gevallen vermijden moet bevestigend worden beantwoord. Behalve voor een aanbieder die belast is met verplichtingen in het kader van de in artikel 9.1 van het wetsvoorstel bedoelde universele dienst geldt dat iedere aanbieder vrij is aan te bieden wat hij wil waar hij maar wil.

Krijgt een aanbieder, dit behoeft overigens niet KPN Telecom te zijn, een opdracht in het kader van de universele dienst dan geldt dat de netto kosten worden vergoed door ze om te slaan op alle andere aanbieders van vergelijkbare diensten. In dit verband zij opgemerkt dat artikel 5 van richtlijn 97/33/EG een lidstaat slechts de keuze geeft uit twee systemen ter bekostiging van een eventueel netto tekort: het in hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel opgenomen systeem van omslag op alle aanbieders van vergelijkbare diensten, dan wel een systeem waarbij gelden worden geïnd door middel van een toeslag op de interconnectie tarieven. Nog afgezien van het antwoord op de vraag of het wenselijk ware de bij het openbaar vervoer gekozen bekostigingsmethodiek ook in de, op wezenlijke punten van die markt verschillende, telecommunicatiemarkt toe te passen, moet derhalve worden geconstateerd dat richtlijn 97/33/EG de in het openbaar vervoer gekozen bekostigingswijze niet toestaat. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor het geven van overheidssteun aan degene die belast is met de verzorging van tot de universele dienst behorende diensten of voorzieningen. Voor wat betreft de vraag of de voorgestelde Telecommunicatiewet niet averechts werkt door een te grote beknotting van KPN ten voordele van opportunistische nieuwkomers en ten nadele van iedere consument zij het volgende opgemerkt. Nog afgezien van het feit dat de krachtens dit wetsvoorstel op partijen met een aanmerkelijke marktmacht op te leggen verplichtingen strekken ter implementatie van door Europa uitgevaardigde richtlijnen, is het de overtuiging van de regering dat de aan partijen als KPN Telecom opgelegde verplichtingen redelijk zijn en zeker niet beschouwd kunnen worden als een te grote beknotting van de commerciële vrijheid. Hierbij moet tevens worden bedacht dat de hier bedoelde (asymmetrische) verplichtingen van tijdelijke aard zijn. Zodra er sprake is van daadwerkelijke concurrentie kunnen bedoelde verplichtingen vervallen.

Het is aan de OPTA te beoordelen wanneer dit het geval is. Verder bestaat er dezerzijds de overtuiging dat het bewerkstelligen van echte concurrentie op de telecommunicatiemarkt niet alleen goed is voor het (Nederlandse) bedrijfsleven maar ook voor alle andere gebruikers.

Artikelen

De leden van de PvdA-fractie geven de regering in overweging in de algemene maatregel van bestuur bedoeld in artikel 3.3, zevende lid, een waarborg op te nemen dat tijdens de looptijd van een vergunning geen majeure wijzigingen van de vergunningsvoorschriften worden opgelegd.

Op grond van artikel 3.3, zevende lid, van het onderhavige wetsvoorstel worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld betreffende de verlening, wijziging en verlenging van vergunningen. Een vergunning kan ambtshalve en op verzoek van de vergunninghouder worden gewijzigd. Met betrekking tot een wijziging op verzoek worden er in de amvb regels opgenomen die betrekking hebben op de wijze waarop een aanvraag daartoe dient te worden ingediend. Voor een ambtshalve wijziging moeten goede gronden aanwezig zijn. Dit zijn dezelfde gronden als die gelden voor het intrekken van een vergunning. Dit is tot uitdrukking gebracht in het derde lid van artikel 3.7 van het wetsvoorstel. De regering is om die reden van oordeel dat in de algemene maatregel van bestuur geen extra waarborgen behoeven te worden opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie geven de regering in overweging gebruik te maken van de in artikel 6.9 geboden mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot bijzondere toegang. Met name stellen deze leden voor om in bedoelde algemene maatregel van bestuur een lijst van diensten op te nemen waarop de verplichting tot bijzondere toegang betrekking heeft. Ook, zo stellen de leden van de PvdA-fractie, zou hierbij vastgelegd kunnen worden dat de verplichting tot het geven van bijzondere toegang zich beperkt tot hetgeen voorzien is in de ONP Spraakrichtlijn 98/10.

In artikel 6.9 van het wetsvoorstel is bepaald dat aanbieders die door de OPTA op grond van artikel 6.4, eerste lid, zijn aangewezen als een aanbieder die binnen het gebied waar hij actief is beschikt over een aanmerkelijke macht op een van daar genoemde productmarkten, moeten voldoen aan alle redelijke verzoeken om bijzondere toegang. Artikel 6.9 strekt met name ter implementatie van artikel 4.2 van richtlijn nr. 97/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 inzake interconnectie op telecommunicatiegebied, wat betreft de waarborging van de universele dienst en van de interoperabiliteit door toepassing van de beginselen van Open Network Provision (ONP) en artikel 16 van richtlijn nr. 98/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 1998 inzake de toepassing van Open Network Provision (ONP) op spraaktelefonie inzake de universele telecommunicatiedienst in een door concurrentie gekenmerkt klimaat. Net als in voornoemde richtlijnartikelen is gekozen voor een «open» normstelling. Het uitputtend bij algemene maatregel van bestuur invullen van wat wel, en dus ook wat niet, een redelijk verzoek om bijzondere toegang is zou niet alleen voorbij gaan aan de creativiteit van de bijzondere toegang vragende partijen, maar bovendien leiden tot een onjuiste implementatie van voornoemde richtlijnen. Zo gaat bijvoorbeeld ook artikel 16 van richtlijn 98/10/EG er, getuige de woorden «Deze verplichting mag alleen beperkt worden van geval tot geval», vanuit dat ieder verzoek om bijzondere toegang uniek kan zijn en dat derhalve ieder geval apart op zijn redelijkheid beoordeeld moet (kunnen) worden. Wel is het mogelijk in een algemene maatregel van bestuur enige voorbeelden op te nemen van wat in de regel wel, en wat in de regel niet als een redelijk verzoek om bijzondere toegang moet worden beschouwd. De betekenis van een dergelijke niet uitputtende lijst lijkt echter beperkt. Op de eerste plaats zijn de gevallen die zich lenen voor opname in bedoelde lijst naar alle waarschijnlijkheid reeds in de markt bekend, terwijl een bijzondere toegang vragende partij die een (licht) van

de in de algemene maatregel van bestuur opgenomen afwijkende vorm van toegang wil met de vraag blijft zitten of zijn verzoek nu redelijk is of niet. Voor wat betreft de suggestie om de verplichting tot het geven van bijzondere toegang te beperken tot hetgeen voorzien is in de ONP Spraakrichtlijn 98/10/EG, zij nog het volgende opgemerkt. Het opvolgen van deze suggestie zou niet leiden tot een verduidelijking. Nog afgezien van het feit dat richtlijn 98/10/EG alleen ziet op bijzondere toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk – en dus niet tot het mobiele openbare telefoonnetwerk en het huurlijnnetwerk – is het niet zo dat bedoelde richtlijn aangeeft wat redelijke verzoeken zijn tot bijzondere toegang. Het enige wat in richtlijn 98/10/EG is bepaald is wat «gewone» toegang is. Bijlage II, deel 1, van richtlijn 98/10/EG bevat namelijk een lijst met netwerkaansluitpunten waarvoor geldt dat als men toegang wil tot een ander netwerkaansluitpunt dan de daar genoemde men een – nog op zijn redelijkheid te beoordelen – verzoek doet om bijzondere toegang.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink