

## Vrijskoop

concurrentie kent. Dat geeft de beste kansen voor lage tarieven en innovaties. Bedrijven die op deze markt concurreren, moeten ook in de gelegenheid blijven om te investeren in de toekomst. Naar de mening van D66 leidt rendementsregulering op termijn tot problemen op al die terreinen. Intreden in een markt waar de prijzen al op zo'n laag niveau liggen, lijkt weinig aantrekkelijk. Innovaties en investeringen worden bemoeilijkt, als KPN gebonden is aan een maximaal te behalen rendement. Het zal voor een bedrijf dat hieraan gebonden is niet makkelijk worden, kapitaal aan te trekken om verder te investeren. Juist op een moment dat grote investeringen gewenst zijn om ons land op een kwalitatief hoogwaardig niveau aan te sluiten op de elektronische snelweg. Wij vragen ons af of een ander systeem, zoals het internationaal veelgebruikte prijsplafond, niet leidt tot een bevredigender resultaat voor de consument. De vervolgvraag is dan, of de politiek in staat is om een onafhankelijk toezichthouder hierin te sturen. D66 is van mening dat de minister op grond van artikel 19 van de OPTA-wet de ruimte heeft om een algemene aanwijzing te geven over de te volgen systematiek bij de marktregulering, zeker nu blijkt dat in veel andere EU-lidstaten het systeem van de prijsplafondregulering ook van kracht is. De heer Zijlstra heeft een andere wijze van regulering voorgesteld. Wij zien wel wat in die werkwijze.

Voorzitter! Het Europees recht vraagt terecht om een onafhankelijke toezichthouder op de telecommunicatiemarkt. De meeste telecombedrijven in Europa zijn nog in handen van nationale overheden. Met de oprichting van OPTA is dan ook beoogd, een scheiding aan te brengen tussen de functie van de minister van Verkeer en Waterstaat als aandeelhouder van de KPN en de functie van de overheid als scheidsrechter in een geliberaliseerde markt. Op het gebied van toezicht op de markt is OPTA niet de enige speler. Ook de NMA heeft een rol. Een heldere taakverdeling tussen beide is van belang voor de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid. Forumshoppen moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Het is van het grootste belang dat OPTA en NMA een eenduidige uitleg geven aan de mededingingsbegrippen. In artikel 18.3, ingebracht door het

amendement-Leers, blijft ruimte bestaan voor verschillende uitleg van de mededingingsbepalingen. In dit artikel wordt niet geregeld hoe een verschil van inzicht tussen OPTA en NMA beslecht moet worden in een concreet geval waarin de algemene afspraken tussen OPTA en NMA niet toereikend zijn. De staatssecretaris deelt, zo blijkt uit de nadere memorie van antwoord, onze zorg op dat punt. Wij hebben begrepen dat de regering dan ook reparatiewetgeving op dit punt voorbereidt. Wij vernemen graag hoe de staatssecretaris de oplossing ziet.

Het oorspronkelijke voorstel van de regering inzake artikel 18.3 leidt wellicht ook tot problemen. Dit voorstel behelst de regeling dat in geval van conflict in een concreet geval tussen OPTA en NMA de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken samen als scheidsrechter optreden. In dat geval "geven de ministers gezamenlijk een algemene regel voor de toepassing van het betreffende mededingingsbegrip in de betrokken sector, die als bindende interpretatie van de begrippen geldt. Op basis van deze algemene regel worden individuele gevallen beoordeeld, waaronder het geval dat aanleiding vormde voor de regel."

Of dit voorstel de toets der Europese kritiek kan doorstaan, is voor ons de vraag zolang NMA nog niet geheel onafhankelijk van de minister van Economische Zaken opereert. De minister van Economische Zaken heeft immers vooralsnog een concrete aanwijzingsbevoegdheid jegens de NMA. De Europese telecomrichtlijn eist een in alle opzichten onafhankelijke toezichthouder. Dit klemmt temeer nu de Staat der Nederlanden ook nog grootaandeelhouder van de KPN is. Te overwegen valt, zoals de VVD fractie al suggereerde in het voorlopig verslag, een tijdelijke delegatie van alle NMA-bevoegdheden aan OPTA. Misschien is het zelfs nog beter OPTA als kamer onder te brengen bij de NMA. Voorwaarde is dan echter wel dat de NMA een zelfstandig bestuursorgaan wordt. Welke vorm staat deze staatssecretaris voor ogen?

Met belangstelling ziet de fractie van D66 de reactie van de staatssecretaris op de verschillende hier besproken punten tegemoet.

De **voorzitter**: Het woord is aan de

heer Ruers, die zijn maidenspeech zal houden.

□

De heer **Ruers** (SP): Mijnheer de voorzitter! Inderdaad, ik sta hier voor het eerst. Dat heb ik overigens gemeen met de staatssecretaris. Ik heet haar van harte welkom. Ik kan mij voorstellen hoe zij zich voelt. Het is moeilijk om bij het eerste optreden een magnum opus te behandelen. Ik zal niet alle onderwerpen uittreuren bespreken en stip slechts kernbegrippen aan.

Voorzitter! Voorgaande woordvoerders hebben al gesproken over de deregulering. Zowel voor het vorige als voor dit kabinet is deregulering naast marktwerking een belangrijk gegeven. Beide begrippen komen veelvuldig aan de orde in het onderhavige wetsvoorstel. Er zijn te veel betuttelende, klemmende en remmende regels, die weggenomen zouden moeten worden.

Ten aanzien van dit wetsvoorstel kan worden geconcludeerd dat dit averechts heeft gewerkt. Er zijn nog meer regels bijgekomen. Alhoewel er nog slechts sprake is van een kaderwet blijkt zij toch zeer omvangrijk. Ik betwijfel of de deregulering tot veel verbetering heeft geleid ten opzichte van de oude situatie. Ik kijk niet alleen naar de wet, maar ook naar de rol van de OPTA, de strubbelingen tussen OPTA en KPN en, niet te vergeten, de nog komende ONP-richtlijnen. Tegen die achtergrond kan je je afvragen of de doelstelling deregulering gehaald is. Ik denk het niet.

Ik kom bij het belangrijkste aspect van mijn bijdrage – collega Pitstra is hier ook al op ingegaan – namelijk de vraag wat de consument ermee opschieft. Volgens ons is een zwakke steen in dit voorstel dat de consequenties voor de consument onvoldoende aan de orde zijn gekomen. Daarop is ook bij de behandeling aan de overzijde van het Binnenhof gewezen, maar dat aspect is nog te weinig uit de verf gekomen. Naar onze mening staat de "universele dienstverlening" op gespannen voet met de in dit wetsvoorstel voorgestane marktwerking. Zeker als wij kijken naar de problematiek van de tarieven voor bepaalde marktsegmenten en de discussie die nu reeds is ontstaan door de eerste aanwijzing van OPTA aan KPN, mag verwacht worden dat uiteindelijk de gewone

## Ruers

consument het kind van de rekening wordt. Ik wijs daarbij ook op een ander aspect, de verplichting aan KPN als aanbieder van huurlijnen. De regering heeft daarover in de nadere memorie van antwoord opgemerkt, dat de opgelegde verplichting aan KPN moeten leiden tot een level playing field waarna concurrentie zich daadwerkelijk kan ontwikkelen. Maar wij zien reeds bij de eerste aanwijzing van OPTA dat de strijd losbarst over de vraag in hoeverre de marktwerking niet juist wordt gefrustreerd door die aanwijzingen en KPN gedwongen wordt, een positie in te nemen die zij niet wil; een positie die zij uit bedrijfseconomisch en markttoegankelijk niet acceptabel acht. Dat is een duidelijk spanningsveld tussen enerzijds marktwerking en vrije concurrentie en anderzijds de bescherming van de cliënt en de garantie van voldoende dienstverlening.

Doel van de wet is daadwerkelijke vrije concurrentie op de telecommunicatiemarkt. Daarbij is het houden van toezicht op die voldoende concurrentie weggelegd voor OPTA dan wel het NMA. Maar als er concurrentie op de markt is en de economische motieven voor de marktpartijen doorslaggevend zijn – ik begrijp dat toch ook uit de reacties van de laatste weken van KPN – dan is het ook duidelijk dat wij moeten vrezen voor de positie van de consument, met name ten aanzien van de universele dienstverlening.

Onverbloemd werd vorig jaar in de memorie van toelichting gesteld dat er eigenlijk twee soorten klanten zijn, namelijk de onrendabele en de rendabele klanten of wel de economische en de oneconomische klanten. Daar is onderzoek naar gedaan en dat wees uit dat in de visie van KPN er maar liefst 940.000 particuliere aansluitingen zijn – 15% van het totaal – en 90.000 zakelijke aansluitingen, te weten 5% van het totaal, die als oneconomisch worden aangemerkt. Als KPN op de markt zou moeten concurreren met andere partijen, ligt het voor de hand dat juist deze oneconomische en onrendabele klanten als eersten uit de boot vallen. De open concurrentie die met de wet wordt voorgestaan, zal die ontwikkeling naar mijn mening niet tegengaan. Ik denk eerder het tegendeel. Het zal een aansporing voor de marktpartijen zijn om zich te ontdoen van deze onrendabele en oneconomische

klanten. Je zult maar één van deze onrendabele klanten zijn. Je vraagt je af wat deze klanten met deze wet opschieten.

Ik kom op het aspect van de tarieven. Het is bekend dat KPN Telecom de grootste winsten behaalt op het interlokale en vooral het internationale verkeer. Particuliere bellers die in verhouding weinig bellen, zijn voor de KPN minder winstgevend dan de zakelijke klanten, die veel bellen. Als eenmaal de vrijemarktverhoudingen gelden, zullen alleen al uit puur economische motieven aanbieders zich met name op de lucratieve grootgebruikers en hun marktsegment richten. Zij zullen zich ook zoveel mogelijk tot die deelmarkt beperken.

Hoe de ontwikkeling voor de kleingebruiker, die minder winstgevend is voor KPN en haar concurrenten, gunstig kan uitwerken, is mij niet duidelijk. Ik wijs erop dat de regering dat zelf ook erkent in de nota naar aanleiding van het verslag, verschenen 29 december vorig jaar. Ik citeer: "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. Marktwerking is minder voorspelbaar dan door de overheid vastgestelde tariefelementen."

In de memorie van antwoord wordt die consequentie nog eens in andere bewoordingen herhaald. Veelzeggend wordt daaraan toegevoegd dat, naarmate de concurrentie op de zeer winstgevende marktsegmenten toeneemt, de bestaande tariefstructuur waarin het zogenaamde aansluitnet minder rendeert, niet in stand kan blijven. De gevolgen zijn al zichtbaar. Het gevolg is namelijk al geweest dat KPN telecom haar standaardabonnement met f 7 per maand heeft verhoogd. Inmiddels kunnen wij vaststellen dat de huis-, tuin- en keukenbeller – en dat zijn toch de meesten – er sinds de privatisering van de PTT op achteruit is gegaan. Men moet nu bijvoorbeeld betalen voor voorzieningen die vroeger gratis of goedkoper waren. Er is naar mijn mening geen enkele reden om aan te nemen dat deze trend doorbroken wordt als door dit wetsvoorstel de liberalisering en de concurrentie vrij spel krijgen of verder vrij spel krijgen.

In de memorie van antwoord wordt onomwonden aangegeven welke richting het uit zal gaan: het is echter juist dat het vooral de grote,

vaak zakelijke gebruikers zijn die het meest profiteren van de tarief-aanpassingen; concurrentie brengt nu eenmaal met zich dat "subsidie-stromen" van de zeer winstgevende marktsegmenten naar veel minder winstgevende marktsegmenten niet in stand kunnen blijven. Anders gezegd: de kleingebruikers moeten zich goed in de oren knopen dat zij in de visie van de KPN en de regering worden gesubsidieerd door de grootverbruikers. En aan die liefdadigheid zal een eind komen. Men kan uitrekenen wat dat betekent.

Ik moet wel toegeven dat de regering daar oog voor heeft gehad en er iets tegenover heeft gesteld. Zij heeft gesteld dat de betaalbaarheid van universele dienstverlening verzekerd is en blijft omdat met name in de lagere regelgeving zal worden voorzien in een betaalbaar bereikbaarheidspakket voor de kleingebruiker. Maar het is nog helemaal de vraag hoe zeker die toezegging van de regering is en in hoeverre de overheid, als de liberalisering en de vrije concurrentie eenmaal gerealiseerd zijn, überhaupt nog invloed kan uitoefenen op de betaalbaarheid van de tarieven voor de kleingebruiker. Het is een beetje tegenstrijdig. Enerzijds trekt de overheid zich terug, maar anderzijds geeft zij toch de garantie dat er allerlei zekerheden blijven en dat zij zich ermee zal bemoeien. Ik denk dat dit niet tegelijk gaat.

De overheid treedt terug en OPTA neemt het over. Dat is toch de algemene lijn. En dan is de OPTA nog maar een tijdelijke zaak. Dat is ook duidelijk aangegeven, want als de vrije concurrentie zich eenmaal volledig heeft ontplooid, zal de OPTA verdwijnen. Men begrijpt dat de NMA die rol dan overneemt, maar dan is er toch weer minder toezicht op dit specifieke gebied. Kijken wij naar de recente verhitte discussies tussen KPN en OPTA, dan blijkt naar mijn mening dat die ontwikkeling weinig goeds doet verwachten. Ik ben dan ook van mening dat het aannemelijker is dat de kleingebruikers er nog verder op achteruit zullen gaan. Door de vrije concurrentie en het streven naar winstmaximalisatie zal de strijd tussen de marktpartijen zich toespitsen op de interessantste en interessante klanten.

Dat betekent naar mijn mening dat dit wetsvoorstel een ontwikkeling

## Ruers

inhoudt die zal leiden tot een tweedeling op de communicatiemarkt, zowel qua dienstverlening als qua tarieven. Die consequentie van het wetsvoorstel is voor ons niet acceptabel omdat er van de telecommunicatie als nutsvoorziening – en dat is zij toch primair – weinig zal overblijven. Op z'n minst is voor ons nodig dat in de wet een basispakket wordt gegarandeerd dat inhoudt dat alle telecomproducten die niet uitsluitend een consumptief karakter hebben, beschikbaar blijven. En dan denk ik zowel aan de bereikbaarheid als aan de betaalbaarheid. Dat klemt temeer – en dat mag niet worden vergeten – nu telecommunicatie in onze moderne samenleving niet alleen niet meer weg te denken is uit het leven van alle dag, maar ook, gezien de snelle technische ontwikkelingen, een steeds belangrijker rol gaat spelen. Voor een dergelijke belangrijke en nog steeds belangrijker wordende maatschappelijke voorziening – naar onze mening is het een typische nutsvoorziening – dient de overheid op z'n minst zekerheid te bieden aan haar burgers.

In dit verband heeft de regering nog gewezen op artikel 7.7 van het voorstel, waarin gesproken wordt over geschillenbeslechting. Er wordt een regeling aangeboden tussen eindgebruikers en aanbieders van vaste openbare telefoondiensten. Een dergelijke weg biedt de getroffen consument echter weinig soelaas en is in feite de omgekeerde wereld. Voorop moet staan dat de wet voldoende zekerheden en garanties inhoudt voor de kleingebruikers, waarmee de gang naar de geschillencommissie of eventueel de rechter wordt voorkomen. Bovendien: procederen is moeilijk en kostbaar en kent dientengevolge een hoge drempel. Dat moet dus voorkomen worden. Naar mijn mening zou het veel beter zijn, indien de wet zelf die zekerheden zou bieden voor de consumenten, bijvoorbeeld door middel van het basispakket dat ik noemde.

Wij zijn ons er natuurlijk van bewust dat bepaalde regels dwingend, rechtelijk voortvloeiend uit Europese regelgeving, maar toch mag dat ons de ogen niet doen sluiten voor de nadelige gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel. Het basispakket in het voorstel achten wij uiterst mager. Het bevat

slechts enkele, beperkte voorzieningen: de vaste spraaktelefoon dienst, de beschikbaarheid van voldoende openbare telefoons, gratis toegang tot alarmnummers en de beschikbaarheid van telefoongidsen. Wij zijn van mening dat alle telecommunicatiefaciliteiten die de kansen voor burgers op ontplooiing en werk kunnen beïnvloeden, voor iedereen toegankelijk moeten zijn, en dat daarvoor een garantie in de wet moet worden gegeven. Wij constateren dat deze er nu niet is. Dat is een essentiële lacune.

Eenzelfde gebrek treffen wij aan bij de vraag hoe een eventueel nettotekort bij uitvoering van de universele dienstverlening moet worden gefinancierd. De opvatting van de regering komt erop neer dat men met vertrouwen in de markt eerst de markt blind haar werk laat doen. Daarbij wordt verwezen naar door de Europese context bepaalde principes. Men noemt dat een flexibele methode om de doelstellingen te realiseren. Per saldo komt het erop neer dat eerst de markt haar gang mag gaan en de overheid achteraf met de nodige moeite mag trachten om de scheefgegroeide situatie weer enigszins te ordenen of te corrigeren, als daardoor een onverantwoorde situatie ontstaat. Of dat zal lukken is natuurlijk maar de vraag. Naar onze mening is een goede regeling vooraf veel beter dan de riskante weg die de regering nu voorstelt.

Op verschillende plaatsen in het voorstel wordt verwezen naar, dan wel een beroep gedaan op de Europese regelgeving. Met die regelgeving moeten wij natuurlijk rekening houden, maar dat mag niet betekenen dat wij niet naar de gevolgen kijken van deze regels. Deze zijn naar onze mening een haast ongebreidelde marktwerking en vrije concurrentie. Marktwerking is minder voorspelbaar. Niet onvermeld mag blijven de veelzeggende titel van de recente KPN-notitie: wetten maken geen markten. In het OPTA-verhaal wordt ook gesproken over de zichtbare hand van de OPTA en de onzichtbare hand van de markt.

Het voorliggende voorstel betekent dat telecommunicatie van dienstverlening verandert in handel. Door de terugtrekkende overheid is er sprake van vercommercialisering van een heel belangrijk nutsbedrijf. In feite treedt er ontdemocratisering op,

zoals de heer Pitstra al zei, en opheffing van rechtsbescherming.

De positieve verwachting die de regering heeft van de marktwerking, delen wij niet, niet alleen omdat de kleingebruiker het kind van de rekening zal worden, maar ook omdat de huidige mondiale crisis van het liberale kapitalisme aantoonbaar leidt tot ongebreidelde marktwerking. Die onzichtbare hand van de markt laat zeer pijnlijke resultaten zien. Wat ons betreft zouden deze resultaten bij de telecommunicatie vermeden moeten en kunnen worden.

Aan het begin maakte ik een opmerking over het dereguleringsstreven van de regering. Wij moeten vaststellen dat dit wetsvoorstel niet tot deregulering leidt. Het wordt juist veel ingewikkelder en nog veel belangrijker is dat het niet langer beheersbaar is. Het grote risico van dit voorstel, in combinatie met een algemene economische en financiële crisis, brengt ons ertoe om niet te pleiten voor meer laissez faire, maar juist voor meer regulering, zeker als het gaat om een zo belangrijke voorziening als betrouwbare en betaalbare telecommunicatie. Daarvoor is controle nodig door de overheid en door de politiek.

De **voorzitter**: Ik wens u geluk met het uitspreken van deze eerste rede tijdens een openbare vergadering van deze Kamer. Ik heb dat, in strijd met de vanmiddag door de heer Hirsch Ballin ontwikkelde doctrine, toch nog een maidenspeech genoemd, maar had het moeten hebben over een oratio virginalis. U had dat ook verstaan als oudgymnasiast en bovendien als praktiserend jurist en advocaat in Utrecht. U hebt bij dit wetsvoorstel inderdaad die juridische scholing van node gehad. Dat was duidelijk te merken. Wat ook duidelijk te merken was, is dat uw partij de verkiezingen is ingegaan met: "stem tegen".

Ik wens u van harte geluk.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Ook de fracties van de SGP, de RPF en het GPV willen de staatssecretaris bij deze eerste gedachtewisseling in dit huis graag van harte welkom heten. Als eerstvolgende spreker wil