

Vergaderjaar 1995–1996

24 662

Wijziging van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen en de Radio-Omroep-Zender Wet 1935 in verband met de volledige wederzijdse erkenning van goedkeuringen van randapparatuur en van apparatuur voor grondstations

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 21 mei 1996

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Algemeen

De leden van de fractie van D66 hebben met aandacht kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij vroegen allereerst waarom de implementatie zo laat geschiedt. Niet alleen de termijn voor implementatie van richtlijn 91/263 is verstreken, ook van nr. 93/97/EEG en van nr. 90/388/EEG is de deadline voor overzetting in nationale wetgeving gepasseerd. Deze leden maken zich zorgen over deze overschrijdingen, omdat het probleem, tekort aan wetgevingscapaciteit structureel aan het worden is, terwijl er op korte termijn hele belangrijke wetgeving op het gebied van de telecommunicatie moet worden geschreven.

Het voorliggende wetsvoorstel is een vertaling van het vigerende EU-recht en dat maakt de nationale speelruimte beperkt. De leden van de fractie van D66 zouden graag een nadere toelichting krijgen over de punten waar de minister afwijkt van het EU-recht, naar beide kanten. Waar is zij gedetailleerder dan strikt noodzakelijk en waar tracht zij de markt meer ruimte te geven dan de richtlijnen? In het bijzonder is de fractie van D66 geïnteresseerd in een afwijking ten opzichte van de EU-richtlijnen op het punt van de consumentenbescherming. Doet Nederland meer dan Brussel, minder of precies hetzelfde? In het laatste geval zou dat in de ogen van deze leden wel eens te weinig kunnen zijn.

De Raad van State betoogt dat er geen rekening is gehouden met de reeds doorgevoerde wijzigingen in de WTV, de zogeheten Interim-WTV. Het is onvermijdelijk dat er bij het van kracht worden van het wetsvoorstel andere betekenissen moeten worden toegekend aan verschillende artikelen van de reeds aangenomen Interim-WTV.

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), ondervoorzitter, Van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Reitsma (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Van Gijzel (PvdA), Leers (CDA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Van Rooy (CDA), Poppe (SP), Van 't Riet (D66), Duivesteijn (PvdA), H.G.J. Kamp (VVD), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Roethof (D66), M.B. Vos (GroenLinks), Verkerk (AOV), Van Zuijlen (PvdA), Van Waning (D66), Keur (VVD), Hofstra (VVD) en Assen (CDA).

Plv. leden: Blauw (VVD), Schutte (GPV), Van Gelder (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Dankers (CDA), Jeekel (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Terpstra (CDA), Huys (PvdA), Korthals (VVD), Esselink (CDA), vacature CD, Hillen (CDA), H. Vos (PvdA), Remkes (VVD), Leerkes (U55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Boogaard (Groep Nijpels), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Te Veldhuis (VVD) en Van der Linden (CDA).

Ook wordt door het vaststellen van deze definities nu vooruitgelopen op de definitieve WTV die immers gebaseerd moet zijn op een consistent geheel van strak gedefinieerde definities. Men kan zich afvragen of het niet beter was geweest dit wetsvoorstel samen te voegen met het wetsvoorstel voor de Interim-WTV zodat de consequenties van een en ander duidelijk naar voren waren gekomen. Gezien het belang van de definities in beide wetswijzigingen is het in ieder geval noodzakelijk dat dit wetsvoorstel op het zelfde moment van kracht wordt als de Interim-WTV en de Vergunningenwet. Deelt de minister deze mening?

Openbare telecommunicatienet

Met name de toepassing van dit begrip vinden de leden van de D66-fractie onduidelijk. De aanwijzing van een openbare telecommunicatienet door de minister is primair van belang indien ONP-verplichtingen moeten worden opgelegd. De implementatie van de ONP-richtlijnen is uitgevoerd met het invoegen van een nieuw artikel 29a in de Interim-WTV. In artikel 1a van de Interim-WTV is in het tweede lid bepaald dat de minister tot een aanwijzing van een openbaar telecommunicatienet of een openbare telecommunicatiedienst met betrekking tot artikel 29a, slechts kan benutten indien de aan te wijzen telecommunicatienetten of -diensten een dominante marktpositie hebben. Het voorliggende wetsvoorstel bevat een soortgelijk artikel 1a waarin dit lid niet meer voorkomt en waarin ook het begrip openbare telecommunicatiediensten niet is opgenomen. Hoe verhouden beide wetswijzigingen zich hier tot elkaar? Datzelfde betreft de definitie voor openbare telecommunicatienet in artikel 1a van beide wetswijzigingen. In voorliggend wetsvoorstel wordt uitsluitend gerefereerd aan artikel 29 dat volledig wordt gewijzigd en in de Interim-WTV wordt gerefereerd aan artikel 29 én artikel 29a dat met de Interim-WTV nu is ingevoerd (ONP-implementatie).

Voorts vroegen de leden van de fractie van D66 of het nieuwe regime ten aanzien van randapparatuur niet strenger is dan de huidige voorschriften. Is er nu ook sprake van een keurmerk zoals de aangekondigde «blauwe sticker» of is de invoering hiervan een verzwarende opzichte van het thans geldende BRA?

Voor wat betreft de apparatuur voor satellietgrondstations vinden deze leden dat er voor een merkwaardige figuur gekozen is. Een bekendmaking over de toekomstige interpretatie van artikel 17 en 18 van de WTV, die vermeldt dat de KPN bereid is van een voorkeursrecht af te zien, biedt in de ogen van de D66-fractieleden geen solide en betrouwbare rechtsbasis.

Ook vragen deze leden wat zij nu precies moeten verstaan onder «pseudo-randapparatuur». De fax? De personal computer, de set-top-box? Het begrip «pseudo-randapparatuur» moet op zijn minst nader worden toegelicht, want welk van deze apparaten moet op grond van dit wetsvoorstel straks van een merkteken worden voorzien?

In de memorie van toelichting stelt de minister dat de lastenverzwarende voor de overheid (meer personeel) opweegt tegen het profijt (vergroting van afzetmogelijkheden) voor de markt. Het laatste is de vraag aangezien iedereen op deze grote afzetmarkt aan de gang kan, maar het eerste is een gegeven. D66 vindt het jammer dat de standaardisering en certificering een grotere overheidsinspanning vergt en dus ook een zwaardere administratieve last voor het bedrijfsleven met zich mee brengt. Deze leden hopen dat de minister alles zal doen om de overlast die deze EU-regelgeving met zich mee brengt voor markt en overheid zoveel mogelijk te beperken.

De implementatie van de randapparatuur richtlijnen met dit wetsvoorstel lijkt op het eerste gezicht een technische ingreep. Maar de betekenis van dit wetsvoorstel gaat verder. Het gaat dan vooral om de wijziging van enkele cruciale definities, met name de definitie van de telecom-infrastructuur en van het openbare telecommunicatienet en de definitie van netwerkaansluiting.

Harmonisatie van de randapparatuur is belangrijk voor de toegang tot de infrastructuur. Standaardisatie van die randapparatuur is derhalve van groot belang. Daar liggen grote economische belangen achter. Ook met het oog op de ontwikkelingen in de verticale integratie in de telecommunicatie-media sector is die standaardisatie belangrijk. Onderkent de minister dat standaardisatie bepalend is voor de toegang tot de infrastructuur?

Openbaar telecommunicatienet en telecommunicatie-infrastructuur

In dit wetsvoorstel en in de Interim-WTV zijn de definities van «telecommunicatie-infrastructuur» en «openbaar telecommunicatienet» sterk aan elkaar gekoppeld. Een openbaar telecommunicatienet is een telecommunicatie-infrastructuur. Met de introductie van het begrip openbaar telecommunicatienet wordt beoogd aan te sluiten bij de terminologie van de Europese richtlijnen. Deze richtlijnen kennen de strikte doorkoppeling naar telecommunicatie-infrastructuur niet. De Nederlandse wijze van definiëren houdt daarmee een beperking in omdat het Europese begrip duidelijk breder is, dat wil zeggen een netwerk is, een voorziening dan wel een dienstverlening, een netvlak tussen infrastructuur en telecomdienst in.

De implementatie op deze wijze kan dus onvolledig zijn. Is de minister met deze leden van oordeel dat zij daarom dieper in zou moeten gaan op de reikwijdte van de Europese definities van het telecommunicatienet? Het is ook van belang voor de definitieve WTV omdat daar ongetwijfeld het begrip netwerkdiensten moet worden gedefinieerd.

Telecomnet en «openbaar»

Bij deze implementatie vragen de D66-fractieleden ook meer duidelijkheid van de minister. Wat verstaat men bij de EU onder openbaar? En, wat wordt er in deze wetgeving onder openbaar verstaan? De aanwijzing van een openbaar telecommunicatienet is kennelijk nodig om verplichtingen op te leggen uit hoofde van artikel 29 van dit wetsvoorstel (randapparatuur) en artikel 29a Interim-WTV (ONP-verplichtingen). Maar is dit in verband met randapparatuur nu werkelijk nodig, zo vragen deze leden? In de praktijk zal een technisch onderscheid tussen openbare telecommunicatienetten en andere telecommunicatienetten (zoals de netten waar op basis van artikel 23 een machtiging zal worden verleend) gering zijn en zullen openbare en niet-openbare netten aan elkaar gekoppeld zijn. Dezelfde eisen moeten dan ook worden gesteld. Het moeizame onderscheid tussen apparatuur die op een openbaar telecommunicatienet kan worden aangesloten en ook daarvoor bestemd is en dezelfde apparatuur die niet voor dat doel is bestemd in artikel 29 is overbodig. En artikel 1b kan dan, zo menen de leden van de D66-fractie, vervallen. Kan de minister aangeven hoe de implementatie in andere landen is geregeld aangaande dit onderscheid tussen openbare en niet-openbare netten?

Netwerkaansluitpunt

In voorliggend wetsvoorstel wordt het netwerkaansluitpunt gedefinieerd als het geheel van fysieke verbindingen met hun technische toegangsspecificaties die deel uitmaken van het telecommunicatienet en nodig zijn om toegang te verkrijgen tot dit net en om via dit net te kunnen communiceren. Centraal is dus het begrip telecommunicatienet. In de aanvaarde Interim-WTV wordt in artikel 1, lid c. het begrip telecommunicatienet gelijkgesteld aan het begrip telecommunicatie-infrastructuur. Een telecommunicatienet is dan de infrastructuur die het transport mogelijk maakt van signalen tussen gedefinieerde netwerkaansluitingen via kabelverbindingen. Het begrip telecommunicatienet wordt door deze wetgeving beperkt tot infrastructuur als zodanig en dan nog in het bijzonder de kabel. Een veel ruimere definiëring van het begrip telecommunicatienet is nodig.

En dit is zeker nodig om tot een duidelijke aanduiding van het begrip netwerkaansluitpunt te komen. Bij de uitvoering van een bepaalde netwerkdienst, zoals bijvoorbeeld abonnee-tv, kan het netwerkpunt deel uitmaken van intelligente randapparatuur die als zodanig niet tot de fysieke kabelinfrastructuur behoort. Door het hanteren van deze beperkte definities heeft de wet- en regelgever zich zelf gebonden aan de fysieke infrastructuur als grondslag voor de regelgeving, terwijl het in feite zou moeten gaan om een consistente definiëring van de telecomdienstverlening in de meest ruime zin het van het woord.

Het principe van wederzijdse erkenning zal eveneens van toepassing zijn op produkten die afkomstig zijn uit staten van de Europese Vrijhandelsassociatie. Houden de landen die geen lid van de Unie zijn zich dan wel aan de Europese richtlijnen? Of hebben zij ondanks het recht op erkenning van hun produkt de mogelijkheid van de «fundamentele (EU) voorschriften» af te wijken? Zou er, vroegen de leden van de D66-fractie, niet een concurrentievoordeel kunnen ontstaan in de landen van de Europese Economische Ruimte? Is het denkbaar dat een gedeelte van de productie van randapparatuur daar ter hand genomen wordt?

Graag willen de leden van de fractie van D66 ook beter geïnformeerd worden over het elektromagnetische stralingsrisico van mobiele randapparatuur en satellietgrondstations. De problemen die zich nu met de zendmasten van de Nozema voordoen, kunnen in een dichtbevolkt land als het onze bij een explosieve groei van de mobiele telecomsector wellicht op grotere schaal opspelen. De EMC-richtlijn gaat uitsluitend over storingen van de verbinding, terwijl er door de Nozema in sommige gevallen ook sprake was van hinder en overlast ten aanzien van andere consumentenapparatuur, zoals magnetrons en elektrische melkmachines.

Bevat deze EMC-richtlijn ook aftapbaarheidseisen? In hoeverre zijn de kenmerken waar toegestane randapparatuur aan moet voldoen in lijn met de interceptie-eisen van de EU? Is bijvoorbeeld de «*21»-faciliteit, die het buitengewoon lastig, zo niet onmogelijk maakt een gesprek te traceren, nog een factor in de produktbeoordeling? Kan de minister een inzicht geven hoe het «type-onderzoek» er uit gaat zien?

Artikelsgewijs

29b: De leden van de fractie van D66 delen de bezwaren van de Raad van State en vragen in hoeverre de minister het adviescollege meer tegemoet kan komen.

29 c: De leden van de D66-fractie vragen hoe dit artikel gehandhaafd kan worden.

De voorzitter van de commissie,
Biesheuvel

De griffier van de commissie,
Coenen