

Vergaderjaar 2005–2006

27 088

Kabel en consument: marktwerking en digitalisering

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2005

Per brief van 3 oktober heb ik uw Kamer op korte termijn mijn reactie op de motie Aptroot, Bakker en Hessels (27 088, nr. 45 van 29 september 2005) toegezegd. In deze brief treft u mijn reactie aan. Deze reactie is tevens bedoeld voor de nog aangehouden moties. Kernpunt is dat de Kamer mij heeft gevraagd een extra beleidsregel op te stellen met betrekking tot het toezicht van OPTA op de kabelmarkt. Ik ga hieronder in op een aantal belangrijke aspecten.

Stand van zaken

Met de invoering van het geharmoniseerde regelgevende kader voor de elektronische communicatiesector hebben we diverse mogelijkheden om de consument te beschermen. Allereerst zijn er de Europese richtlijnen, die geïmplementeerd zijn in de Telecommunicatiewet, in lagere regelgeving en in beleidsregels. In al deze regels staat het belang van de consument centraal.

Op basis van de wettelijke regels heeft OPTA vervolgens een marktanalyse uitgevoerd, die heeft geresulteerd in een aantal ontwerp-besluiten. Voor de consument is in dat besluit van belang dat zij alleen betalen voor wat zij afnemen en daar ook niet teveel voor betalen. Consumenten hoeven niet mee te betalen aan diensten die zij niet afnemen. Deze ontwerp-besluiten van OPTA zijn uniek in Europa. In geen ander land heeft de toezichthouder de stap genomen om de eindgebruikerstarieven voor de doorgifte van programma's te reguleren. De ontwerp-besluiten moeten nu nog door de Europese Commissie worden goedgekeurd. Helemaal compleet is het wettelijk instrumentarium overigens pas als de wetswijziging die ik u bij nota van wijziging (29 834, nr. 8) heb gestuurd in werking is getreden. Dan kan OPTA ook ingrijpen als de tarieven voor content moeten worden aangepakt.

Als de Europese Commissie akkoord gaat met OPTA-besluiten, kan worden ingegrepen in de kabeltarieven. Dat is belangrijk omdat een goede wettelijke basis om adequaat in te grijpen tot op heden ontbrak.

De nieuwe Europese regelgeving heeft voor het eerst helderheid geboden. Ik heb zelf zodra dit kon tempo gemaakt en actie ondernomen om die wetgeving te implementeren. Toch heeft dit traject zijn tijd nodig gehad. Daarom moeten we het verdere proces vooral niet vertragen. Als de Europese Commissie zijn goedkeuring geeft, worden direct de huidige tarieven bevroren. Maar dat gebeurt pas als de ontwerp-besluiten ook daadwerkelijk van kracht worden. Naar mijn mening moet dat ook de eerste prioriteit zijn van Kamer en regering. Na het bevriezen van de tarieven gaat OPTA beoordelen hoe het zit met de hoogte van de tarieven. OPTA kijkt daarbij bijvoorbeeld of de winsten te hoog zijn, of de betaalde overnameprijzen (goodwill) wel goed zijn toegerekend aan de verschillende diensten en of er kruissubsidie plaatsvindt. De maatregelen die OPTA ter bescherming van de consument wil nemen zijn de zwaarste die op grond van het Europese en Nederlandse recht kunnen worden genomen. Dat geldt in het bijzonder voor de eis dat de consumententarieven op kosten gebaseerd moeten zijn.

Het is ook tegen deze achtergrond dat ik het maken van een nieuwe beleidsregel niet verstandig vind. Dat leidt er namelijk toe dat OPTA de huidige ontwerpbesluiten moet intrekken, vervolgens nieuwe ontwerpbesluiten moet maken, die opnieuw nationaal moeten worden geconsulteerd. Tenslotte moeten de nieuwe ontwerp-besluiten weer aan de Europese Commissie worden voorgelegd. Dat gaat tot vele maanden uitstel leiden, maanden waarin de tarieven niet kunnen worden bevroren, en het onderzoek naar de kosten en de daarvan afgeleide tarieven niet kan plaatsvinden.

Verder wijs ik u er op dat ik bij het maken van beleidsregels onder meer de volgende zaken in acht moet nemen:

- De beleidsregel moet OPTA voldoende ruimte laten om in concrete gevallen te bepalen welke maatregelen het beste passen bij de geconstateerde problemen op de markt. De beleidsregel mag, anders gezegd, niet te rigide zijn.
- De beleidsregel moet OPTA voldoende mogelijkheden blijven bieden om rekening te houden met innovatie¹.
- Overleg met de Europese Commissie over de beleidsregel is nodig, gelet op het feit dat OPTA's besluiten aan de Europese Commissie moeten worden voorgelegd.
- Artikel 16 van de Kaderrichtlijn verplicht Nederland om zo spoedig na inwerkingtreding van de Aanbeveling over relevante markten de marktanalyses af te ronden. Door verder uitstel komt OPTA mogelijk deze verplichting uit de richtlijn niet na.

Instrumentarium

Met de huidige wet- en regelgeving meen ik een goede vorm gevonden te hebben om richting te geven zonder af te doen aan de discretionaire bevoegdheden van OPTA. Ik voeg er nog het volgende aan toe.

Bij de behandeling van de nieuwe Telecommunicatiewet hebben Kamer en ik uitvoerig stilgestaan bij de vraag waar beleid ophoudt en uitvoering begint. Uw Kamer heeft door aanvaarding van een tweetal amendementen (Blok) twee belangrijke uitgangspunten voor OPTA vastgelegd in de wet. Zo moet OPTA op grond van artikel 1.3, eerste lid, van de

¹ Kaderrichtlijn, artikel 8, tweede lid: De nationale regelgevende instanties bevorderen de concurrentie bij de levering van elektronische communicatienetwerken en -diensten en de bijbehorende faciliteiten en diensten, onder meer op de volgende wijze: [...] zij moedigen efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur aan en steunen innovaties; Telecommunicatiewet, artikel 1.3, eerste lid: Het college draagt er zorg voor dat zijn besluiten bijdragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen als bedoeld in artikel 8, tweede, derde en vierde lid, van richtlijn nr. 2002/21/EG in elk geval door: a. het bevorderen van concurrentie bij het leveren van elektronische communicatienetwerken, elektronische communicatiediensten, of bijbehorende faciliteiten, onder meer door efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur aan te moedigen en innovaties te steunen; Beleidsregels 2 juni 2005: Artikel 2, tweede lid: Het college oefent de krachtens artikel 6a.2 van de wet aan hem verleende bevoegdheid om passende verplichtingen op te leggen zo uit dat aanbieders van alternatieve elektronische communicatienetwerken of bijbehorende faciliteiten zo min mogelijk de stimulans ontnomen wordt om te investeren in die netwerken en faciliteiten. Artikel 4, eerste lid: Teneinde concurrentie op kwaliteit tussen aanbieders van elektronische communicatiediensten te bevorderen, oefent het college zijn bij of krachtens hoofdstuk 6a verleende bevoegdheden zo uit dat ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht zoveel mogelijk worden gestimuleerd om aan die concurrentie op kwaliteit bij te dragen.

Telecommunicatiewet efficiënte investeringen aanmoedigen, innovaties steunen en de belangen van eindgebruikers (voor wat betreft keuze, prijs en kwaliteit) borgen. Ook moet – zo volgt uit het amendement – OPTA duidelijk maken wat de voorzienbare gevolgen van haar besluiten zijn voor consumenten en de markt, en moet het ingrijpen van OPTA zo licht mogelijk zijn om de beleidsdoelstellingen van de wet te bereiken.

OPTA volgt deze lijn in haar ontwerpbesluiten door zwaar (het opleggen van de zwaarst mogelijke maatregelen) én proportioneel in te grijpen in de kabeltarieven vanuit het beleidskader dat wij hebben vastgelegd. Met haar ontwerpbesluiten neemt OPTA mijns inziens de zorgen van de Kamer over ongeoorloofde kruissubsidie weg. Ook zorgt OPTA ervoor dat kabelbedrijven géén overwinsten kunnen maken ten koste van de consument.

In het licht van het bovenstaande ben ik dan ook van mening dat de moties Van Dam/Hessels, Hessels/Van Dam en Gerkens (kamerstuk 26 643, nrs. 68, 69, 70 en 74) geen materiële meerwaarde zullen hebben boven het bestaande wettelijk kader, en bovendien tot een forse vertraging leiden in het optreden van OPTA ten gunste van de consument.

Ik wissel hierover graag met u van gedachten tijdens het geplande overleg van 13 oktober a.s. Na dit overleg kunnen we bezien in hoeverre we nog met elkaar moeten spreken over de overige genoemde moties, waarvan de stemming is uitgesteld. Ik zou daarbij graag ook betrekken hoe we de procedures zouden kunnen versnellen. Dat zie ik als onze gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Aldus meen ik recht te doen aan de onafhankelijkheid van OPTA en aan mijn onverminderde politieke eindverantwoordelijkheid. Daarmee realiseer ik mijns inziens adequaat toezicht, zowel in bestuurlijk als praktisch opzicht.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst