

Vergaderjaar 1994–1995

21 693

Post- en Telecommunicatiebeleid

Nr. 30

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 28 juni 1995

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat<sup>1</sup> heeft op 23 mei 1995 overleg gevoerd met minister Jorritsma-Lebbink van Verkeer en Waterstaat over haar **brief van 6 maart 1995 naar aanleiding van de motie-Van Zuijlen c.s.** (kamerstuk 21 693, nr. 26).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Van Zuijlen** (PvdA) wees erop dat de gehele Kamer het belang erkent van een toezichthoudend orgaan op de geliberaliseerde markt voor telecommunicatie-infrastructuur en -diensten. De nieuwste ontwikkelingen op het gebied van frequentiebeleid en de kabel- en telecommunicatiesector maken het bestaan van een dergelijk orgaan steeds belangrijker voor een gezonde concurrentie op een markt met één overheersende marktpartij. Haars inziens moeten in dit orgaan deskundigen op het gebied van interconnectie en met kennis van de markt zitting hebben, al dan niet tijdelijk ingehuurd en desnoods uit het buitenland aangetrokken. Zijn er op dit punt financiële problemen? Wil men dit orgaan langzaam opbouwen of in één keer goed opzetten?

Mevrouw Van Zuijlen zou willen dat het toezichtsorgaan sneller tot stand werd gebracht. Zijn er praktische bezwaren? Zo ja, welke? Globaal voldoet het aan de criteria die zijn gesteld in het rapport-Sint en het rapport van de Algemene Rekenkamer.

Zij zou graag zien dat de taakstelling voor dit orgaan in de toekomst werd verbreed. Haars inziens moet de generator zich namens de ministers van V&W, OCW en EZ bezighouden met het toezicht op de naleving van de Mediawet en de WTV, opdat integratie in de uitvoering mogelijk wordt. Is het kabinet het ermee eens, dat ook het frequentiebeleid en het specifieke mededingingstoezicht tot de taken van dit orgaan zouden kunnen gaan behoren?

Het orgaan moet ruime bevoegdheden krijgen. Flexibiliteit is geboden, aangezien het proces van aanpassing van de wetgeving langzaam verloopt, terwijl de technologische ontwikkelingen zich snel voltrekken. In de sector zelf bestaat er geen weerstand tegen een snel in gang gezette en

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), ondervoorzitter, Van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Reitsma (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Van Gijssel (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, Van Zuijlen (PvdA), Van Waning (D66), Keur (VVD), Hofstra (VVD), Assen (CDA).

Plv. leden: Blaauw (VVD), Schutte (GPV), Van Gelder (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Dankers (CDA), Zijlstra (PvdA), Terpstra (CDA), Huys (PvdA), Korthals (VVD), Esselink (CDA), Hillen (CDA), H. Vos (PvdA), Remkes (VVD), Leerkes (Unie 55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Aiking-van Wageningen (AOV), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Linden (CDA).

wat taken en bevoegdheden betreft breed ingevulde toezichthouder. Wat of wie houdt het tegen?

Het stelde mevrouw **Van Rooy** (CDA) teleur dat de minister het niet verantwoord acht «om nu in een geforceerd tempo een ZBO tot stand te brengen en daaraan dergelijke vergaande beslissingsbevoegdheden over te dragen». Hier wreekt zich het eerder besproken te trage tempo van de totale herziening van de WTV en de herziening van de Wet economische mededinging. De door het kabinet voorgestane constructie doet hybride aan: voor 1997 komt er geen onafhankelijk orgaan en omdat vanaf het najaar het toezicht een wezenlijke rol moet gaan vervullen, zal tot 1997 de directie TND als afzonderlijke directie functioneren binnen de hoofd-directie Telecommunicatie en Post (HDTP). Onafhankelijk toezicht is belangrijk vanwege de scheiding van verantwoordelijkheden tussen de ordenende taak van het ministerie enerzijds en de toezicht- en controletaak anderzijds, maar evenzeer om iedere schijn van belangenverstrengeling te voorkomen; een schijn die snel kan ontstaan, zolang de rijksoverheid nog zo'n grote aandeelhouder van KPN is. De nu voorgestane aanpak roept in dat kader vele vragen op.

Er komt dan wel een aparte directie, maar die ressorteert onder de HDTP en valt dus onder de verantwoordelijkheid van deze minister. Mevrouw Van Rooy beaamde dat in de overgangperiode actief toezicht nodig is om werkbare concurrentie mogelijk te maken. Om goed te kunnen worden vervuld, dient deze toezichttaak haars inziens op afstand van de overheid te worden geplaatst. Expertise op het terrein van interconnecties is schaars en dus duur. De kosten daarvan zullen de ambtelijke salarisschalen overstijgen. ZBO's worden vaak gecreëerd om een ander arbeidsvoorwaardelijk regime mogelijk te maken dat meer aansluit bij de behoeften van de markt. Gelet op de enorme financiële belangen die zijn gemoeid met het toezicht op interconnecties, is het van belang dat daarvoor experts kunnen worden aangetrokken.

Mevrouw Van Rooy veronderstelde dat de onafhankelijke adviescommissie min of meer permanent zal worden ingeschakeld, wat een halve stap is in de richting van onafhankelijk toezicht. Door wie worden die onafhankelijke deskundigen benoemd? Wat is hun onafhankelijkheid? De minister houdt een ruime marge om van de adviezen af te wijken.

Hoe ziet het kabinet de relatie tussen het toezichtsorgaan en de Wet economische mededinging en het toetsingsorgaan dat in het kader van de nieuwe WEM zal gaan functioneren? Is het de bedoeling om het gespecialiseerde toezichtsorgaan te laten opgaan in het bredere toezicht vanuit de WEM, zodra de concurrentie naar behoren functioneert? Ook 's ministers adviesorgaan CAPT pleit voor een onafhankelijk toezichtsorgaan.

In de brief is sprake van de noodzaak van geleidelijke opbouw, ook van de regelgeving. De ervaring elders wijst uit dat er op het toezichtsterrein het nodige moet gebeuren. Mevrouw Van Rooy zag hierin een extra reden voor toezicht op afstand.

De heer **Kamp** (VVD) was tevreden over de werkwijze van het ministerie op het terrein van de telecommunicatie. Er wordt snel gewerkt, er worden harde werkafspraken gemaakt en toezeggingen aan de Kamer worden waargemaakt.

In de motie-Van Zuijlen c.s. wordt gekozen voor een zelfstandig bestuursorgaan als onafhankelijk toezichthoudend orgaan. Men kan niet voorbijgaan aan het feit dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken in overeenstemming met het besluit van de vaste commissie voor Rijksuitgaven heeft gesteld, dat er tot het zomerreces geen besluiten moeten worden genomen over verzelfstandiging, omdat eerst het kabinetsstandpunt over de rapporten van de commissie-Sint en de Rekenkamer moet worden besproken. Gezien de aard van die rapporten, zijn grote veranderingen op het gebied van de ZBO's niet uitgesloten.

De heer Kamp kon zich vinden in de in de brief geschetste procedure. Is het evenwel mogelijk de normale procedure te doorbreken om snel in de door mevrouw Van Rooy gevraagde zin een orgaan tot stand te brengen?

Mevrouw **Roethof** (D66) memoreerde dat het toenmalige VVD-kamerlid Jorritsma medeondertekenaar was van de motie-Van der Hoeven die door de Kamer op 14 april 1994 met algemene stemmen is aanvaard. Mevrouw Roethof was niet zo tevreden met de uitvoering die minister Jorritsma geeft aan deze motie en aan de motie-Van Zuijlen c.s.

Er is sprake van interne functiescheiding, waarbij een nieuwe directie is gecreëerd die onder meer tot taak heeft het verlenen van vergunningen, alsmede het toezicht op de naleving van de aan die vergunningen verbonden voorwaarden, wat betekent dat er geen onafhankelijk toezicht is op het verlenen van die vergunningen. Ook specifieke mededingingsgevoelige toezichttaken zullen aan de nieuwe directie worden opgedragen. Hoe is de taakverdeling inzake het toezicht op het mededingingsregime van de ministeries van V&W en EZ en van de Europese Commissie?

Het kabinet is van mening dat het toezichthoudende orgaan reeds tijdens de overgangperiode tot 1 januari 1998 een belangrijke taak zal moeten hebben. In het zojuist gehouden besloten overleg is gesproken over de vergunningverlening GSM 2. De onvrede bij het bedrijfsleven over de keuze heeft ook te maken met de samenklontering van belangen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de overheid. Het is verwonderlijk dat het kabinet geen mogelijkheden ziet om een ZBO op te richten uit vrees voor het verdwijnen van bestuurlijke discretionaire bevoegdheden. Het is juist de bedoeling dat die bevoegdheden worden overgedragen. Als belangrijke delen van het beleid zich dreigen te onttrekken aan de parlementaire controle, zal de Kamer zich daarover in de eerste plaats zorgen moeten maken. De Kamer heeft tot twee keer toe uitgesproken dat de toezichthoudende taak zo snel mogelijk bij het ministerie moet verdwijnen. Het kabinet wil de oprichting van een ZBO niet tegelijk met andere communicatiewetgeving op de korte termijn laten meelopen, omdat het liberaliseringsproces daardoor zou worden vertraagd. Daar staat tegenover dat het ontbreken van onafhankelijk toezicht de marktpartijen belemmert investeringen te doen.

Voorgesteld wordt het onafhankelijke toezichtsorgaan te regelen in de definitieve herziening van de WTV die in 1996 aanhangig zal worden gemaakt. Volgens mevrouw Roethof duurt dat te lang en is het noodverband onvoldoende. Zal het de markt voldoende vertrouwen geven als het nieuwe bestuursorgaan op het ministerie tot ontwikkeling wordt gebracht? Het orgaan zal op den duur ongetwijfeld een nuttige functie hebben, maar het gaat op dit moment vooral om een psychologische aanpak. De overheid is de grootste aandeelhouder van de grootste marktpartij, de overheid maakt de wet, geeft vergunningen uit en houdt toezicht. Het praktische effect van ontkoppeling van die laatste taak is vermoedelijk bescheiden, maar het psychologische effect zal groot zijn.

Is de commissie van onafhankelijke deskundigen er al? Zo ja, wanneer is die opgericht en wat heeft de commissie tot nu toe gedaan?

### **Antwoord van de regering**

De **minister** betreurde het dat niet al jaren geleden een onafhankelijk toezicht is ingesteld. Getracht wordt daar nu voortvarend aan te werken, maar daarbij speelt de gang van zaken bij eerder opgerichte ZBO's ook een rol, evenals de discussie over verzelfstandiging. Er zijn ZBO's opgericht met een onvoldoende beschrijving van taken en een onvoldoende in de wet vastgelegde politieke verantwoordelijkheid. Gegeven de ervaringen in andere landen, zal in de komende wetgeving ter zake de verantwoordelijkheid van de betrokken minister goed moeten worden

afgebakend en zal moeten worden bepaald of deze ter verantwoording kan worden geroepen voor beslissingen van het toezichthoudend orgaan. Men zal zich dus goed moeten houden aan wat is neergelegd in zowel het rapport-Sint als het rapport van de Rekenkamer en in het kabinetsstandpunt. Daarover moet nog een kamerdebat worden gehouden en moeten de finale conclusies nog worden getrokken. De minister was ervan overtuigd dat er wel degelijk een ZBO-constructie mogelijk is voor dit onderwerp, maar dan wel gebaseerd op wetgeving waarin de taak, functie en mogelijkheden van het toezichthoudende orgaan zijn geregeld. Om de liberalisering van de infrastructuur, waaraan velen hechten, zo snel mogelijk te regelen, had de minister er de voorkeur aan gegeven om de ontwerp-Interimwet snel in te dienen en vervolgens de algehele herziening van de WTV ter hand te nemen, waarin ook het ZBO zal worden geregeld. Een regeling van alles in één keer was helaas niet mogelijk.

De aparte directie TND en de commissie van advies van onafhankelijke deskundigen zijn een opstapje naar het compleet onafhankelijke toezicht, waar de minister blijkens haar ondertekening destijds van de motie-Van der Hoeven ook toen al naar streefde. Er wordt op dit moment overlegd over de taak en samenstelling van de commissie. Het is de opzet de commissie voor de zomer in te stellen. Uiteraard zal de Kamer dan worden geïnformeerd over samenstelling en taakstelling. Voor bepaalde zaken zal ter aanvulling van de commissie ad hoc deskundigheid worden ingehuurd, bijvoorbeeld voor geschillen over interconnectie. Daar is overigens een budget voor uitgetrokken. Die deskundigheid zal vaak in het buitenland moeten worden gevonden, maar is veelal gerelateerd aan bedrijven die telecommunicatiediensten aanbieden.

De commissie adviseert TND en dus ook de minister. Een ZBO kan op grotere afstand van het ministerie worden geplaatst, afhankelijk van de bij wet aan het ZBO overgedragen discretionaire bevoegdheden. Bij de oprichting van een ZBO, vooruitlopend op de nieuwe WTV, zou dit bestuursorgaan te veel ongeclausuleerde bevoegdheden kunnen krijgen, gebaseerd op verouderde wet- en regelgeving. Vandaar dat de minister alvast enige onafhankelijkheid wilde creëren door een aparte directie TND en een onafhankelijke adviescommissie, zodat zij haar beslissingen op grond van onafhankelijke deskundigheid kan nemen. Uiteraard zal de Kamer daarover worden gerapporteerd.

Scheiding van vergunningverlening en toezicht bij TND leek de minister niet nodig, omdat de vergunningverlening geschiedt op basis van de uitgewerkte regelgeving. Het zal gaan om het verlenen van vergunningen aan bedrijven die bezig zijn met het ontwikkelen van een produkt op de bestaande infrastructuur. Tot nu toe is er geen discrepantie tussen het traject van de besluitvorming over ZBO's en het wetgevingstraject. Tenzij de Kamer tot de conclusie komt dat er geen ZBO's meer mogen worden opgericht, kan er op basis van de huidige voorstellen, vervat in de eerdergenoemde kabinetsreactie, nog wel degelijk een ZBO op dit terrein worden ingesteld.

In feite is iedereen ervoor, maar er is tijd nodig om zo'n orgaan op een verantwoorde manier tot stand te brengen, gebaseerd op duidelijke criteria en heldere regelgeving, waarop de Kamer de minister kan aanspreken. Een wettelijke basis is vereist. Enerzijds moet het instituut de vrijheid krijgen om de mededinging te bevorderen en anderzijds moet de politieke verantwoordelijkheid goed worden geregeld. De Minister van Verkeer en Waterstaat kan vergunningen voor infrastructuur weigeren of intrekken als daardoor afbreuk wordt gedaan aan de beoogde mededinging. Het gaat om het bereiken van een doelmatige verzorging van de telecommunicatie. Het toezicht op de mededingingsaspecten van het ministerie van EZ is aanvullend op de specifieke taken van het ministerie van V&W. Op het moment dat de markt goed blijkt te functioneren, zou kunnen worden overwogen om de normale Wet economische

mededinging van toepassing te verklaren. Maar dat zal nog wel heel lang duren. De implementatie en nationale toepassing van algemene Europese mededingingsregels horen bij het ministerie van EZ thuis. Europese telecomregels die ook mededingingsaspecten bevatten, worden in de WTV ondergebracht.

Het ontwerp van de nieuwe Wet economische mededinging zal in juni in de ministerraad aan de orde komen. De minister van EZ voorziet in dit kader geen ZBO's. De integratie van het toezicht WTV en het toezicht op basis van de Wet economische mededinging moet nog nader worden uitgewerkt.

Het in elkaar schuiven van de mediawetgeving en de telecommunicatiewetgeving op dit moment zou tot gevolg hebben gehad dat de wijziging van de WTV pas veel later had kunnen worden ingediend. De mediawetgeving heeft een geheel eigen dynamiek. Voorlopige concessies worden voor vijf jaar uitgegeven, zodat verdere stappen in de sfeer van de mediawetgeving eerst op termijn kunnen worden gedaan, terwijl is afgesproken dat de WTV-herziening voor de totale liberalisering van ook de spraaktelefonie per 1 januari 1998 van kracht moet worden. De liberalisering van de wetgeving op het gebied van mediabeleid is inderdaad wel eerder gepland. In de loop van het proces richting WTV zal moeten worden bedacht hoe een en ander kan worden geïntegreerd. Wellicht moeten de onderdelen van de mediawetgeving die op de elektronische snelweg betrekking hebben, worden ondergebracht in de telecommunicatiewetgeving. Zodra de notitie van staatssecretaris Nuis is verschenen en de discussie over de liberalisering ter zake is afgerond, zal dit onderwerp zeker besproken moeten worden.

In de ontwerp-Interimwet zijn mogelijkheden opgenomen om de wetgeving aan te passen zodra de, zeer snel verlopende, technologische ontwikkelingen op het terrein van de elektronische snelweg daartoe aanleiding geven. De Raad van State heeft daar enkele kanttekeningen bij geplaatst. De minister sprak de hoop uit, dat er op termijn een wet kan worden opgesteld die «toekomstvast» is en ruimte biedt voor technologische ontwikkelingen.

### **Nadere gedachtenwisseling**

Mevrouw **Van Zuijlen** (PvdA) bleef het er moeilijk mee houden dat de door haar gewenste veranderingen niet zo snel kunnen worden aangebracht. De rapporten over de huidige ZBO's moeten uiteraard serieus worden genomen. Zij had begrip voor de stelling dat het toekomstige ZBO voor de telecommunicatie moet worden gebaseerd op wetgeving. Het is plezierig dat er al een budget is voor het inhuren van externe deskundigen.

Mevrouw Van Zuijlen was benieuwd naar wat er in de ontwerp-Interimwet over het ZBO wordt opgemerkt en naar de nadere uitwerking van het toezichthoudend orgaan in het kader van de WEM. Welke reikwijdte zullen de bevoegdheden van de regulator hebben?

Mevrouw **Van Rooy** (CDA) benadrukte dat juist vanwege de grote commerciële belangen in deze sector de schijn moet worden vermeden dat er geen sprake is van onafhankelijk toezicht. In de nu voorgestelde constructie met de directie TND is die schijn niet volledig vermeden. In het najaar van 1994 werd duidelijk dat de liberalisering van de telecommunicatiemarkt in Europa in een stroomversnelling begon te geraken. Helaas heeft het kabinet toen vastgehouden aan de Hoofdlijnennotitie, die inmiddels in feite achterhaald is. Was meteen besloten tot een totale herziening van de WTV, dan had er over niet al te lange tijd een daartoe strekkend wetsvoorstel ingediend kunnen worden. Waarom is er in de ontwerp-Interimwet geen duidelijk onafhankelijker toezichtsorgaan

gecreëerd? Daarin had toch een degelijke wettelijke basis voor zo'n orgaan neergelegd kunnen worden?

Mevrouw Van Rooy ging ervan uit dat in de ontwerp-Interimwet is opgenomen op welke wijze de regelgeving rond de interconnectie gestalte zal krijgen. Tot slot wees zij er nogmaals op dat het CAPT het mogelijk oordeelde op korte termijn tot onafhankelijk toezicht te komen.

De heer **Kamp** (VVD) had waardering voor de manier waarop de minister het proces van monopoliemarkt naar vrije markt vorm geeft. Hij zag ook geen mogelijkheid om vóór 1 januari 1997 een onafhankelijk toezichthoudend orgaan in te stellen.

De VVD-fractie wenst medewerking te verlenen aan de invulling van de constructie waarbij de directie TND wordt verzelfstandigd en een commissie van onafhankelijke deskundigen wordt ingeschakeld.

Mevrouw **Roethof** (D66) was het ermee eens dat de schijn moet worden vermeden dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden door elkaar lopen. In hoeverre is er in het traject TND/onafhankelijke deskundigen sprake van scheiding tussen het bestuurlijk optreden en het toezicht? Het is onbevredigend dat in de overgangperiode onafhankelijk toezicht ontbreekt. Kan de wetgevende capaciteit op dit gebied op het ministerie niet op korte termijn worden uitgebreid? Met de wetgeving tot instelling van een ZBO is de afgelopen tijd veel ervaring opgedaan. Het moet dus niet zo moeilijk zijn om een redelijk eenvoudige wet op te stellen om zo'n ZBO voor telecommunicatie in het leven te roepen.

De **minister** beaamde dat de nieuwe directie TND niet onafhankelijk is. Wel is er een scheiding aangebracht tussen de afdeling die het beleid voorbereidt en de afdeling die het beleid uitvoert. De onafhankelijkheid wordt nu in feite ingevuld door de commissie van onafhankelijke deskundigen. Als de namen van de door haar benoemde leden van die commissie bekend worden, zal blijken dat de minister echt onafhankelijk denkende mensen heeft gekozen. Uiteraard kan zij zo'n onafhankelijk advies naast zich neer leggen, maar dan zal zij de Kamer moeten informeren over de reden daarvan. Het secretariaat van de commissie zal worden ondergebracht bij TND, tenzij de commissie dat niet wil.

Als ZBO zal TND vergunningen verlenen binnen de kaders van de wet, toezicht houden op de uitvoering van de vergunningsvoorschriften, geschillen beslechten en sturen op mededingingsaspecten bij telecom ter begeleiding van de overgang van een monopoliemarkt naar een mededingingsmarkt. Dat laatste kan betekenen dat in de beginfase een nieuwe aanbieder een aantal voordelen moet krijgen, die vervolgens weer worden teruggedraaid. De relatie met de WEM zal in overleg met het ministerie van EZ worden gepreciseerd. Ook de relatie met het media-toezicht moet verder uitgewerkt worden.

In het rapport van de Rekenkamer wordt uitdrukkelijk gesteld dat heel helder moet worden geformuleerd wat de bevoegdheden van een ZBO zijn. Dat zal in dit geval niet zo gemakkelijk zijn.

De voorzitter van de commissie,  
Biesheuvel

De griffier van de commissie,  
Tielens-Tripels