

Vergaderjaar 1994–1995

21 693

Post- en Telecommunicatiebeleid

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 6 maart 1995

Reeds in de uitgebreide commissievergadering van 21 maart 1994 over de Hoofdlijnennotitie inzake de herziening van de Wet op de telecommunicatievoorziening (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 21 693, nr. 13) is vanuit de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat aangedrongen op de totstandkoming van een zelfstandig bestuursorgaan dat in de overgangsfase naar een volledig geliberaliseerde markt voor telecommunicatie-infrastructuur en -diensten het toezicht op die sector uitoefent. De Kamer heeft na de UCV een motie-Van der Hoeven c.s. aanvaard (21 693, nr. 18) waarin werd gevraagd de instelling van dit zelfstandig bestuursorgaan te overwegen en daartoe in het kader van de herziening van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen (WTV) een voorstel te doen. Bij de behandeling van de begroting van Verkeer en Waterstaat heeft de Kamer zijn standpunt nog nader aangescherpt in de motie-Van Zuijlen c.s. (23 900 XII, nr. 12).

Ik ben het met de Kamer eens dat er in de zich aandienende overgangsfase naar een geliberaliseerde markt een zekere spanning kan bestaan tussen de rol van de Minister van Verkeer en Waterstaat als regulator en toezichthouder op de telecommunicatiemarkt ten opzichte van het feit dat dezelfde minister een meerderheidsbelang beheert in één van de marktpartijen, in het bijzonder de meest dominante partij.

Bij de schriftelijke voorbereiding van de begrotingsvoorbereiding en in het begrotingsdebat heb ik de Kamer geïnformeerd over het feit dat binnen de Hoofddirectie Telecommunicatie en Post van mijn departement een begin is gemaakt met de interne functiescheiding tussen de rol van regelgever en toezichthouder. Met ingang van 1 oktober j.l. is binnen de HDTP een directie Toezicht Netwerken en Diensten (TND) ingesteld. Een directeur van deze eenheid is aangetrokken en de opbouw van de organisatie is begonnen. In deze nieuwe directie worden de marktgerichte uitvoerings- en toezichtstaken ondergebracht, te weten:

- toezicht op de naleving van Nederlandse en Europese regelgeving waaronder het toezicht op KPN als concessiehouder;

- de verlening – na totstandkoming van de wettelijke basis daarvoor van vergunningen aan aanbieders van telecommunicatie-infrastructuur, alsmede het toezicht op de naleving van de aan die vergunningen verbonden voorwaarden;
- specifieke mededingingsgevoelige toezichtstaken zoals bemiddeling in en beslechting van geschillen op het gebied van interconnectievoorwaarden.

De nieuwe directie zal hiertoe een aantal taken van de bestaande HDTP-organisatie overnemen, aangevuld met de nieuwe taken als gevolg van Europese regelgeving.

In het verleden heeft mijn ambtsvoorgangster de Kamer toegezegd stapsgewijs te bezien of en in welk tempo deze functioneel gescheiden toezichtsorganisatie zou kunnen overgaan in een verzelfstandigde toezichtsorganisatie. Zelf ben ik van mening – en ik zie mij daarin door de motie-Van Zuijlen c.s. gesterkt – dat over de totstandkoming van een zelfstandig bestuursorgaan op dit terrein nu reeds meer duidelijkheid kan worden geboden. Hieronder ga ik daarop nader in.

Verhouding tot het tempo van herziening van inhoudelijke regelgeving

De komende jaren vindt de overgang plaats van monopolioïde markt naar (volledige) concurrentie. Ervaringen in het buitenland rechtvaardigen de verwachting dat dit gepaard zal gaan met spanningen en geschillen tussen marktpartijen, waarvan de beslechting van doorslaggevende invloed kan zijn op de totstandkoming van gelijke kansen op markttoegang en daarmee van daadwerkelijke concurrentie. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de beslechting van geschillen over (ook in de motie-Van Zuylen genoemde) interconnectievoorwaarden die zeer ingrijpende gevolgen kunnen hebben, zowel voor de levensvatbaarheid van nieuwkomers in de markt als voor de bedrijfsvoering van KPN. Zulke geschillen zouden zich reeds in de tweede helft van 1995 kunnen voordoen tussen KPN en de houder van de tweede landelijke vergunning voor mobiele telefonie, die per 1 april a.s. zal worden verleend; in die zin vangt de in de motie-Van Zuylen genoemde overgangperiode dan aan.

Ik ben met de Kamer van mening dat de toezichthoudende rol alleen effectief kan worden uitgeoefend door een niet-belanghebbende partij. Nieuwkomers in de markt moeten erop kunnen rekenen dat de uitoefening van het toezicht en beslechting van geschillen niet worden beïnvloed door de financiële effecten van beslissingen voor het Rijk als aandeelhouder van KPN.

Vrees voor een als gevolg daarvan bestaande vooringenomenheid bij de overheid zou ertoe kunnen leiden dat betrokkenen, in plaats van gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheden voor geschillenbeslechting door de minister, eerder een beroep zullen doen op de burgerlijke rechter of Europeesrechtelijke rechtsmiddelen. De nationale overheid schiet dan tekort bij het scheppen van rechtszekerheid.

Tegelijkertijd acht ik het niet verantwoord om nu in een geforceerd tempo een ZBO tot stand te brengen en daaraan dergelijke vergaande beslissingsbevoegdheden op te dragen vóórdat de regelgeving voor de toekomstige marktstructuur en richtlijnen voor de uitoefening van het toezicht tot stand zijn gekomen. Daarmee zou immers een stuk min of meer discretionaire besturende macht aan de ministeriële verantwoordelijkheid en aan de parlementaire controle worden onttrokken zonder vooraf voldoende te zijn ingekaderd. Overdracht van zulke sturende

overheidsbevoegdheden aan een zelfstandig bestuursorgaan kent m.i. in Nederland weinig precedënten.

Bovendien moet – zoals ik ook bij de begrotingsbehandeling in Uw Kamer reeds heb gezegd – worden voorkomen dat een geforceerde mars naar de oprichting van een ZBO het wetgevingstempo m.b.t. de liberalisering zelf vertraagt. Binnenkort zouden de wetsontwerpen die het mogelijk moeten maken vergunning te verlenen aan een tweede landelijke infrastructuraanbieder, alsmede regionale aanbieders, gereed kunnen zijn om in procedure te worden gebracht. Als de instelling van een ZBO op dat wetgevingstraject als het ware zou moeten meeliften, zou die vertraging onvermijdelijk zijn.

Uitgangspunten voor verdere aanpak

Om uit dit dilemma een uitweg te vinden heb ik gezocht naar een verantwoorde aanpak, die zo veel mogelijk recht doet aan de uitspraken van Uw Kamer. Ik meen daarin te zijn geslaagd door de volgende aanpak:

1. Instelling van een onafhankelijk toezichtsorgaan wordt meegenomen in de definitieve herziening van de WTV, die in 1995 wordt voorbereid en in 1996 als wetsvoorstel aanhangig zal worden gemaakt. Zodoende wordt vertraging van de bovenvermelde, op korte termijn in te dienen wetsvoorstellen («interimwetgeving»), voorkomen en ruimte geschapen voor een zorgvuldige voorbereiding van het beoogde toezichtsinstituut.

2. In de periode voorafgaand aan de totstandkoming van het zelfstandig bestuursorgaan blijft de uitoefening van de toezichtsfunctie onderdeel uitmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Teneinde nu ook in deze periode een ontvlechting van belangen te verzekeren worden de volgende wegen bewandeld:

a. Zoals gepland worden binnen de Hoofddirectie Telecommunicatie en Post van mijn departement de toezichtstaken ondergebracht in de genoemde afzonderlijke directie TND.

Dit geldt ook voor uitvoerende taken, waarvoor uit een oogpunt van marktverhoudingen functiescheiding tussen regelgever en toezichthouder geboden is. De directie TND zal te zijner tijd opgaan in de ambtelijke staf van het op te richten bestuursorgaan.

b. Wanneer ik kom te staan voor toezichtsbeslissingen waarbij substantiële spanning bestaat tussen belangen van KPN en derden, zal ik mij laten adviseren door een in te stellen commissie van onafhankelijke deskundigen. In beginsel zal ik het advies van deze commissie volgen. Mochten er dringende redenen zijn om van het advies van de commissie af te wijken, dan zal ik dit aan de vaste Kamercommissie bekend maken; de Kamer is dan in staat de objectiviteit van de beslissing te toetsen.

In de komende maanden zal deze aanpak gedetailleerd worden uitgewerkt en zal de genoemde adviescommissie worden samengesteld. Ik zal de Kamer daarover zo spoedig mogelijk informeren.

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