

Vergaderjaar 1996–1997

25 128

Regels inzake instelling van een college voor post- en telecommunicatiemarkt (Wet onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit)

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 7 februari 1997

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

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-van der Hoeven c.s. en de motie-van Zuijlen c.s. – beide uit 1994 – waarin de Kamer zich uitgesproken heeft voor de instelling van een onafhankelijk toezicht middels een zbo. De CDA-fractie betreurt het dat de totstandkoming van het wetsvoorstel zo lang heeft geduurd.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel. Zij zijn terughoudend als het gaat om het instellen van nieuwe zelfstandige bestuursorganen, maar hebben daarbij steeds een uitzondering gemaakt voor de door deze leden gewenste onafhankelijke toezichthouder voor de post- en telecommunicatiemarkten.

De leden van de D66-fractie hebben de stukken met constructieve blik bestudeerd en complimenteren het kabinet met de afgewogen taakafbakening tussen het nieuw op te richten college en de minister zelf, c.q. het departement.

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), 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), Th. A. M. Meijer (CDA), Vacature CD, Hillen (CDA), H. Vos (PvdA), Remkes (VVD), Leerkes (U55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Linden (CDA).

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel voor een Wet onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit. Deze leden hebben destijds voor de motie-Van Zuijlen c.s. (23 900 XII, nr. 12) gestemd, waaruit moge blijken dat zij in beginsel positief staan tegenover het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met een toezichthoudende taak op het terrein van telecommunicatie en post. In het algemeen merken deze leden op dat een zbo enerzijds de mogelijkheid geeft om een bepaalde – gelet op de marktontwikkelingen wenselijke – mate van onafhankelijkheid te realiseren, anderzijds moeten er naar hun oordeel mogelijkheden blijven om de minister aan te spreken op bepaalde verantwoordelijkheden, zoals het beleid inzake het nummerbeheer, inclusief ethische aspecten die verbonden zijn aan amusementslijnen en dergelijke.

1.1 Achtergrond

Vanuit de Tweede Kamer is herhaaldelijk aangedrongen op het instellen van een onafhankelijk toezicht op de telecommarkt. Daarom zullen de leden van de D66-fractie de kritiek van de Raad van State op het uitgangspunt van dit wetsvoorstel niet volgen. Deze leden stellen wel met voldoening vast dat vele andere, zinnige suggesties van de Raad van State zoals openbaarmaking van het jaarlijkse verslag en het effectueren van een scheiding tussen de toezichthoudende taak en de sanctie-opleggende taak, als ook het niet naast elkaar laten voortbestaan van twee beroepsinstanties voor de Postwet, heeft overgenomen. Neemt het kabinet het idee een boete inspecteur aan te stellen ook over? Dat blijkt niet uit het nader rapport. Over de belangrijke, principiële vraag die door de Raad van State wordt opgeworpen: wie draait op voor de kosten van het beroep, de marktpartijen of de Nederlandse staat, zal in de Kamer bij de parlementaire behandeling ongetwijfeld nog uitvoerig worden gesproken. De leden van de D66-fractie aarzelen bij de argumentatie van het kabinet en vragen zich met de Raad van State af of hier, daargelaten dat de markt gebaat is bij een onafhankelijk toezicht, niet sprake is van een onvervreembare overheidstaak die dus ook uit de algemene middelen moet worden bekostigd. Uit de stukken blijkt niet of het mogelijk is de boetes (tot 1 miljoen gulden!) tot inkomstenbron te verheffen. Daartegen zou deze fractie, zie ook het debat dat is gevoerd over de wijze van aanwending van parkeerboetes, echt bezwaar maken. Het opleggen van boetes dient los te staan van het genereren van fondsen voor eigen activiteiten.

1.2 Waarom een zelfstandig bestuursorgaan?

Het kabinet stelt dat het bij de besluitvorming om een zbo in te stellen gaat om een afweging of het maatschappelijk en economisch belang, dat met de bestuurstaken is gemoeid, het meest is gediend met uitvoering onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid dan wel met een taakverdeling tussen een minister en een op afstand gezet, gespecialiseerd bestuursorgaan. De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet ook de afweging heeft gemaakt of het maatschappelijk en economisch belang het meest gediend is met een gespecialiseerd orgaan op een zo groot mogelijke afstand of juist niet? Zo ja, kan de het kabinet aangeven hoe deze afweging is uitgevallen? Zo nee, zou het kabinet deze afweging willen maken?

Zou het kabinet willen omschrijven wat het precies bedoelt met «het maatschappelijk en economisch belang» en daarbij willen aangeven hoe dit kan worden gemeten? Dit mede met het oog op de aan het college van OPTA opgelegde verplichting om een verslag op te stellen ten behoeve van de minister waarin onder meer de doelmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht wordt aangegeven?

Is het kabinet van mening dat het algemeen en economisch belang dat met de taken gemoeid is, het meest gediend is met een regelgever die snel kan anticiperen op ontwikkelingen in de markt? Kan een zbo met ruimere discretionaire bevoegdheden niet sneller regelgevend optreden wanneer dat nodig mocht zijn, bijvoorbeeld door richtlijnen uit te vaardigen? Hoe denkt het kabinet te voorkomen dat, als gevolg van de voorgestelde opzet, waarbij de minister volledig greep houdt op de regelgeving, een eventuele noodzakelijke aanpassing van de regelgeving als gevolg van ontwikkelingen in de markt te laat zal komen om ongewenst marktgedrag van een partij tegen te houden? In de voorgestelde opzet zal het zbo zich slechts bezig houden met het toepassen van de regelgeving, waarover de minister volledig greep behoudt. Is het kabinet van mening dat het door op deze wijze gehoor te geven aan de motie van de Kamer ook handelt «in de geest» van dezelfde motie? Is het niet zo dat de vrijheid of het gevoel vrij te opereren van het zbo – al danig ingeperkt door geen enkele regelgevende bevoegdheid aan het orgaan toe te kennen – al te zeer beknót wordt door de mogelijkheid van de minister om algemene aanwijzingen te geven? Wie past nu eigenlijk de regels toe wanneer zelfs voor het opleggen van een lage bestuurlijke boete goedkeuring aan de minister moet worden gevraagd?

In de discussie over de taakverdeling tussen de minister en het zbo is de vraag aan de orde waar de grens wordt gelegd tussen beleidsbepaling of regelgeving en uitvoering. Het onderscheid is relevant in verband met de taakafbakening tussen de minister en het zbo. Kan het kabinet aangeven waar in deze de grenzen liggen? Zijn de in Nederland gehanteerde grenzen inzake zbo's voor de telecommunicatiesector overeenkomstig de opvattingen die daaromtrent in het buitenland worden gehanteerd? Kan het kabinet dit met enige voorbeelden illustreren? Treedt de minister bij het al dan niet verlenen van goedkeuring aan een besluit tot oplegging van een sanctie niet opnieuw in de beoordeling van dezelfde zaak? Is het niet zo dat de onafhankelijkheid van het oordeel van OPTA weinig meer voorstelt, wanneer de minister het finale oordeel geeft?

Het kabinet stelt dat deze bestuurlijke opzet voort komt uit een brede internationale ontwikkeling. In de meeste landen van de Europese Unie en ook daarbuiten wordt overgegaan tot instelling van zelfstandige toezichthouders voor deze sector. Is het kabinet van mening dat de titel «zelfstandig toezichthouder» er een is die op zeer veel verschillende organisatievormen van het toezicht betrekking kan hebben? Zo ja, kan binnen deze ruime categorie van «zelfstandige toezichthouders» nog een rangschikking gemaakt worden op basis van de mate van onafhankelijkheid van het toezicht? Hoe verhoudt het Nederlandse voorstel zich dan tot de andere EU-landen en dan met name tot Groot-Brittannië, waar men na ruim tien jaar zich nog steeds niet genoodzaakt ziet om de mate van onafhankelijkheid van Oftel te verkleinen? Op welke wijze denkt het kabinet dat de onafhankelijkheid van OPTA kan worden vergroot?

Het kabinet stelt dat het bestaan van een onafhankelijke toezichthouder door de Verenigde Staten wordt meegewogen in de onderhandelingen over het toelaten van buitenlandse bedrijven tot zijn telecommunicatiemarkt. Is het kabinet met de leden van de PvdA-fractie van mening dat de Verenigde Staten niet alleen zal kijken naar het etiket van het toezichtsorgaan («zelfstandig toezichthouder») maar ook naar datgene wat zich achter het etiket bevindt? Wordt in de Verenigde Staten niet in hoofdzaak gekeken in hoeverre de toezichthouder onafhankelijk is en hoe dit zich verhoudt tot de mate van onafhankelijkheid van de FCC? Hoe ziet het kabinet deze verhouding?

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de overwegingen, getoetst aan de Aanwijzingen voor regelgeving, om het toezicht onder te brengen bij een onafhankelijke autoriteit middels een zbo. Dit betreft met

name de behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op basis van specifieke deskundigheid.

Voorts is een zbo gewenst om, gelet op de positie van de overheid als aandeelhouder van KPN, iedere schijn van belangenvermenging bij de toezichthoudende taak te vermijden. Deze leden delen het uitgangspunt dat er geen sprake van kan zijn dat het zbo over regelgevende bevoegdheid beschikt: deze dient volledig onder de ministeriële bevoegdheid te blijven. Als voorbeeld noemen deze leden de interconnectieproblematiek, die – zo leert de ervaring elders – een hoofd-aandachtsgebied voor het zbo zal worden. Is inmiddels een nader regelgevend kader voor interconnectie-afspraken gereed, op grond waarvan interconnectieconflicten door het zbo (of een voorloper daarvan) beslecht kunnen worden? Signalen uit de markt geven aan dat hieraan grote behoefte is. Bij gebrek aan een dergelijk kader voor interconnectie-overeenkomsten zal het afsluiten van dergelijke overeenkomsten langer duren, hetgeen de totstandkoming van de gewenste concurrentie op de telecommarkt onnodig vertraagt.

De leden van de CDA-fractie zouden gaarne vernemen welke andere EU-landen inmiddels een onafhankelijk toezicht kennen, c.q. in voorbereiding hebben? Welke andere EU-landen hebben een toezichtsorgaan dat ook regelgevende bevoegdheid heeft en in welke landen wordt, net als in het onderhavig wetsvoorstel, een scheiding aangebracht tussen enerzijds regelgevende bevoegdheid die onder de directe ministeriële bevoegdheid blijft vallen en anderzijds uitvoeringstaken en het toezicht? Is in andere EU-landen de verlening van landelijke vergunningen ook voorbehouden aan de minister? In hoeverre vloeit uit de (in voorbereiding zijnde) EU-regelgeving de verplichting voort tot instelling van een onafhankelijk toezicht en worden hieraan nog nadere eisen gesteld?

1.3 Taken van het zbo in hoofdlijnen

De leden van de PvdA-fractie betreuren het dat het kabinet in dit wetsvoorstel nog niet vooruit wil lopen op de algehele herziening van de WTV en vraagt het kabinet dit toch te doen. Kan het kabinet aangeven welke veranderingen verwacht kunnen worden ten aanzien van de toezichthoudende taken? Wil het kabinet niet vooruit lopen op de herziening van de WTV daar zij het college van OPTA actief wil betrekken bij deze herziening? Is het kabinet van mening dat het van groot belang is dat juist de mensen die de regels moeten gaan toepassen en het meest dicht bij «het vuur» zitten betrokken worden bij het opstellen van dezelfde regels? Waarom heeft het kabinet er niet voor gekozen om in de wet op te nemen dat één van de taakgebieden van OPTA het doen van beleidsanalyse is, zoals ook de CAPT heeft voorgesteld? De argumentatie dat «het niet binnen het kabinetsbeleid past» heeft in elk geval enige toelichting.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in de door het kabinet geformuleerde overwegingen om tot instelling over te gaan. Zij constateren echter dat het kabinet voorstelt de toezichtstaken gerelateerd aan het frequentiebeheer niet op te dragen aan de nieuwe toezichthouder. Vorige week bleek hen dat de regering evenmin van plan is het toezicht op de toegang tot de kabel aan deze toezichthouder op te dragen. Het toezicht op (onderdelen van) de telecommunicatiemarkt zal nu dus behalve bij de nieuwe toezichthouder (specifieke mededinging) ook komen te liggen bij de minister van Verkeer en Waterstaat (frequenties), de minister van Economische Zaken (toegang tot de kabel vanaf 1 januari 1998 en algemene mededinging) en het Commissariaat voor de media (toegang tot de kabel tot 1 januari 1998, mediatoezicht). Is het kabinet nog van mening dat de taken en bevoegdheden voor het zbo zodanig zijn dat een krachtige en flexibele toezichthouder tot stand komt die aangesproken

kan worden op het binnen afzienbare tijd realiseren van een telecommunicatiemarkt met normale concurrentieverhoudingen? Kan daarbij ook recht gedaan worden aan de steeds sterkere samenhang die die markt vertoont?

Met de instelling van de zbo wordt vooruitgelopen op de algehele herziening van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen. Verwacht het kabinet dat zij in het kader van deze herziening nog met voorstellen zal komen om het pakket taken en bevoegdheden van het zbo aan te passen? Heeft het kabinet met het oog op de overzichtelijkheid overwogen in de herziening van de WTV ook bepalingen op te nemen die het onafhankelijk toezicht betreffen? De nu voorgestelde wet kan vervallen zodra de herziening van de WTV in werking treedt. Wanneer zal het voorstel voor de nieuwe WTV de Kamer bereiken?

1.4 Mogelijkheid van beroep

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er is gekozen om concentratie van de rechtsmacht in eerste aanleg bij de rechtbank te Rotterdam te leggen en niet in Den Haag zoals de Raad van State heeft voorgesteld? Zijn er geen goede redenen om in het kader van de convergentie tussen telecommunicatie en media ook te kiezen voor een gelijke rechtsmacht op grond van de WTV en de Mediawet?

2. Het kabinetsbeleid op het gebied van zbo's

2.1 Recente standpuntbepaling

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet in hoeverre vooraf is onderzocht of de algemene Aanwijzingen voor de regelgeving het meest geschikte instrument zijn om te bepalen of er al dan niet een zbo voor de telecommunicatiesector dient te komen. Denkt het kabinet dat door deze algemene Aanwijzingen de bijzondere omstandigheden in de telecommunicatiesector voldoende in ogenschouw worden genomen? Is onderzocht wat de beweegredenen in andere landen zijn geweest om te komen tot een zelfstandige toezichthouder? Zo ja, wat is het resultaat van deze studie geweest?

2.2 Toetsing aan de Aanwijzingen voor de regelgeving

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet van mening is dat, nu zij in de praktijk heeft moeten werken met de Aanwijzingen die «een strak kader opleggen aan de instellingsoverwegingen en de uiteindelijke inrichting en vormgeving van zbo's», dit kader wellicht te strak is om rekening te kunnen houden met specifieke omstandigheden.

Als primaire grond voor de instelling van het zbo noemt het kabinet steeds de onafhankelijke oordeelsvorming. Een andere, hiermee samenhangende, reden is het feit dat een zbo ook een effectief instrument is om versneld concurrentie op de telecommunicatiemarkt tot stand te brengen. Des te meer vertrouwen de marktpartijen in de scheidsrechter hebben des te groter zal de bereidheid zijn om investeringen te doen. Waarom noemt het kabinet deze grond niet of nauwelijks?

3. Taken van het zbo

3.1 Algemene omschrijving

3.2 Het toezicht op de naleving van de Postwet, de Wet op de telecommunicatievoorzieningen en de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet om aan te geven wat de gevolgen zijn van de algehele herziening van de WTV voor het toezicht, in het bijzonder voor het toezicht op KPN. Waarom heeft het kabinet er niet voor gekozen om ook het mededingingstoezicht bij het zbo onder te brengen? Is het kabinet het met de leden van de PvdA-fractie eens dat specifieke deskundigheid van de telecommunicatiesector nodig is om goed mededingingstoezicht uit te kunnen oefenen en dat deze deskundigheid niet bij de kartelautoriteit, maar wel bij OPTA te vinden is?

Omdat Europese overeenstemming over daadwerkelijke liberalisering van de postmarkt nog ver weg is, blijft ook in Nederland het monopolie voor PTT Post voorlopig nog bestaan. Mede op basis van dit monopolie domineert PTT Post inmiddels de aangrenzende expresse- en koeriersmarkten in Nederland en versterkt het bedrijf ook voortdurend zijn positie op de markt voor pakketdiensten. De leden van de VVD-fractie vragen welke mogelijkheden het wetsvoorstel biedt aan het zbo om hier gezonde concurrentieverhoudingen te bevorderen? Is in dit verband ook overwogen in de Postwet op te nemen dat een juridische scheiding plaats moet vinden tussen de concessie- en de niet-concessieactiviteiten van PTT Post alsmede tussen de gereserveerde en de niet gereserveerde activiteiten?

3.3 Het verrichten van diverse uitvoeringstaken

3.3.1 Het beheer en de uitgifte van nummers

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet of het zbo er ook op zal gaan toezien of een eventuele verplichting tot nummerportabiliteit door KPN niet onnodig wordt uitgesteld door te stellen dat dit technisch nog niet mogelijk is, terwijl in andere landen het al wel mogelijk blijkt? Hoe zit het met de vrijheid van OPTA op het gebied van het nummerbeleid, gezien het feit dat de minister door zelf een nummerplan op te stellen zich in belangrijke mate bezig houdt met de allocatie van nummers?

3.3.2 Vergunningverlening

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet wat de motivering is om regionale infrastructuurvergunningen wel en landelijke infrastructuurvergunningen niet door het zbo te laten verlenen? Maakt het feit dat het verlenen van landelijke vergunningen oftewel het aanwijzen van directe concurrenten van KPN het niet noodzakelijk dat dergelijke beslissingen, waarbij juist vertrouwen in een onafhankelijk oordeel zo belangrijk is, door het zbo worden genomen?

3.4 Beslechten van interconnectiegeschillen

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet onderzocht heeft hoe in andere landen de prijs die voor interconnectie moet worden betaald wordt bepaald wanneer de marktpartijen er niet uitkomen? Hoe beoordeelt het kabinet het model dat de CAPT in een bijlage van het advies uiteenzet? Is het kabinet van mening dat met name kort na de instelling van het zbo veel uitspraken van het zbo zullen worden aange-

vochten voor de rechter? Denkt het kabinet dat er op dit moment binnen OPTA voldoende bekwame juristen zijn om in de rechtszaal weerwerk te kunnen bieden tegen bijvoorbeeld het leger deskundige advocaten dat KPN tot haar beschikking heeft?

4. Andere beleidsterreinen

4.1 Frequentiebeheer en randapparatuur

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet of het van mening is dat het niet onderbrengen van frequentieregulerende taken bij het zbo de enige manier is om rekening te houden met de binnen dit kader spelende algemeen maatschappelijke belangen zoals staatsveiligheid, criminaliteitsbestrijding, omroep en wetenschap? Doen zich de belangen die aanleiding geven om het frequentiebeheer bij de minister te laten zich niet in vergelijkbare mate voor bij de vaste telecommunicatie-infrastructuur? Is er in dit verband onderzocht wat voor een oplossingen in het buitenland zijn getroffen, zoals in de Verenigde Staten waar met inachtneming van onderlinge afstemmingsprocedures de FCC bevoegd is ten aanzien van «non-federal government users» en waar de National Telecommunications and Information Administration (NTIA) als onderdeel van het Ministerie van Handel bevoegd is ten aanzien van zogenaamde «federal government users»? Hoe beoordeelt het kabinet de Amerikaanse oplossing? Hoe kijkt het kabinet aan tegen de mogelijkheid om de minister verantwoordelijk te stellen voor het periodiek op te stellen frequentieplan, maar de uitvoering ervan geheel bij het zbo te laten liggen?

Is het overigens niet zo dat bij het vraagstuk van de frequentieverantwoordelijkheid op de achtergrond meespeelt dat zojuist de RDR verzelfstandigd is en deze nu weer zou moeten worden geherstructureerd? Dit kan toch geen relevant aspect zijn gezien de «grotere» belangen waar het hier om gaat? Is de minister niet zelf de veroorzaker van deze ontstane situatie? Zijn de argumenten die het kabinet noemt de enige argumenten om niet over te gaan tot een fusie van de RDR en OPTA? Kan het kabinet nog andere argumenten noemen?

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet waarom de argumenten die gelden voor het niet onderbrengen van de uitgifte van vergunningen en nummers bij partijen in de markt (bescherming van bepaalde algemeen-maatschappelijke belangen en optreden van belangentegenstellingen tussen bedrijven onderling) niet gelden voor het onderbrengen van de toedeling van frequenties bij de grootste aandeelhouder van de dominante marktpartij? Is juist bij de verdeling van frequenties onafhankelijkheid van de «regulator» niet gewenst, vanwege de grote economische belangen die ermee gemoeid zijn?

Naast de verantwoordelijkheid voor de frequenties behoudt de minister ook essentiële toezichtstaken met betrekking tot de concessiehouder. Dient juist in een geliberaliseerde aan marktwerking onderhevige telecommunicatiesector eenheid van beheer niet voorop te staan? Dreigt per definitie niet het gevaar dat er twee verschillende toezichtsregimes ontstaan, waardoor het verwijt dat er met twee maten wordt gemeten ook in de nieuwe situatie nog steeds zal worden gemaakt?

Gelet op de wenselijkheid om de OPTA zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, delen de leden van de CDA-fractie de opvatting dat het op dit moment niet gewenst is om ook de Rijksdienst voor Radio-communicatie bij het zbo onder te brengen. Alle aandacht en energie moet nu aangewend worden om de OPTA zo spoedig mogelijk operationeel te laten zijn. Ook de omvang van de bestaande RDR in verhouding tot de nieuw op te richten OPTA is een reden om niet van meet af aan op integratie aan te koersen. Het feit dat de OPTA vooralsnog gezien moet worden als een tijdelijke organisatie, totdat het toezicht ondergebracht

kan worden bij de dienst voor het generieke mededingingstoezicht, is een extra argument om bij het zbo geen andere taken onder te brengen. Om die reden zijn deze leden ook geen voorstander van het samenvoegen van het zbo en het Commissariaat voor de Media. Juist het perspectief dat de telecomsector zich ontwikkelt van een nutsvoorziening tot een sector die primair gestuurd wordt door de markt, maakt het wenselijk dat het telecombeleid bij een volgende kabinetsformatie ondergebracht wordt bij het ministerie van Economische Zaken. Wat is de visie van het kabinet hierop?

Voorgesteld wordt de toezichtstaken gerelateerd aan het frequentie-beheer niet over te dragen. Moet het overdragen van deze taken wel onvermijdelijk inhouden het onderbrengen van de Rijksdienst voor radiocommunicatie bij het zbo? De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het zbo tijdelijk en wel zo kort mogelijk moet bestaan. Zodra ook op de post- en telecommunicatiemarkten sprake is van normale concurrentie-verhoudingen, kan het specifieke toezicht vervallen en resteert het algemene mededingingstoezicht. Omdat de Rijksdienst ook na het verdwijnen van het zbo taken zal hebben te vervullen, lijkt onderbrenging ervan bij het zbo niet gewenst. Dit neemt niet weg dat deze leden de indruk hebben dat juist als het gaat om het verdelen van de schaarse frequenties – waarbij velen, waaronder vele overheidsinstanties, conflicterende belangen hebben – een onafhankelijke toezichthouder moeilijk gemist kan worden.

De leden van de D66-fractie menen dat het op den duur zeer onvruchtbaar is om infrastructuren die precies hetzelfde leveren, namelijk een telecomdienst, op verschillende wijze te behandelen. Zij vragen zich af of de uitzondering die de het kabinet in dit wetsvoorstel maakt voor de etherfrequenties niet is ingegeven door de huidige status quo en de historisch gegroeide indeling. Het argument dat het betrekken van de ether binnen de competenties van dit nieuwe toezichtsorgaan tot vertraging zou leiden op een terrein waar de wetgeving al achter de feiten aanholt, vinden deze leden niet sterk. Dit argument wordt telkens weer gebruikt om de Kamer te apaiseren. Zodoende wordt er niet alleen trage wijze wetgeving geproduceerd, maar ook wetgeving die heel snel door de technologische en economische feiten zal zijn ingehaald en ons dus steeds verder op achterstand zet van bijvoorbeeld Amerika en Japan.

Deze leden vrezen dat het kabinet door op het terrein van media en telecom regels te formuleren die het onderscheid tussen de infrastructuur in stand houden, zelf een belemmering vormt bij de totstandkoming van een goede ruggespraak voor de elektronische snelweg. De vraag is dus: op welke termijn wordt het frequentietoezicht een taak van de nieuwe autoriteit?

4.2 Mededingingstoezicht

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet waarom niet is gekozen om door middel van een «positieve» (de in de Wet op te nemen terreinen, waar OPTA bevoegd is) en een «negatieve» (de in de Wet op te nemen terreinen waar de kartelautoriteit bevoegd is) lijst zo veel mogelijk duidelijkheid te geven over de reikwijdte en de afstemming van de verschillende bevoegdheden. Is het niet gewenst dat er duidelijkheid is bij de verschillende toezichthoudende instanties, maar ook bij de markt-partijen over de verdeling van de bevoegdheden?

Is het kabinet het met de leden van PvdA-fractie eens dat het niet noodzakelijk is om een uitputtend stelsel van afstemmingsbepalingen op te nemen, wanneer er een «positieve» en «negatieve» lijst in de wet wordt opgenomen? Hoe beoordeelt het kabinet de afstemming van bevoegdheden in de Duitse Telekommunikationsgesetz waarin is aangegeven:

- wanneer de Regulierungsbehörde dient samen te werken met Bundeskartellamt;
- wanneer het Bundeskartellamt haar goedkeuring dient te geven;
- wanneer in elk geval de mening van het Bundeskartellamt gevraagd dient te worden en
- wanneer de Regulierungsbehörde in staat moet worden gesteld om commentaar te leveren?

Hoe beoordeelt het kabinet de afstemmingsprocedures of taakverdelingsafspraken tussen de telecommunicatie- en mededingingsorganen in de Verenigde Staten en Groot Brittannië? In hoeverre is het verschil in status tussen enerzijds het zbo en anderzijds het agentschap dat moet toezien op de mededinging van belang in het geval van competentie-twisten? Staat de sector-specifieke toezichthouder boven de generieke toezichthouder of juist niet en waarom? Welke instantie bepaalt of een onderneming een dominante positie op een markt inneemt? Kan het kabinet aangeven welke verschillende markten binnen de telecommunicatiesector kunnen worden onderscheiden? Hoe denkt het kabinet dat er gehandeld dient te worden wanneer bijvoorbeeld voor KPN al enige jaren belemmeringen gelden om tariefdifferentiatie toe te passen op zowel de zakelijke als de consumentenmarkt, maar de situatie inmiddels zo veranderd is dat op de zakelijke markt reeds voldoende marktwerking is, maar op de consumentenmarkt nog niet? Welke instantie dient in dergelijke gevallen een oordeel te geven en waarom?

De leden van de CDA-fractie betreuren dat de algehele herziening van de WTV ten opzicht van de oorspronkelijke planning bij de behandeling van de Interim-WTV, zoveel vertraging heeft opgelopen en nog altijd niet bij de Kamer is ingediend. Temeer waar gesteld wordt dat in het kader van de integrale herziening van de WTV nadere voorstellen gedaan zullen worden over de afstemming van taken tussen het zbo en de dienst voor de mededinging. Het is zowel voor de beoordeling van de onderhavige voorstellen als voor de duidelijkheid voor de marktpartijen, wenselijk inzicht te hebben in de aard en reikwijdte van deze nadere voorstellen. Deze leden verzoeken daarom hierover de Kamer nu reeds te informeren. Tevens vragen deze leden om een nadere beschouwing over de precieze taakverdeling tussen de verschillende toezichthoudende organen, met name het onderhavige zbo, de dienst Mededinging en het Commissariaat voor de Media. Het is uiteraard gewenst dat er een goede samenwerking tussen deze organen bestaat, maar het is voor de marktpartijen gewenst een helder inzicht te hebben hoe de precieze taakverdeling tussen de diverse organen is. De onduidelijkheid van het afgelopen jaar over de bevoegde instantie inzake de problematiek «toegang tot de kabel» illustreert deze behoefte aan helderheid. Volgens het persbericht van de ministerraad van 24 januari jl. heeft het kabinet besloten dat het toezicht op de toegang tot de kabel vanaf 1 januari 1998 exclusief op basis van de mededingingswetgeving zal plaats vinden? Hoe moet in dit verband exclusief verstaan worden? Immers, indien het bij de toegang tot de kabel gaat om telecomactiviteiten zal toch altijd evenzeer de (vernieuwde) WTV aan de orde zijn – een lex specialis ten opzichte van de Mededingingswet – en kan van exclusiviteit op basis van de mededingingswetgeving toch geen sprake zijn? Hetzelfde geldt toch mutatis mutandis voor de Mediawet?

De leden van de VVD-fractie zetten vraagtekens bij het onderscheid zoals het kabinet dat ziet tussen het post- en telecommunicatietoezicht, het algemene mededingingstoezicht en het mediatoezicht. Is het toewerken naar post- en telecommunicatiemarkten met normale concurrentieverhoudingen niet hetzelfde als het bevorderen van effectieve mededinging op deze markten?

4.3 Relatie met het mediatoezicht

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet kan aangeven waarom «mediadistributie-infrastructuren en -diensten» (nog) niet vallen onder telecommunicatie-infrastructuren en -diensten? Kan het kabinet uitleggen waarom er voor is gekozen om bij het toezicht op kabelexploitanten het toezicht op de programmadistributie, oftewel de «omroepzaken» onder te brengen bij de NKA en de «telecommunicatiezaken» bij OPTA, terwijl er sprake is van één en dezelfde infrastructuur? Voorziet het kabinet geen problemen wanneer een kabelexploitant één pakket gaat aanbieden waarin zowel omroepdiensten als telecommunicatiediensten zitten? In hoeverre is het kabinet van mening dat een gevolg van convergentie niet zozeer het «beziën van de afbakening van de WTV en de Mediawet», maar eerder een integratie van beide, in elk geval wat betreft het toezicht, is? Waarom is er niet voor gekozen om tot een integratie van het Commissariaat voor de Media en OPTA te komen door één zbo te vormen met verschillende kamers? Hoe beoordeelt het kabinet het geïntegreerde toezicht in Canada waar een onafhankelijk orgaan (CREC) met twee kamers (één voor de software en de ander voor de hardware) opereert? Kan het kabinet aangeven waarom er niet voor is gekozen om een personele unie tussen het Commissariaat voor de Media en OPTA te vormen? Wat zijn volgens het kabinet hier de voor- en de nadelen van zo'n personele unie?

Over de relatie tussen het OPTA en het Mediatoezicht merken de leden van de D66-fractie op dat het niet altijd mogelijk zal zijn een onderscheid tussen televisiediensten en telefoniediensten aan te brengen. Elektronische informatiediensten, inclusief datadiensten en abonneetelevisie mogen niet in een schemergebied tussen twee wetten terecht komen. De vraag is: waar komt de geschillenbeslechting voor audio-visuele diensten te liggen en in welke wetgeving worden de verplichtingen voor de kabelexploitanten vastgelegd?

Het is deze leden opgevallen dat het kabinet in de Nota naar aanleiding van het verslag ten behoeve van de liberalisering van de Mediawet wel kabelexploitanten in de gelegenheid stelt om zelf programma's over het eigen kabelnet uit te zenden, maar niet zover gaat dat er een open netwerk-achtige verplichting aan diezelfde kabelexploitant wordt opgelegd. Deze leden gaan ervan uit dat het Europese ONP regime wel op de kabelnetten van toepassing is en vragen zich dus af in hoeverre de nieuwe Mediawet hiermee niet in strijd kan raken.

Verder zouden de leden van de D66-fractie graag zien dat de artikelen die over de infrastructuur gaan (ether en kabel) en die op termijn een plaats in de nieuwe WTV zullen vinden, niet eerst in de Mediawet worden opgenomen. De systematiek die nu wordt gevolgd vergroot de verwarring over gevoelige onderwerpen als toegang tot de kabel en de ether, omdat de omgang met de infrastructuur een zaak blijft van omroepbeleid. Intussen heeft het kabinet besloten het oordeel over geschillen met betrekking tot de kabel vanaf 1 januari 1998 bij de WEM onder te brengen. Wat betekent dit voor de competentie van het onderhavige OPTA?

5. Instrumenten van het zbo

5.1 Sancties

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet of aan de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de zwaarte van het middel van de dwangsom, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete ook op een andere manier vorm kan worden gegeven, waarbij het zbo een grotere vrijheid heeft? Zou dit bijvoorbeeld kunnen door de minister de mogelijkheid te geven om een besluit tot sanctionering van het zbo terug

te draaien, maar dat in zo'n geval vervolgens wel verantwoording aan het parlement dient te worden afgelegd? Kan het kabinet aangeven wat de meerwaarde van het onderbrengen van de verantwoordelijkheid ten aanzien van de zwaarte van het middel van de dwangsom, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete bij de minister is in verhouding tot het onderbrengen van deze verantwoordelijkheid bij OPTA? Kan het kabinet aangeven bij welke andere zbo's deze verantwoordelijkheid ook bij de minister is ondergebracht en bij welke niet? Is het niet zo dat het aan de rechter is om te beoordelen of een sanctie rechtmatig is?

De leden van de CDA-fractie delen in beginsel de opvatting om de toepassing van sancties te onderwerpen aan de goedkeuring door de minister van Verkeer en Waterstaat. Wordt deze benadering ook gevolgd bij andere toezichthoudende organen, bijvoorbeeld het Commissariaat voor de Media? Deze leden vragen zich af of een bestuurlijke boete van maximaal één miljoen gulden adequaat is, gelet op de omvang van de financiële belangen die in dit marktsegment aan de orde kunnen zijn. Is het ook mogelijk om het ten onrechte genoten voordeel als boete op te leggen, zoals bij de Wet Economische Delicten? Biedt dit niet betere mogelijkheden om een sanctie op te leggen die in verhouding staat tot de omvang van de belangen? Wat is de hoogte van de dwangsom die opgelegd kan worden?

De leden van de D66-fractie vragen of het college een geldboete kan opleggen zonder dat er een formele wettelijke regel is die met voeten wordt getreden. Dat de minister achteraf de sanctie ongedaan kan maken is iets anders dan het hanteren van een duidelijke wettelijke grondslag die vooraf is vastgelegd.

De leden van de SGP-fractie constateren dat er in het wetsvoorstel enerzijds wordt gekozen het zbo een aantal substantiële sanctie-instrumenten toe te kennen; anderzijds realiseert het kabinet zich dat het gezien de zwaarte van de betreffende sancties (dwangsom, last onder dwangsom en bestuurlijke boete) niet gewenst is toepassing van deze sancties volledig buiten de ministeriële verantwoordelijkheid te laten. Daarom is ervoor gekozen de toepassing ervan te onderwerpen aan goedkeuring door de minister. Bovendien is gekozen voor scheiding van de toezichthoudende en sanctie-opleggende taken binnen het zbo. Deze leden stellen de vraag of aan beide aspecten, ministeriële verantwoordelijkheid en functiescheiding, niet beter tegemoet kan worden gekomen door de sanctie-instrumenten buiten de verzelfstandiging te houden en dus onder de minister zelf te houden.

6. De ministeriële verantwoordelijkheid en de relatie met het zbo

6.1 Instrumenten van de minister

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet om aan te geven in welke gevallen algemene aanwijzingen door de minister gegeven zouden kunnen worden. In hoeverre denkt het kabinet dat de marktpartijen daadwerkelijk vertrouwen zullen hebben in het toezicht wanneer de grootste aandeelhouder van de dominante partij op de markt op elk moment een bindende aanwijzing kan geven? Wat belet het kabinet om de laatste aandelen in KPN te verkopen? Wanneer denkt het kabinet dat de Staat alle KPN-aandelen verkocht zal hebben?

Het kabinet stelt dat bij de instelling van het zbo het kunnen functioneren binnen een duidelijk aangegeven kader, dat wordt bepaald door de vigerende wet- en regelgeving, een belangrijk uitgangspunt is. Kan het kabinet aangeven in hoeverre het huidige kader duidelijk is op het gebied

van de afstemming tussen (1) de algemene mededingingstoezichthouder en OPTA (2) het Commissariaat voor de Media en OPTA?

De Raad van State beveelt de minister aan een extra sturingsmogelijkheid op te nemen om te voorkomen dat het zbo in strijd met het EU-recht handelt. De motivatie van de minister om geen gehoor aan dit advies te geven overtuigt de leden van de D66-fractie, maar zij zien hier wel een probleem. Nederland is redelijk traag met het implementeren van Europese richtlijnen. Zo kan het voorkomen dat Europese regels nog niet geïmplementeerd zijn maar wel kracht van wet hebben. Betekent dat automatisch dat het zbo deze regels aangrijpt als grondslag voor het handelen?

6.2 De werkrelatie tussen het zbo en het ministerie

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet of het geen aanbeveling verdient om, gelet op het wederzijds respect voor beider verantwoordelijkheden, samen een informatiestatuut vast te stellen in plaats dat de minister dit eenzijdig doet? In hoeverre en hoe zullen de leden van het college betrokken worden bij zowel het «repareren» van de WTV met het oog op het toestaan van concurrentie per 1 juli 1997 als bij het ontwikkelen van de nieuwe WTV? Kan het kabinet concreet aangeven wat wordt bedoeld met «organisatorische maatregelen om de samenwerking optimaal te laten zijn»? Is het wenselijk dat de Minister gegevens kan opeisen bij het zbo, aangezien dit het vertrouwen van de markt kan schaden en de bereidheid om gegevens te verstrekken kan verminderen? Zo dit al het geval is, is dan niet even zozeer van belang dat het zbo een vergelijkbare vraag kan neerleggen bij de minister, bijvoorbeeld voor wat betreft de afstemming van vergelijkbare problemen tussen frequenties en vaste infrastructuur en tussen de concessiehouder en vergunning- en machtiginghouders? Waarom heeft het kabinet er niet voor gekozen om het zbo, net als de FCC in de Verenigde Staten, tevens te laten rapporteren aan het parlement?

6.3 Toekenning van rechtspersoonlijkheid

Deelt het kabinet de mening van de leden van de PvdA-fractie dat er voldoende geld moet worden vrijgemaakt om de deskundigheid binnen het zbo, met name op het gebied van interconnectievraagstukken, telecommunicatierecht en boekhouden, snel op een hoger niveau te brengen? In hoeverre zijn reeds stappen ondernomen om de deskundigheid binnen TND te vergroten bijvoorbeeld door ervaringen op te doen bij toezichthoudende instanties in het buitenland (Oftel, FCC)? In hoeverre is het kabinet het met de leden van de PvdA-fractie eens dat verwacht mag worden dat met name in het eerste jaar van opereren van het zbo veel externe deskundigheid en rechtshulp nodig zal zijn en dat daarvoor voldoende geld dient te worden vrijgemaakt?

7. Het advies van de Raad voor verkeer en waterstaat

7.1 Beoordeling

De leden van PvdA-fractie zijn verbaasd dat het kabinet essentiële elementen uit het CAPT-advies niet heeft willen overnemen en vragen de minister dan ook om een aantal zaken opnieuw te overwegen. Aangezien de Aanwijzingen toch ruimte bieden om het zbo regelgeving van lager niveau te laten opstellen, vragen de leden van de PvdA-fractie het kabinet om deze ruimte ook te gebruiken. Kan het kabinet aangeven wat de voor- en nadelen van het niet toekennen van deze bevoegdheid aan OPTA zijn? Hoe kijkt het kabinet aan tegen de mogelijkheid om aan het college de

bevoegdheid te geven om de minister te vragen om regelgeving te initiëren, waarbij de minister wordt verplicht om verantwoording aan het parlement af te leggen wanneer de minister dit nalaat?

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet ook om het mededingingstoezicht tijdelijk bij het zbo onder te brengen. Hoe kijkt het kabinet aan tegen de voordelen die een dergelijke integratie met zich meebrengt, zoals de mogelijkheid om strengere normen voor de telecommunicatiesector op te leggen, het voorkomen van een competentiestrijd tussen OPTA en de dienst voor de Mededinging en vooral de duidelijkheid die dit voor de marktpartijen meebrengt? Dient OPTA naar de mening van het kabinet op de langere termijn in eerste instantie als een aparte kamer binnen de Nederlandse Kartel Autoriteit te worden ondergebracht en vervolgens pas onder het algemeen mededingingstoezicht te vallen? Zo ja, waarom? Hoe beoordeelt het kabinet een dergelijke fasering? Waarom besluit het kabinet niet om de NKA nu al onafhankelijk te maken in plaats van over een paar jaar om zo door een samenhangende structuur met twee instanties met dezelfde status tot ware samenwerking te kunnen komen? Kan het kabinet aangeven hoe zij de graafrechten bij wet denkt te gaan regelen, wanneer het CAPT-advies niet wordt opgevolgd? Kan het kabinet aangeven wat binnen het kabinetsbeleid het opvolgen van het advies van de CAPT ten aanzien van de bevoegdheid van het verrichten van beleidsanalyses verhindert?

Het kabinet wenst geen ruime discretionaire bevoegdheden voor het zbo zoals geadviseerd door de Raad voor verkeer en waterstaat. Van het zbo wordt wel verwacht een snelle overgang naar een markt met normale concurrentie-verhoudingen te bevorderen. Dat vergt een actief, krachtig optreden. De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet kan aangeven op welke wijze het zbo daartoe in staat is? Evenmin wenst het kabinet de bevoegdheid tot het opstellen van «richtlijnen van lager niveau» aan het zbo over te dragen. Steeds weer blijkt dat de technische en commerciële ontwikkelingen in de telecommunicatiemarkt snel gaan. De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet aan te geven op welke wijze dan wel adequaat – dus ook snel – met uitvoeringsregels gereageerd kan worden.

Naar aanleiding van de reactie van het kabinet op het advies van de Raad voor verkeer en waterstaat merken de leden van de SGP-fractie op dat zij de afwijzing van de suggestie, om het zbo ook de bevoegdheid tot het verrichten van beleidsanalyses te geven, onvoldoende gemotiveerd vinden. Het toekennen van een dergelijke bevoegdheid behoeft toch niet exclusief te zijn? Welk belang zou zich tegen een dergelijke bevoegdheid voor het zbo verzetten?

8. Organisatorische en financiële aspecten

8.1 Organisatorische aspecten

8.1.1 Samenstelling en werkwijze van het college

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet op de hoogte is of in andere landen, bijvoorbeeld Engeland en de Verenigde Staten, de werklust voor het bestuur van het toezicht niet meer is dan de full-time inzet van één lid van het bestuur? Waarop baseert het kabinet de voorspelling dat slechts één lid van het college zich full-time hoeft in te zetten? Wordt door het feit dat er slechts naar parttimers wordt gezocht voor twee van de drie leden van het zbo het risico niet vergroot dat er geen gekwalificeerde kandidaten beschikbaar zullen zijn? Is het kabinet van mening dat er een substantieel risico is dat de legitimatie van het zbo in het gedrang komt omdat onvoldoende gekwalificeerde personen

kunnen worden aangetrokken, zowel als leden van het college, maar ook op bureauniveau? Is het niet wenselijk dat de mogelijkheid tot herbenoeming wordt beperkt tot bijvoorbeeld éénmaal? Kan het kabinet bij het antwoord ook refereren aan de overwegingen die met betrekking tot het benoemen van de commissarissen voor de media hebben meegespeeld? Waarom gelden er geen kwaliteitsvereisten bij de benoeming van de leden van het college terwijl de geassocieerde leden wel over deskundigheid moeten bezitten om te kunnen worden benoemd? Vermindert het hanteren van een deskundigheidscriterium niet de kans dat er politieke benoemingen plaatsvinden? Hoe kijkt het kabinet hier tegen aan?

De leden van de D66-fractie vragen zich af of het verstandig is met geassocieerde leden te werken. In de kleine wereld van de Nederlandse telecom bestaat toch al weinig vertrouwen in de onpartijdigheid van bevoegde instanties. De intentie van dit wetsvoorstel om het vertrouwen van de markt in het overheidsoptreden te herstellen, kan in de toekomst gemakkelijk worden ondermijnd wanneer iemand de suggestie wekt dat geassocieerd lid A via OPTA vertrouwelijke informatie over marktpartij B aan de weet is gekomen, of aan een beslissing heeft bijgedragen die ten nadele van zijn concurrenten uitpakt, enzovoort. De behoefte aan deskundigheid binnen de telecomautoriteit en de onpartijdigheid van het orgaan staan op gespannen voet met elkaar. Misschien is het beter de vereiste deskundigheid van geval tot geval in te huren dan geassocieerde leden aan te trekken. Het verdient overweging artikel 7 te schrappen.

8.2 Financiële aspecten

De oprichting van de onafhankelijke post- en telecomautoriteit wordt naar de indruk van de leden van de D66-fractie te zeer voorgesteld als een kosten neutrale operatie. Inderdaad, als het bij één betaalde autoriteit plus een secretaris en een kleine staf zou blijven, is dat juist. De ervaring in Engeland leert echter dat toezicht op deze complexe markt en het vorm geven aan de interconnectie-bevoegdheden een arbeidsintensieve zaak is, die tot een bureaucratie van enige omvang zal leiden. De vraag is dus wat de financiële schattingen van het kabinet precies zijn en of deze realistisch zijn.

8.2.1 Kosten

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet om te onderzoeken of het nodig is om de financiële mogelijkheden van OPTA te verruimen om zo zowel intern de deskundigheid binnen het zbo te verbeteren als de mogelijkheid te hebben om extra externe expertise aan te kunnen trekken. Wat bedoelt het kabinet met «mogelijk enige extra kosten voor het leggen van efficiënte contacten»?

De leden van de SGP-fractie zijn met de Raad van State van mening dat de kosten voor het toezicht in beginsel door de overheid gedragen zouden moeten worden. In dit kader merken zij op dat de Commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit in haar eindrapportage weliswaar heeft geconstateerd dat doorberekening van handhavingskosten juist in het geval van marktordening toelaatbaar kan zijn, maar dat op dit punt nog geen sprake is van uitgekristalliseerd beleid. Derhalve wordt in het wetsvoorstel volstaan met bepalingen die ertoe strekken, doorberekening van kosten in een nader te bepalen mate mogelijk te maken. Deze leden vragen een nadere toelichting op deze bepalingen en de voornemens op dit punt. Tevens hebben deze leden vragen bij de voorgestelde bepaling die, met het oog op deze problematiek, de grondslag biedt voor het uit de algemene middelen voldoen van een deel

van de kosten van het zbo. In de toelichting op blz. 18 worden immers, wat betreft de bekostiging van het zbo, naast de algemene middelen ten laste van de begroting van het ministerie ook genoemd «opbrengsten uit door belanghebbenden verschuldigde vergoedingen», in welk kader vervolgens worden genoemd: «het geven van aanwijzingen» en «het inroepen van sancties» als basis voor een jaarlijkse vergoeding die aan de marktpartijen in rekening zal worden gebracht. Dat is dan toch doorberekening van de kosten van handhaving en toezicht? Deze leden ontvangen op dit punt graag een verduidelijking.

8.2.2 Financiering

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet kan aangeven hoe de twee onderscheiden categorieën (kosten gerelateerde retributies en jaarlijkse vergoeding) van de «opbrengsten uit door belanghebbenden verschuldigde vergoedingen» zich kwantitatief tot elkaar zullen gaan verhouden? Kan het kabinet ook aangeven hoe groot het aandeel is dat KPN moet gaan bijdragen aan de financiering? Moet niet worden voorkomen dat het zbo in te grote mate afhankelijk wordt van zelf te genereren inkomsten oftewel van de markt? Is het kabinet van mening dat nu de kosten van bemiddeling gedragen moeten worden door de betrokken marktpartijen, kapitaal minder draagkrachtige partijen minder snel geneigd zullen zijn een procedure aan te spannen? Is het gewenst dat onderhavige regeling de mogelijkheid biedt aan een partij om de kosten van een procedure op te schroeven, waardoor de tegenpartij mogelijk in de problemen komt? Zo nee, wat denkt het kabinet hier aan te gaan doen?

Deze leden vragen het kabinet of het de minister van Verkeer en Waterstaat is die de hoogte bepaalt (of deze goedkeurt) van de vergoeding die de concessiehouder moet betalen. Zo ja, is de situatie dat de grootste aandeelhouder de hoogte van de bijdrage bepaalt niet ongewenst en is dit juist de reden waarom er onafhankelijk toezicht dient te komen? Dient het jaarverslag van het zbo niet gratis aan derden te worden toegezonden? Is het niet te overwegen om juist ten aanzien van een zbo dat zo dicht tegen de «elektronische snelweg» aan zit, een meer actieve openbaarmakingsplicht op te leggen, bijvoorbeeld door te verplichten tot elektronische openbaarmaking van documenten en gegevens voorover deze reeds binnen het zbo in elektronische vorm bestaan en het publiceren van agenda's en besluitenlijsten? Wat zijn de criteria die gehanteerd gaan worden bij het beoordelen van de begroting van OPTA door de minister?

De Raad van State is zeer kritisch over het voorgestelde systeem van financiering. Volgens de Raad van State dienen kosten voor toezicht door de overheid gedragen te worden, aangezien het toezicht een typisch overheidstaak is en een groot algemeen belang dient. De leden van de CDA-fractie delen de opvatting dat het toezicht in beginsel een overheidstaak is en het algemeen belang dient. Daarnaast dient een effectief toezicht evenwel ook in het bijzonder de belangen van de sector. Deze leden zijn derhalve van oordeel dat zeker de directe kosten in de vorm van kosten gerelateerde retributies ten laste van de sector gebracht kunnen worden. Deze leden hebben echter nog vragen ten aanzien van het voorstel om daarnaast ook nog een jaarlijkse vergoeding door te berekenen aan individuele belanghebbenden. Uit het wetsvoorstel wordt volstrekt niet duidelijk hoe deze jaarlijkse vergoeding in de praktijk zal uitwerken. Hoe wordt de groep van primair belanghebbenden afgebakend? Welke marktcategoryen worden onderscheiden? Wordt onderscheid gemaakt naar gevestigde marktpartijen en nieuwkomers op de markt? Is het reëel om, wanneer bijvoorbeeld twee marktpartijen regelmatig een beroep doen op het zbo, andere partijen in dezelfde marktcategory dan mee te laten betalen voor de kosten? Kan het kabinet een inschatting maken van de omvang van de kosten die aan het

bedrijfsleven doorberekend zullen worden? Kan het kabinet een overzicht geven van de ontwikkeling van de tarieven van de afgelopen tijd (kosten die nu reeds bij het bedrijfsleven in rekening gebracht worden in verband met toezichthoudende taken)? Hoe is de financiering geregeld van andere toezichthoudende organen (bijvoorbeeld het toezicht op de banken, de Verzekeringskamer en het Commissariaat voor de Media)? Welke omvang hebben de kosten die thans reeds aan het bedrijfsleven doorberekend worden (1996)? Hoeveel bedrijven betreft het? Is het niet illusoir om ervan uit te gaan dat het zbo geen extra financiële druk op het bedrijfsleven zal leggen? Immers, de feitelijke liberalisering is nu pas op gang aan het komen. Nieuwe marktpartijen betreden de markt. Mag niet verwacht worden dat de ontwikkeling van een monopolistische markt naar een meer evenwichtige markt gepaard zal gaan met een actief toezicht; dat wil zeggen een geregeld optreden van het zbo om bijvoorbeeld geschillen te beslechten op het terrein van interconnectie? Als geconstateerd wordt dat «sprake kan zijn van een toenemend aantal conflicten» en de kosten daarvan worden doorberekend aan het bedrijfsleven, dan betekent dit toch duidelijk meer kosten voor het bedrijfsleven gezamenlijk dan thans?

De leden van de VVD-fractie vinden het juist dat de kosten voor het in behandeling nemen van aanvragen en dergelijke aan belanghebbenden in rekening worden gebracht. Voor wat betreft de algemene toezichtskosten vragen zij zich af in hoeverre die nu al verhaald worden op marktpartijen. Waarom zou de conclusie van de ambtelijke Commissie marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit dat deze kosten voor rekening van de overheid horen te komen niet op de post- en telecommunicatiemarkten van toepassing zijn?

In de Memorie van Toelichting staat dat het zbo in eerste instantie zal worden bekostigd uit «opbrengsten van vergoedingen die belanghebbenden dienen te betalen». De leden van de D66-fractie vragen of dit betekent dat de marktpartijen die vaker een beroep doen op tussenkomst van de telecomautoriteit relatief meer betalen dan partijen die niet om geschillenbeslechting vragen? Als dit zo is, dan valt de regeling te zeer uit in het voordeel van de grootste partij (KPN). Het zou beter zijn een financieringswijze te kiezen die de nieuwkomers op de markt zo veel mogelijk vrijwaart van extra kosten.

9. Personele consequenties

9.1 Kwaliteitseisen

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het kabinet denkt dat het besluit om rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan het zbo van invloed is op de uitkomsten van de verrichte studie naar het vereiste kwaliteitsniveau van het toezichtsorgaan? Deze leden vragen het kabinet om de studie aan de Kamer te doen toekomen en in te gaan op de genoemde «aandachtspunten».

De leden van de CDA-fractie vragen welke aandachtspunten resulteren uit de studie naar het vereiste kwaliteitsniveau?

Met de kabinet zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat een concentratie van kwaliteit en ervaring bij het zbo nodig is om het noodzakelijke aanzien en respect te kunnen verwerven ook bij de grote en kapitaalkrachtige partijen op de post- en telecommunicatiemarkten. Kan het kabinet in dit verband aangeven waarom het instellen van het zbo niet of nauwelijks met extra kosten gepaard zou hoeven gaan?

9.2 Rechtspositie

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet of het voornemen om nog geen gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheid betekent dat bij de start van het zbo geen marktconforme salarissen worden betaald?

10. Evaluatie

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet om aan te geven wat er dient te gebeuren wanneer op sommige deelmarkten, die kunnen worden onderscheiden, reeds zodanige marktwerking kan worden onderscheiden dat verder met het normale mededingingstoezicht zal kunnen worden volstaan, maar op andere deelmarkten dit nog niet het geval is.

Het kabinet wenst de noodzaak van het voortbestaan van het zbo te beoordelen bij een eerste evaluatie na vijf jaar en vervolgens bij evaluaties telkens na vier jaar. Indien het tot instelling van de zbo komt staan de leden van de VVD-fractie een zbo voor dat zo krachtig zal optreden dat het niet tientallen jaren zal blijven bestaan. Het zbo zou een tijdplanning moeten opstellen voor het bereiken van normale marktverhoudingen en daarmee het zichzelf overbodig maken. Bij zo'n tijdplanning passen frequente evaluaties. Heeft het kabinet overigens overwogen een horizon-bepaling in de wet op te nemen?

Wat betreft de bestaansduur van het zbo constateren de leden van de SGP-fractie dat de tijdelijkheid is uitgedrukt via een evaluatie na vijf jaar en vervolgens een vierjaarlijkse rapportage door de minister aan de Staten-Generaal. Deze leden vragen of het – in aanvulling hierop – niet ook wenselijk is dat jaarlijks, bijvoorbeeld ter gelegenheid van de begrotingsbehandeling, wordt gerapporteerd over de stand van zaken, mede in het bredere kader van de voortgang van de ontwikkelingen naar een volledig concurrerende markt.

II. ARTIKELEN

Artikel 11

Wat staat in aanwijzing 124r van de Aanwijzingen voor de regelgeving inzake openbaarheid van vergaderingen?

Artikel 15

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet of de taalverplichtingen in de artikelen 15e en 15f niet erg ruim zijn gesteld. Kan niet van veel partijen worden verlangd dat zij zelf voor vertaling zorgdragen? Of is het de bedoeling om buitenlandse telecommunicatieoperators vrijwel onbeperkt aanspraak te kunnen laten maken op vertalingen?

De leden van de VVD-fractie vragen of het gewijzigde lid 15d van de Postwet inhoudt dat indien de toezichthouder een onderzoek wil instellen naar kruissubsidiëring door de (post-)concessiehouder, de concessiehouder niet aan dat onderzoek hoeft mee te werken? Denkt het kabinet niet dat die medewerking onontbeerlijk is?

Artikel 26

De leden van de VVD-fractie vragen of het kabinet de onderlinge verhouding kan toelichten tussen de verschillende artikelen die verband houden met de informatievergaring? De leden doelen op artikel 26 onder C.2, D en L van het voorstel met betrekking tot de artikelen 15q, 15r, 15s, 15t en 15u van de Postwet en artikel 27 onder F.3 en QQ/RR van het voorstel met betrekking tot de artikelen 8, 46, 47 en 47a van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen.

Gaat het hier om doublures of zijn verschillende regelingen bedoeld. Gelden bijvoorbeeld de bijzondere procedureregels in artikel 15c e.v. van de Postwet ook wanneer met een beroep op het gewijzigde artikel 5 of artikel 12 lid 4 van deze wet informatie wordt verzameld?

III. TEN AANZIEN VAN DE POSTWET

De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet om aan te geven hoe de diverse artikelen die verband houden met informatievergaring in verband met het toezicht op de naleving van de Postwet en de WTV zich onderling verhouden. Kan het kabinet bijvoorbeeld de vergelijking maken van artikel 26 onder C.2, D en L van het wetsvoorstel met artikel 5, 12 lid 4 en de artikelen 15q, 15r, 15s, 15t en 15u van de Postwet en artikel 27 onder F.3 en QRR van het wetsvoorstel met betrekking tot artikel 8 en de artikelen 46, 47 en 47a van de WTV? Gaat het hier om doublures of zijn daadwerkelijk verschillende regelingen bedoeld? Gelden bijvoorbeeld de bijzondere procedureregels in artikel 15c en verder van de Postwet ook wanneer met een beroep op bijvoorbeeld artikel 5 of artikel 12 lid 4 van de Postwet informatie wordt verzameld?

Is het niet merkwaardig dat in het voorgestelde artikel 15d van de Postwet en 43d van de WTV een bepaling is opgenomen, die met zich mee lijkt te brengen dat bijvoorbeeld de concessiehouder niet hoeft mee te werken wanneer door het college een onderzoek wordt gestart? Hoe denkt het kabinet dat het college toch aan de benodigde informatie kan komen om een goed oordeel te vellen?

Op een aantal plaatsen in het voorstel wordt verwezen naar het toezicht op artikel 12 lid 1 van de Postwet en meer in het bijzonder de regeling met betrekking tot het «versnelde vervoer» in artikel 12 lid 2 sub a en artikel 12 lid 4 van deze wet. Door de Europese commissie is deze regeling in strijd met het Europese recht verklaard, waarop vier jaar geleden besloten is de regeling uit de concessie te halen. Vooruitlopend daarop vindt in de praktijk geen handhaving meer plaats. De leden van de VVD-fractie vragen waarom het kabinet desondanks voorstelt de nieuwe zbo met het toezicht op de regeling te belasten? Kan het kabinet toelichten hoe de voorgestelde toezichtsbepalingen zich verhouden tot het briefgeheim? Geldt het briefgeheim ook voor de toezichthouder? Kunnen zowel de concessiehouder als anderen zich op het briefgeheim beroepen? Houdt de minister van verkeer en waterstaat haar huidige aanwijzingsbevoegdheden op grond van artikel 15 van de Postwet en artikel 43 van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen?

IV. OVERIG

De leden van de CDA-fractie zouden gaarne een reactie krijgen op het commentaar van de Commissie Post en Pakketvervoer Transport en Logistiek Nederland van 28 januari 1997 waarvan de inhoud bekend wordt verondersteld.

In de Memorie van Toelichting troffen de leden van de D66-fractie weinig aan over de filosofie achter de nieuwe telecomautoriteit. Welk belang moet nu vooral gediend worden? Het belang van de consument of het belang van de markt en de marktpartijen?

De voorzitter van de commissie,
Biesheuvel

De griffier van de commissie,
Coenen