

Vergaderjaar 2005–2006

**28 851**

**Wijziging van de Telecommunicatiewet en enkele andere wetten in verband met de implementatie van een nieuw Europees geharmoniseerd regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en de nieuwe dienstenrichtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen**

**30 300 XIII**

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2006**

**Nr. 53**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 23 november 2005

De vaste commissie voor Economische Zaken<sup>1</sup> heeft op 13 oktober 2005 overleg gevoerd met vice-ministerpresident, minister Brinkhorst van Economische Zaken over:

- **de beleidsregels voor de OPTA (28 851, nr. 52);**
- **de onderzoeksresultaten evaluatie OPTA 2005 (29 800-XIII, nr. 52);**
- **het kabinetsstandpunt evaluatie OPTA 2005 (29 800-XIII, nr. 85);**
- **de kabeltarieven (26 643, nr. 77).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), onder-voorzitter, Atsma (CDA), Timmermans (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Slob (ChristenUnie), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), Van Velzen (SP), Algra (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), De Krom (VVD), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Jonker (CDA), Jungbluth (GroenLinks), Irrgang (SP).

Plv. leden: Tichelaar (PvdA), Dittrich (D66), Örgü (VVD), De Nerée tot Babberich (CDA), Van Hijum (CDA), Koenders (PvdA), Duyvendak (GroenLinks), Joldersma (CDA), Van Egerschot (VVD), Van der Vlies (SGP), Varela (LPF), Hermans (LPF), Verburg (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Haan (CDA), Blok (VVD), Samsom (PvdA), Van Dijken (PvdA), Van Heteren (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Tjon-A-Ten (PvdA), Waalkens (PvdA), Szabó (VVD), Van Dijk (CDA), Van Gent (GroenLinks), Gerkens (SP).

**Vragen en opmerkingen uit de commissie**

Mevrouw **Gerkens** (SP) vindt de rol van toezichthouders van groot belang: een sterke markt vraagt een sterke overheid. De consument mag hopen dat zijn belangen worden gediend en dat de concurrentie tussen de bedrijven volgens eerlijke spelregels verloopt. In de discussie over de kabelkwestie is de rol van de OPTA ter discussie komen te staan. De vraag wie beleid maakt, de minister of de toezichthouder, is veelvuldig opgeworpen. De kritiek op de gang van zaken is niet ideologisch gekleurd. Zo zegt de heer Pieper in het Financieele Dagblad van 12 oktober dat hij sterk de indruk heeft dat de OPTA koortsachtig op zoek is naar een nieuw bestaansrecht. Dat bestaansrecht mag volgens hem niet liggen in het frustreren van de vrije markt en het dwarsbomen van de consumentenbelangen. Paragraaf 2 van de beleidsregels heeft als titel «duurzame concurrentie», maar hiervan lijkt geen sprake te zijn. Te denken valt aan Voice over IP (VOIP). De OPTA ziet erop toe dat KPN deze vorm van communicatie niet onder de kostprijs gaat aanbieden om zo te voorkomen dat concurrenten uit de markt worden gedrukt. Hier is geen sprake van vrije marktwerking en concurrentie, maar van mededinging. Met het oog

op paragraaf 3 «Efficiënte kosten» dient opgemerkt te worden dat kosten niet mogen worden doorberekend aan het vastrecht, maar aan de dienst moeten worden gekoppeld. Consumenten moeten betalen voor wat zij gebruiken en niet voor wat zij niet gebruiken. Wat vindt de minister van de suggestie om de tarieven van Regionale Kabeltelevisie Midden-Holland (REKAM) als maatstaf te hanteren?

De minister dient nadere informatie te geven over de vertraging die het proces zou oplopen als nieuwe beleidsregels zouden worden geïntroduceerd. Een nieuwe consultatieronde is niet nodig, aangezien het eigen aan het proces is dat de uitkomst kan veranderen. In de consultatieronde wordt bekeken of het toezicht goed wordt uitgevoerd. Het gaat niet om de inhoudelijke afwegingen. Een nieuwe beleidsregel is een extern proces, net als een wetswijziging. Melding aan de Europese Commissie is noodzakelijk, maar dat kan geen wezenlijke vertraging opleveren. Het argument dat nieuwe beleidsregels geen materiële meerwaarde zouden hebben, snijdt geen hout. De OPTA krijgt nu van de minister ruimte om gekke dingen te doen, maar de minister kan deze ruimte opvullen met eigen beleidsregels. Er moet met spoed een nieuwe beleidsregel inzake kostenoriëntatie worden opgesteld.

De minister dient zich in het dossier van de kabelprijzen daadwerkelijk te profileren als de consumentenminister die hij immer bepleit te zijn. Concrete maatregelen tegen de hoge kabelprijzen zijn noodzakelijk.

De heer **Hessels** (CDA) meent dat de OPTA geen beleidsbepalende zelfstandigheid heeft. Het beleid wordt gemaakt door de minister in overleg met de Kamer. De politieke verantwoordelijkheid mag niet aan een toezichthouder worden overgelaten.

Een belangrijk punt van kritiek vanuit de sector is de trage besluitvorming door de OPTA. Te vaak wordt gehoord dat daardoor primeurs verloren gaan. Bij een dienst, die valt onder het ministerie van Economische Zaken mag dat niet gebeuren. Het ministerie moet ten dienste van het bedrijfsleven staan. Heeft de minister zijn toezichthouders doelstellingen meegegeven? De werkzaamheden van de OPTA zijn geëvalueerd, maar een toetsingskader ontbreekt. Is een overzicht te geven van de hoofddoelstellingen? Te denken valt aan een toetsingscriterium als het binnen één maand afhandelen van minimaal 90% van de besluiten. Voor een beoordeling van de evaluatie wordt ook de systematiek van de steekproeven node gemist. Het is opvallend dat controversiële dossiers niet of nauwelijks in de evaluatie zijn meegenomen.

Het lijkt moeilijk de doelstellingen van het toezicht op de marktwerking te definiëren. Gaat het om een dogmatische doorvoering van het liberaliseringsprincipe, waarbij het belang van de consument ondergeschikt is aan dat van concurrentie, of gaat het erom te garanderen dat voor de consument een zo laag mogelijke prijs wordt gehanteerd op korte, middellange en lange termijn?

Terecht heeft de OPTA strenge maatregelen genomen om het monopolie van KPN in de markt te doorbreken. Bij nieuwe technologieën als VOIP worden echter opnieuw belemmeringen aan de oude monopolist opgelegd, hetgeen vanuit consumentenbelang moeilijk te verklaren is. Het is niet uit te leggen waarom voor de eigenaar van het netwerk een hogere minimumprijs moet gelden. Een aanpassing van de beleidsregels op dit punt is gewenst.

De voorwaarden die voor de telecomsector gelden, gelden ten onrechte niet voor de kabelsector. Deze twee vormen van infrastructuur moeten als één markt worden gezien, met gelijke regelgeving. De minister heeft onderzoek toegezegd naar een snelle en krachtdadige aanpak van de opening van de kabelmarkt. Er moeten op korte termijn resultaten liggen. Anders zal het bij motie bepleite wetgevingstraject moeten worden ingezet.

De heer **Aptroot** (VVD) hoopt dat bij een toekomstige evaluatie kan worden geconcludeerd dat de marktwerking voldoende is en dat de OPTA kan verdwijnen. Het is nu nadrukkelijk nog niet zo ver. De evaluatie is positief op het punt van de vervulling van wettelijke taken en het gebruik van bevoegdheden. Lastige dossiers zijn echter buiten beschouwing gebleven. Qua transparantie is nog wel een slag te maken, al was het maar om meer draagvlak te creëren voor besluiten en keuzes. Wat de bedrijfsvoering betreft valt het op dat de indirecte kosten erg hoog zijn. Er moet echt gewerkt worden aan een efficiëntere werkwijze. Blijkt uit de begroting voor 2006 dat de OPTA hier daadwerkelijk mee aan de slag is gegaan? Een analyse van een en ander wordt op prijs gesteld. Eventueel kan worden overwogen een efficiëncytaakstelling op te leggen.

Er is veel discussie geweest over de kabeltarieven, de kostentoerekening en het voorgenomen ingrijpen van de OPTA. De besluiten van de toezichthouder zijn ter goedkeuring naar Brussel gezonden. De indruk bestaat dat gedegen onderzoek is verricht. Die indruk is versterkt na een indringend gesprek met de OPTA. Er is echt sprake van een reële kijk op de toerekening. Het proces moet voortgaan en niet door ingrijpen vertraagd worden. De beleidsregels moeten duidelijk zijn, maar dienen de OPTA ook ruimte te geven om goed te kunnen optreden. Het lijkt goed om over enige tijd te bezien of er iets veranderd moet worden, maar het proces mag op dit moment niet worden gefrustreerd.

De OPTA moet een duidelijke taak hebben in de advisering aan de Kamer en aan de minister. De toezichthouder is continu met de markt bezig en zou tussentijds informatie moeten kunnen verstrekken over de stand van zaken.

Er mag geen sprake zijn van traagheid in de besluitvorming, bijvoorbeeld inzake nieuwe diensten. Met trage besluitvorming wordt in feite ingegrepen in de concurrentieverhoudingen.

Het is van groot belang dat ook de kabel voor derden wordt opengesteld. In oktober 2003 is een visie toegezegd op de telecommunicatiemarkt en de deelmarkten. Als de minister op dit punt duidelijker is, zullen niet steeds twijfels opkomen. Wanneer zal hij zijn toezegging gestand doen? De AFM is onlangs voor de gevolgen van haar optreden aansprakelijk gesteld. Kan dat ook bij de OPTA gebeuren?

De heer **Van Dam** (PvdA) herinnert aan de discussie van twee jaar geleden over de Telecommunicatiewet. Een van de punten van discussie daarbij was de vrijheid van de OPTA om zelf het beleid in te vullen. Daarbij is gepleit voor een regulatorfunctie: meer vrijheid om flexibel te kunnen inspelen op ontwikkelingen op de markt. Daarbij hoorde het opstellen van beleidsregels om de OPTA duidelijkheid te bieden over de bedoelingen van de wetgever. De Kamer heeft niet gekozen voor een regulatorrol, maar voor een strikte scheiding tussen beleid en toezicht. De wet moet daarvoor voldoende duidelijk zijn. Omdat de OPTA niet alleen de concurrentie in de gaten moet houden, maar ook het belang van investeringen op korte termijn moet meewegen, biedt zij gelegenheid om investeringen te verwerken in prijzen.

De evaluatie betreft voor het overgrote deel de periode van voor de totstandkoming van de nieuwe Telecommunicatiewet. Dankzij de OPTA is de concurrentie op de telecommarkt enorm toegenomen en is de consument beter af. Er zijn meer keuzemogelijkheden en de prijzen zijn lager. Met het nieuwe telecomregime heeft de OPTA ook de mogelijkheid om de kabel te reguleren. Door het succes van de afgelopen jaren is de concurrentie op de breedbandmarkt zodanig toegenomen, dat er voor kabelinternet geen reden meer lijkt te zijn voor regulering. KPN is terecht keihard aangepakt. Het heeft geleid tot concurrentie op ADSL. Vervolgens kan op de kabel gewoon vrijelijk kabelinternet worden geboden. Het huidige regime blijkt tekort te schieten. De markt gaat ongelooflijk snel en de OPTA reageert daarop te traag.

In de toekomstige markt zullen diensten via een vaste lijn allemaal worden afgehandeld via internettechnologie. Er zijn twee vaste netwerken. In sommige steden willen gemeentebesturen ten onrechte een derde netwerk creëren. Het is aan lokale volksvertegenwoordigers om dit te voorkomen. Op termijn zullen consumenten slechts een aansluiting op het internet nodig hebben. De prijs voor de verschillende diensten zal in een hoog tempo dalen. KPN en de kabelbedrijven zullen verkopers van netwerkaansluitingen worden. Die markt is onvoldoende concurrerend. Tot in lengte van jaren zal daarvoor tarievenregulering nodig zijn. De diensten moeten los van het netwerk komen te staan. Er zijn moties aangehouden inzake een verbod op koppelverkoop, introductie van het vastrechtmodel en een open en non-discriminatoire toegang tot infrastructuur. In de beleidsregels had moeten worden ingegaan op deze fundamentele keuze. De marktordening moet zodanig worden ingevuld, dat de ontwikkelingen een paar jaar versneld worden. Aan de huidige situatie, waarin netwerkaanbieders hun diensten proberen te koppelen aan het netwerk, moet snel een einde komen.

Gezien de manier waarop de markten naar elkaar toegroeien, lijkt het overigens wenselijk dat de OPTA, het Commissariaat voor de Media en het College van Toezicht Auteursrechtenorganisaties naar elkaar toegroeien.

### **Antwoord van de minister**

De **minister** herinnert aan de situatie bij zijn aantreden, toen KPN en de OPTA publiekelijk in de clinch lagen. KPN vond de OPTA niet nodig. Inmiddels is de OPTA voor de tweede keer in haar bestaan geëvalueerd op efficiency en effectiviteit. De onderzoekers zijn van mening dat het optreden van de organisatie in de onderzochte periode van hoge kwaliteit was. De toetsingscriteria waren helder. Er is een analysekader opgesteld met bepaalde criteria, waaronder de responsiviteit, de transparantie, de zorgvuldigheid en de proportionaliteit. Er zijn vier aandachtsgebieden onderzocht: de wettelijke taken, de adequate bedrijfsvoering, de relatie met Economische Zaken en de relatie met de buitenwereld. Controversialiteit is geen adequaat criterium voor de selectie van dossiers, want hierin ligt een oordeelsvorming besloten. Het is begrijpelijk dat marktpartijen die term soms gebruiken, omdat ze specifieke belangen hebben. Vanuit het publiek belang moet echter een andere terminologie worden gebruikt. Het evaluatieonderzoek moet leiden tot een juiste oordeelsvorming over het optreden van de OPTA. Vanwege de grote hoeveelheid was het ongewenst om alle dossiers in het onderzoek te betrekken. Het is onjuist dat specifieke dossiers buiten beschouwing zijn gelaten. Er is at random geselecteerd. Bezien zal worden of juist dossiers waarover geschillen bestonden, buiten het onderzoek zijn gebleven. Uit de evaluatie kan geconcludeerd worden dat de OPTA een door de markt erkende, gezaghebbende toezichthouder is geworden.

Het kabinet onderschrijft de aanbevelingen die in de evaluatie gedaan worden om het optreden van de OPTA verder te verbeteren. Zo moet worden gestreefd naar meer transparantie in de uitvoering van de wettelijke taken en in de bedrijfsvoering. De OPTA is verzocht om jaarlijks in de begroting aan te geven op welke taken zij zich het volgend jaar zal concentreren. Daarnaast is de motiveringsplicht verscherpt en moet de OPTA nog beter naar de markt luisteren. Een verbetering van de transparantie in de bedrijfsvoering is erg belangrijk. Mede ten behoeve van de markt is een duidelijke kostenverantwoording wenselijk. In de begroting voor de OPTA voor volgend jaar zal hieraan uitwerking worden gegeven. Begrotingssnormen zullen meer inzicht geven in de kosten van bepaalde producten. Begin volgend jaar zal de Kamer een beeld kunnen worden verschaft van concrete, meetbare indicatoren om de doelmatigheid van de OPTA beter in kaart brengen. Bij de begrotingsbehandeling kan desgewenst doorge-

sproken worden over een eventuele efficiëncytaakstelling. Of de hoogte van de indirecte kosten excessief is, kan op dit moment niet worden gezegd.

Er zijn klachten over trage besluitvorming van de OPTA. Meer flexibiliteit in de markt vereist snellere actie. In de nationale wetgeving zijn echter ongelooflijk ingewikkelde procedures vastgelegd. Naar de mate van het mogelijke wordt gezien wat hier aan gedaan kan worden. Als het besluit uit Brussel wordt teruggehaald, zal het één tot anderhalf jaar duren totdat nieuwe regels totstandgekomen zijn. Het schema van de procedures zal de Kamer ter hand worden gesteld. Artikel 6b.1, lid 2, van de Wet onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit bepaalt dat het college in afwijking van het eerste lid kan besluiten om de consultatieprocedure niet toe te passen, indien het besluit geen aanzienlijke gevolgen heeft voor de desbetreffende markt. In dit geval is echter wel degelijk sprake van aanzienlijke gevolgen voor de markt. De OPTA heeft in 2004 overigens in 81% van de behandelde gevallen een bezwaar binnen de wettelijke termijn behandeld.

Volgens de OPTA zal de ondergrensregulering inzake VOIP KPN de ruimte geven om met zeer scherpe tarieven te komen. Het is mogelijk om onder die grens te gaan zitten, mits daarvan geen anticompetitieve effecten uitgaan. Het gaat uiteindelijk om de bescherming van de consument op langere termijn. Dumping behoort daar niet toe. Daarmee zou op termijn namelijk wederom een monopolie kunnen ontstaan. Het is onjuist dat voor de eigenaar van het netwerk een hogere minimumprijs geldt. Het optreden van de OPTA is onverkort in het belang van de consument. Overigens gaat het om een ontwerpbesluit, dat nog ter bespreking zal worden voorgelegd.

Er is gevraagd om een visie op de ontwikkelingen in de telecomsector. De centrale vraag is of het huidige reguleringskader nog wel voldoet en, zo nee, op welke punten aanpassing nodig is. Een evaluatie van het bestaande reguleringskader moet in Europees verband plaatsvinden. Begin 2006 zal de Kamer een visie worden gepresenteerd. Bezien zal worden in hoeverre de door de heer Van Dam genoemde toezichthouders hierbij kunnen worden betrokken.

Het statuut van de OPTA ligt vast in de Wet onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit. In die wet is vastgelegd dat de OPTA zelfstandig verantwoordelijk is voor de uitvoering van de aan haar opgedragen taken. In artikel 3, lid 6, staat expliciet dat de leden van het college hun functie zonder last moeten uitoefenen. Uit artikel 4 volgt dat collegeleden geen banden met de politiek of het bedrijfsleven mogen hebben. Vervolgens zijn beleidsregels opgesteld om voor marktpartijen en de OPTA duidelijk te maken wie welke rol speelt. De minister is verantwoordelijk voor de regelgeving en het beleidsmatige kader. De OPTA is verantwoordelijk voor een goede toepassing van die regels binnen de gestelde kaders. Over de beleidsregels is overleg gepleegd met marktpartijen, de Consumentenbond, externe juridische experts, de OPTA en de NMa. Ook met de Europese Commissie heeft overleg plaatsgehad. De concept-beleidsregels zijn openbaar geconsulteerd en in het Overlegorgaan Post en Telecommunicatie (OPT) besproken. De beleidsregels moeten natuurlijk passen binnen het Europese kader, dat in dit opzicht heel fundamenteel is. De kern van het Europese stelsel is dat de toezichthouder voldoende ruimte moet hebben om in een concreet geval te bekijken welke maatregel het best past bij de omstandigheden. De Europese Commissie heeft in haar reactie op de concept-beleidsregels steeds gewezen op de noodzaak van de mogelijkheid van een eigenstandig oordeel van de toezichthouder. Met de bestaande beleidsregels is een balans gevonden tussen richting geven en ruimte laten. Het opstellen van nieuwe beleidsregels wordt niet nodig geacht.

De OPTA vindt het redelijk dat de kosten van het gedeelde deel van het coaxnet gelijkelijk worden doorberekend. De Kamer vond dat degenen die meer dan alleen een analoog standaard-tv-pakket hebben, ook meer voor het coaxnet moeten betalen. De OPTA heeft aangegeven dat bij de toerekening die de Kamer lijkt te wensen, een enorm toeleveringsvraagstuk ontstaat, terwijl de prijseffecten naar verwachting relatief gering zullen zijn. De hoogte van de prijseffecten zal blijken uit de kostenanalyse die op dit moment wordt verricht.

Als de Europese Commissie akkoord gaat met de OPTA-besluiten, wordt buitengewoon fors ingegrepen in de kabelmarkt. Nederland is het enige land in de EU waar de kabelmarkt als een aparte, relevante markt wordt onderscheiden. De prijzen worden bevroren en zullen na bevroering kostengeoriënteerd zijn. Bovenmatige winsten zijn daarmee uitgesloten. Echte kruissubsidie is verboden. REKAM zal worden gevraagd om nadere informatie over de specifieke positie. Het bedrijf rekent de helft van de tarieven van andere kabels. De situatie zou echter zeer specifiek zijn. Er zal ook op dit punt met de nodige snelheid worden gewerkt.

Aanneming van de motie van de leden Hessels en Van Dam op stuk nr. 74 (26 643) is eerder ontraden. Met de motie wordt verzocht om een wijziging van de Telecommunicatiewet gericht op een verplicht open en non-discriminatoire toegang voor dienstenaanbieders. De systematiek van de Europese wetgeving en dus de Telecommunicatiewet is echter anders. Bedrijven zijn vrij te beschikken over infrastructuur. Alleen als op grond van een marktanalyse wordt geconstateerd dat een bedrijf een aanmerkelijke marktmacht heeft, kan de toezichthouder passende maatregelen opleggen. Een van die maatregelen kan zijn een verplichting tot open en non-discriminatoire toegang tot het netwerk. Een verplichte toegang in alle gevallen is in strijd met de Europese richtlijnen en de Telecommunicatiewet. Dat laat onverlet dat het van belang is dat de toegang tot het netwerk in technische zin vergemakkelijkt moet worden. Waar mogelijk zal de totstandkoming van open standaarden worden bevorderd. Er zal zo snel mogelijk met kabelbedrijven in contact worden getreden om afspraken te maken over het gebruik van één of meerdere standaarden voor samenwerking. De Kamer zal op de hoogte worden gehouden.

De motie op stuk nr. 68 (26 643) van de leden Van Dam en Hessels strekt tot wijziging van de Telecommunicatiewet. De OPTA kan bij een aanmerkelijke marktmacht nu al ontbundeling opleggen. Diensten moeten dan los van elkaar kunnen worden afgenomen. De Kamer kan niet van de minister vragen om Nederlandse wetgeving op te stellen die in strijd is met de Europese kaders. Op Europees niveau is ervoor gekozen om de toegang tot de infrastructuur en de toegang tot de diensten aan de betrokkenen over te laten, tenzij sprake is van een aanmerkelijke marktmacht. Daarin ligt besloten dat voor een andere structuur kan worden gekozen als sprake is van misbruik. Te denken valt aan ontvlechting of aan een andere structuur van de diensten en de infrastructuur.

Met betrekking tot het vastrecht kan worden meegedeeld dat na afronding van de discussie over de kostentoekeningssystematiek de OPTA en de bedrijven hun gesprek zullen voortzetten. Het is van groot belang dat op dit punt een doorbraak wordt bereikt.

De **voorzitter** vat de toezeggingen samen:

- begin volgend jaar zullen meetbare indicatoren voor de OPTA naar de Kamer worden gestuurd;
- er zal informatie worden verstrekt over de indirecte kosten op de OPTA-begroting voor 2006 en het al of niet opleggen van een efficiëncytaakstelling;
- de minister zal het schema van de door de OPTA te nemen besluiten aan de Kamer sturen;

- begin 2006 zal een visie worden gepresenteerd op de toezichhouders in de sector.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Hofstra

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Tielens-Tripels