

Vergaderjaar 2003–2004

**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**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN<sup>1</sup>**

Vastgesteld: 20 januari 2004

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de vaste commissie voor Economische Zaken aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

#### **1. Algemeen**

De leden van de **CDA**-fractie deelden mee met interesse kennis te hebben genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Het bevat immers de implementatie van een zestal Richtlijnen, die er toe leidt dat een technologie neutrale wetgeving tot stand komt, welke de ontwikkeling van de elektronische communicatie bevordert en ondersteunt. Dit is van groot maatschappelijk belang, zo stelden deze leden. Het wetsvoorstel geeft OPTA (het College) de instrumenten om haar taken adequaat te kunnen uitoefenen.

Deze leden waren van mening dat enerzijds het College een stevige rol moet kunnen vervullen en anderzijds de marktpartijen recht hebben op een goede rechtsbescherming. Tegen die achtergrond hadden deze leden een aantal vragen en opmerkingen.

De fractie van de **PvdA** heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Zij constateerden dat de minister terecht een aantal aanvullingen en verbeteringen die voorkwamen uit de behandeling in de Tweede Kamer heeft overgenomen.

Alvorens over te gaan tot het stellen van een aantal vragen, stelden deze leden het op prijs enkele meer algemene opmerkingen te maken, en de minister te verzoeken daarover zijn mening te geven.

Dit betreft de wijze waarop minister en parlement inhaken bij regelgeving die in Brussel in voorbereiding is. Het onderhavige wetsvoorstel is immers een duidelijk voorbeeld van een relatief late reactie ter implementatie van de Europese richtlijn.

Maar het is ook een voorbeeld van een vrij late keuze van de manier waarop de richtlijn geïmplementeerd zou worden.

<sup>1</sup> Samenstelling: Van den Berg (SGP), Ketting (VVD), Luijten (VVD), voorzitter, Van der Lans (GL), Maas-de Brouwer (PvdA), Terpstra (CDA), plv.voorzitter, Ten Hoeve (OSF), Doek (CDA), Kox (SP), Essers (CDA), Sylvester (PvdA) en Schouw (D66).

Er zijn suggesties gedaan in de richting van een volledig nieuwe wet, en er is uiteindelijk gekozen voor de aanpak die nu ter tafel ligt.

Deze leden zeiden deze discussie zeker niet te herhalen. Maar zij constateerden wel dat de dialoog tussen minister en parlement al veel eerder had kunnen starten, nl op het moment dat de discussie over de inhoud van de richtlijn op Europees niveau plaats vond.

Hoe staat de minister tegenover het gevoel van deze fractie dat de regering al vroeger in dialoog met het parlement zou moeten treden in deze gevallen?

Immers, het parlement zou dan tijdig in overleg met de minister invloed uit hebben kunnen oefenen op de manier waarop de richtlijn in onze wetgeving tot implementatie komt. En wellicht zou dan ook de vertraging die nu eigenlijk bij de implementatie is opgetreden en die noopte tot het indienen van wetsvoorstel 28 203 («toegang tot de kabel») voorkomen kunnen zijn.

De leden van de PvdA-fractie zouden een visie van de minister op deze materie in algemene zin op prijs stellen, en zij namen de vrijheid om het onderhavige wetsvoorstel als casus daartoe te gebruiken.

De vragen die de leden van de fractie van de PvdA resten waren tweeledig.

Enerzijds richtten zij zich op de handhaafbaarheid van enkele artikelen, anderzijds op de kwaliteit van het toezicht, in casu de handelingsruimte van de OPTA.

Afsluitend restte een vraag over de zgn. mantelbuizen en over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen kabelbedrijven en gemeenten.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel alsmede van de memorie van antwoord inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Telecomwet en de Wet OPTA in verband met de invoering van een regeling voor toegang tot openbare telecommunicatienetwerken bestemd voor het bieden van toegang tot internet en een verduidelijking en een verruiming van de regeling voor toegang tot omroepnetwerken (**28 203**).

De leden van de fractie van **GroenLinks** deelden mee in grote lijnen te kunnen instemmen met de voorgestelde wetswijziging. In feite worden hier vijf EU-richtlijnen geïmplementeerd, waarbij er sprake is van een nagenoeg volledige harmonisatie. De leden van de fractie van GroenLinks betreurden het dat er niet gekozen is voor een volledig nieuwe wet, met een 1 op 1 implementatie. Het huidige wetsvoorstel introduceert een vaak onoverzichtelijke vermenging van «oude» en «nieuwe» wetgeving die de helderheid bepaald niet ten goede komt. Is de regering voornemens om een dergelijke integrale nieuwe wet te gaan maken?

Zou het mogelijk zijn, zo vroegen de leden van de fractie van GroenLinks zich af, om in een schema overzichtelijk uiteen te zetten welke bevoegdheden nu precies aan de minister worden toegekend en welke bevoegdheden aan de OPTA, waarbij verdisconteerd wordt welke bevoegdheden op AMvB-niveau en welke op wetsniveau zijn geregeld. Naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks is deze bevoegdheidsverdeling nog steeds niet helemaal duidelijk, en zij (en met hen vele andere betrokkenen) zouden in hun oordeelsvorming geholpen zijn als de regering een en ander nog zo inzichtelijk mogelijk zou kunnen presenteren.

Opmerkelijk is dat in de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer de implementatie als zodanig niet direct voorwerp voor discussie was, maar dat de behandeling werd aangegrepen om allerlei actuele problemen en kwesties aan de orde te stellen. De problemen met

betrekking tot SPAM en de ontwikkelingen op de breedbandmarkt zijn daar voorbeelden van. De minister heeft op beide punten nader beleid toegezegd, en belooft de Tweede Kamer snel, in het geval van SPAM voor het kerstreces, te informeren. De leden van de fractie van GroenLinks zouden het op prijs stellen als de regering met deze beleidsconcretisering komt vóór de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer, zodat ook deze kamer in de meningsvorming over deze problemen een rol kan spelen.

De behandeling in de Tweede Kamer heeft geleid tot een fors aantal amendementen, waarvan een aantal voor de leden van de fractie van GroenLinks redenen waren voor nadere vragen.

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** vroegen of de regering nog eens duidelijk kan maken waarom en langs welke lijnen de wet bijdraagt aan het versterken van de kenniseconomie.

Kan nog eens precies worden aangegeven op welke wijze de positie van de consument is verankerd?

De leden van de fracties van OSF en D66 vreesden dat zij voor een helder inzicht in de tarieven afhankelijk zijn van de toevallige vergelijkingen die onder andere de consumentenbond maakt. Kan de regering ook aangeven wat zij doet om de tarievenstructuur (opbouw ervan) voor de gemiddelden consument zo transparant mogelijk te krijgen?

Kan de regering aangeven in hoeverre de wet immuun is voor nieuwe technologische innovaties?

De leden van de fractie van de **SGP**, mede sprekende namens die van de fractie van de **CU** deelden mee met belangstelling te hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Wel hadden zij wat opmerkingen en vragen.

De implementatie van deze wet had ingevolge de EU-richtlijnen feitelijk moeten plaatsvinden op 25 juli 2003. Deze termijn is reeds enige maanden verstreken. In dat licht verdient het de voorkeur dat deze wet nu snel in het Staatsblad komt. Dat geeft ook de benodigde zekerheid en duidelijkheid aan de telecommunicatiemarkt.

## 2. Artikelen

### *Artikel 1.3*

De leden van de **CDA**-fractie wezen erop dat bij amendement op stuk 44 lid 4 is toegevoegd aan artikel 1.3.

Deze leden vinden dat elk besluit van het College naast het bepaalde in de leden 1 en 2 van dit artikel dient te voldoen aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat geldt dus ook voor de motiveringseis. Door de gekozen formulering van lid 4 zou de indruk kunnen ontstaan dat voor besluiten met niet-aanzienlijke gevolgen de motiveringsplicht niet meer zou bestaan of in mindere mate zou gelden. Dit kan naar het oordeel van de CDA-fractie niet de bedoeling zijn. Deze leden vernamen graag of de regering deze zienswijze deelt.

De leden van de CDA-fractie meenden dat lid 4 geen verzwaring van de motiveringsplicht met zich mee mag brengen. Het past immers niet in het stelsel van het bestuursrecht om in specifieke wetten daartoe normen op te nemen. Dat doet op zich niets af aan de mogelijkheid, dat de rechter op grond van de omstandigheden in het concrete geval aan de motivering andere, op het oog zwaardere eisen stelt dan in een ander concreet geval. Dat kan wellicht leiden tot de dubbele eis om te onderbouwen dat een maatregel noodzakelijk is en dat een andere minder ingrijpende maatregel niet effectief is. De toets van de rechter zal dan toch in hoofdzaak een

marginale zijn. In het kader van dit wetsvoorstel meenden deze leden, dat een dergelijke dubbele eis op gespannen voet zou komen met de proportionaliteitstoets in artikel 8(1) van de Kaderrichtlijn en met overweging 15 van de Toegangsrichtlijn, zodat de rechter in het kader van die marginale toetsing extra terughoudend zou moeten zijn. Gaarne vernemen de leden van de CDA-fractie een reactie van de regering op dit oordeel.

Tot slot merken deze leden op, dat van het College niet verlangd kan worden, dat zij in het kader van de onderhavige bevoegdheid sua sponte, zonder dat betrokken partijen daaromtrent standpunten hebben ingenomen en zonodig ook voldoende relevant materiaal hebben aangedragen, kwantitatieve onderzoeken onderneemt ter onderbouwing van zijn standpunt.

In zoverre lijkt het de leden van de CDA-fractie, dat in zo'n situatie het niet redelijk is van het College een dergelijke kwantitatieve onderbouwing te verlangen, mits uiteraard de kwalitatieve onderbouwing de beslissing kan dragen. Deelt de regering dat oordeel?

De leden van de fractie van de **PvdA** waren van mening dat een geliberaliseerde markt alleen goed kan functioneren bij de gratie van goede regelgeving en van krachtig toezicht.

Zij zouden dan ook nadere toelichting willen hebben op artikel 1.3.

Dat artikel is namelijk voor meerdere interpretaties vatbaar, al naar gelang het perspectief dat men kiest. Het is in dit stadium dus zeer belangrijk dat de minister helder aangeeft wat de bedoeling van de wetgever is.

Dit bracht hen tot 2 vragen.

Ten eerste: deze leden zouden gerust gesteld zijn als de minister veilig stelt dat de OPTA haar werk zo uitvoert, dat zij tempo kan maken, en niet in haar werk gehinderd wordt door een vertragende werking van het lid 1.3, lid 4, ten aanzien van de doelstellingen zoals omschreven in lid 1. Hun argwaan op dit punt wordt o.a. ingegeven door de informatie die beschikbaar is gekomen over het gebrek aan innovatie door de voormalige monopolist, waardoor de kosten van telefonie voor de burger hoger zijn dan strikt nodig. Zij zouden de situatie willen beëindigen waarbij deze voormalige monopolist de ene keer voor verzachtende omstandigheden kan verwijzen naar haar verleden, en de andere keer impliciet vraagt om ruimere concurrentiemogelijkheden ten opzichte van nieuwkomers op de markt.

Het staat deze onderneming uiteraard vrij om een en ander te verkennen, maar deze leden zouden graag van de minister helder en duidelijk vernemen wat zijn bedoeling met dit artikel is, zodat daarover in de nabije toekomst geen nieuwe misverstanden kunnen ontstaan, en de burger/consument kwalitatief goede diensten krijgt voor een goede prijs.

Is de minister met deze leden van mening dat achterblijvende innovatie niet (of eigenlijk nooit) geweten moet kunnen worden aan de OPTA?

En is hij van mening dat artikel 1.3 voldoende borging daartoe biedt?

De tweede vraag van de leden van de PvdA-fractie bij artikel 1.3 is principiëler van aard.

Strekt de bevoegdheid van de OPTA als gevolg van artikel 1.3 zich zover uit, dat eventueel een ander onderdeel van de wet buiten toepassing kan worden gelaten bij (vermeende) strijd met de kaderrichtlijn?

Of moet de rest van de wet geacht worden per definitie in overeenstemming te zijn met de kaderrichtlijn, ongeacht het concrete geval? En strekt de verplichting van het College zich te baseren op de kaderrichtlijn zich ook uit tot de overwegingen bij die kaderrichtlijn in een preambule? In de Tweede Kamer is ook over dit punt gesproken, maar de leden van de fractie van de PvdA zouden het op prijs stellen indien de minister nog eens klip en klaar uiteenzet hoe hij een en ander precies bedoelt.

De leden van de **VVD**-fractie wezen erop dat tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gesproken over de gevolgen voor de administratieve lasten. De regering gaf aan (14 802) dat een nieuwe meting werd uitgevoerd, dat het resultaat eind november gereed zou zijn en dat werd gehoopt dat een reductie van 25%, in overeenstemming met het kabinetsbeleid, mogelijk is. Kan de regering aangeven of deze hoop inmiddels is bewaarheid?

Kan de regering aangeven in welke mate de verzwaarde bewijslast voor OPTA (art 1.3, 4e lid) bijdraagt aan verhoging van de administratieve lasten?

Naar aanleiding van artikel 1.3, lid 4 vroegen de leden van de VVD-fractie of de uitgebreide motivering door OPTA alleen moet wanneer er sprake is van beslissingen met «aanzienlijke gevolgen» voor de markt of ook als er sprake is van «merkbare gevolgen». Geldt dit ook bij bijvoorbeeld geschilbesluiten?

De leden van de fractie van **GroenLinks** zouden graag nader geïnformeerd willen worden over de consequenties van het amendement-Blok (nr.44), dat aan artikel I, onderdeel B, een vierde lid toevoegt. Wat betekent dit precies voor de werkwijze van de OPTA? Wanneer is er sprake van «aanzienlijke gevolgen»? Wat wordt bedoeld met een verantwoording «in kwalitatieve, als voor zover redelijkerwijs mogelijk in kwantitatieve, zin»? Wat wordt bedoeld met «redelijkerwijs mogelijk»? Welke extra verplichtingen legt deze wijziging (in vergelijking met de oorspronkelijke wettekst) op de OPTA? De minister heeft deze wijziging «bijna onuitvoerbaar» genoemd, hoe denkt hij dat de OPTA dit moet gaan uitvoeren?

Klopt het dat de Engelse toezichthouder Oftel al langere tijd een goed vergelijkbare «structurele onderbouwing» geeft aan haar besluiten voordat zij maatregelen oplegt aan marktpartijen? Kan de regering in dit verband ingaan op de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk? Zal OPTA bij haar toekomstige onderbouwingen gebruik maken van de ervaringen die Oftel heeft opgedaan?

Hierop aansluitend vragen de leden van de fractie van GroenLinks hoe de regering invulling gaat geven aan de motie van de Tweede Kamerleden Astma en Blok (nr. 35), waarin gevraagd wordt om een visie en concreet beleid voor de telecommunicatiesector, en beleidsregels binnen het kader van de Wet Opta?

De leden van de fractie van GroenLinks merkten voorts op dat op verschillende plaatsen de kabelexploitanten UPC en Casema aan hun klanten een tariefsverhoging per 1 januari 2004 hebben aangekondigd die kan oplopen tot 25%. Daarbij beroepen zij zich op de thans voorliggende harmonisatie van Europese richtlijnen. Daarmee worden eerdere overeenkomsten terzijde geschoven. Zo verkocht de Stichting Combivisie Regio per 1 januari 1998 haar kabelnetten in Oost-Brabant met circa 140 000 aansluitingen aan UPC onder het beding dat de tarieven voor het basispakket voor radio en tv niet mochten stijgen, anders dan de consumentenprijsindex. Tot nu toe is UPC deze afspraak nagekomen, maar in de thans voorliggende wet ziet zij reden om daar nu fors van af te wijken. Terecht stelt de Stichting Combivisie Regio daarom de vraag aan de orde of het ook de bedoeling van de wetgever is geweest om dergelijke extreme prijsverhoudingen te legitimeren met voorbij gaan aan private overeenkomsten. De leden van de fractie van GroenLinks zouden daar graag een reactie van de regering op vernemen.

#### *Artikelen 5.1 en 5.4*

De leden van de **CDA**-fractie hadden kennisgenomen van de brief van de Gemeente Amsterdam, dienst Infrastructuur Verkeer en Vervoer, van 5

december 2003 aan de vaste commissie Economische Zaken<sup>1</sup>. De bezwaren in deze brief worden door de intergemeentelijk werkgroep kabels en leidingen onderschreven.

In deze brief wordt gewezen op ongewenste gevolgen van de aangenomen amendementen op artikel 5.1( nr.41) en op artikel 5.4(nr.45).

De leden van de CDA-fractie verzochten de regering een reactie te geven op de inhoud van deze brief.

De regering heeft reeds aangegeven dat zij voornemens is om te komen tot een integrale herziening van Hoofdstuk 5.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het gestelde in bovenvermelde brief tegen die achtergrond reden zou moeten zijn om de artikelen 5.1 en 5.4 voorshands niet in werking te laten treden en mee te nemen bij de algehele herziening van Hoofdstuk 5.

Deze leden ontvangen hieromtrent gaarne een reactie van de regering.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden begrepen dat het voorliggende wetsvoorstel om nadere uitleg vraagt jegens gemeenten. Het is de minister bekend dat beheer en onderhoud van het ondergrondse netwerk geen sinecure is. Niet altijd is voldoende bekend waar alles ligt, getuige de storingen die af en toe veroorzaakt worden tijdens grondwerkzaamheden. De afgelopen tijd is er ook veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid lege mantelbuizen te leggen.

Deze leden verzochten de minister aan te willen geven of hij het mogelijk acht zodanige regels te ontwikkelen dat er niet meer neergelegd wordt dan noodzakelijk, in casu dat bevorderd wordt dat verschillende providers gebruik maken van reeds liggende voorzieningen. (artikel 5.1). Daarnaast is er vervolgschade in straten en wegen ten gevolge van de frequente graafwerkzaamheden. Die vervolgschade is nu niet door de gemeenten toerekenbaar naar de opdrachtgevers van het oorspronkelijke graafwerk. (artikel 5.4)

Deze leden zouden graag van de minister horen hoe hij de uitvoering ziet van deze artikelen. Op de korte en op de langere termijn.

De leden van de fractie van **GroenLinks** zouden een reactie op prijs stellen op de bezwaren zoals die naar voren zijn gebracht door de intergemeentelijke werkgroep Kabels en Leidingen, waarin 31 grote gemeenten vertegenwoordigd zijn. Zij maken bezwaar tegen het ongelimiteerd gedogen van lege mantelbuizen dat door het aannemen van amendement-Blok (nr.41) mogelijk wordt gemaakt. De gemeenten wijzen er op dat er op dit moment vele honderden kilometers buizen onbenut onder de grond liggen, in een aantal gevallen op plekken waar geen buis meer bij kan. Volgens de gemeenten zijn er in het voorliggende wetsvoorstel onvoldoende prikkels voor de eigenaren om de ongevolde mantelbuizen te gebruiken. Verzoeken van andere aanbieders om ze te mogen gebruiken worden doorgaans vanuit concurrentiemotieven afgewezen. De gemeenten vrezen – gezien het feit dat zij ondergrondse ruimte maar beperkt kunnen uitgeven – dat er langs deze weg onnodig monopolies worden gevormd. Daarom menen zij dat er een tijdlimiet gesteld moet kunnen worden, waarna de gemeenten bijvoorbeeld een precarioheffing zouden mogen opleggen. Dat zou een stimulans zijn om tot het daadwerkelijk gebruiken van de buizen en voorkomt dat bedrijven deze voorzieningen nutteloos aanleggen. De leden van de fractie van GroenLinks konden zich goed in deze gedachtengang vinden, en willen graag van de regering vernemen of zij voornemens is om aan deze bezwaren van gemeenten tegemoet te komen. Hoe staat het bovendien met de integrale herziening van hoofdstuk 5? Worden in die herziening de bovengenoemde bezwaren van gemeenten weggenomen?

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiernr. 13072307.

Gemeenten vrezen ook dat de formulering van artikel 5.4 zou kunnen leiden tot het niet langer vergoeden van – wat zij noemen – de

degeneratiekosten; de extra kosten aan onderhoud en vervanging die door graafwerk vanwege het leggen van kabels gemaakt zullen worden. Deze kosten worden thans wel vergoed. Kan de regering deze zorg van gemeenten wegnemen door te verzekeren dat deze kosten wel onder de te vergoeden kosten gerekend moeten worden?

Ook de leden van de fracties van **D66** en **OSF** vroegen wat de regering vindt van de veronderstelling van de Intergemeentelijke werkgroep kabels en leidingen, dat de in art. 5.1 opgenomen onbeperkte gedoogplicht voor niet gevulde mantelbuizen kan leiden tot nutteloos aanleggen en tot monopolistische situaties.

Wat vindt zij van de veronderstelling van de Intergemeentelijke werkgroep kabels en leidingen, dat de in art. 5.4 opgenomen regeling voor vergoeding van marktconforme kosten het voor gemeenten moeilijk zal maken om de later nakomende kosten van graafwerk op de telecombedrijven te verhalen?

#### *Artikel 6.1*

De leden van de **CDA**-fractie vroegen de regering een reactie op de stelling van een aantal belangrijke marktpartijen dat de verplichting tot interoperabiliteit voor de aanbieder van openbare elektronische communicatiediensten in strijd zou zijn met de Toegangsrichtlijn. Tevens vroegen deze leden of de regering aanwijzingen heeft dat de Commissie een infractie procedure tegen Nederland zou willen starten zodra deze verplichting in de wet is geïmplementeerd.

De leden van de **CDA**-fractie gingen er van uit dat de omstandigheid dat een partij een beroep doet op het College in de zin van artikel 6.1 lid 3 geenszins betekent dat inschakeling van de civiele rechter daarmee is uitgesloten. Dat kan echter tot merkwaardige situaties leiden tijdens een onderhandelingsproces. De ene partij kan de civiele rechter inschakelen, de ander het College (met daarachter de bestuursrechter); zelfs kan een partij achtereenvolgens de ene of de andere weg bewandelen. Dat kan niet anders dan tot allerlei competentieproblemen aanleiding geven en procedures over formele rechtskracht, c.q. kracht van gewijsde.

Gaarne vernamen deze leden of de regering deze opvatting deelt. Om die reden vroegen deze leden zich af of lid 3 wel zo gelukkig is. Is de regering bereid deze bepaling (nog) niet in werking te laten treden? In dat geval kan in de praktijk worden gezien of er behoefte aan is. Zo ja, dan zou lid 3 de exclusieve weg moeten worden; zo nee, kan de bepaling te zijner tijd geschrapt worden.

De leden van de **VVD**-fractie vroegen waarom het regime ten aanzien van interoperabiliteit zoals geregeld in art. 6.1 verder gaat dan de vereisten in de Richtlijn. Hoe hebben andere lidstaten deze vereisten vertaald?

Waarom wordt ervoor gekozen om dienstaanbieders dezelfde rechten te geven als netwerkaanbieders?

Is het waar dat de Europese Commissie voornemens is op dit punt een infractieprocedure tegen Nederland te starten?

Mogen aanbieders afzien van interoperabiliteit indien er sprake is van SPAM-bombardementen? Zo ja, aan wie is dat ter beoordeling?

De leden van de fractie van **GroenLinks** stelden vast dat de regering ervoor heeft gekozen om de kring van partijen die gerechtigd zijn tot het voeren van onderhandelingen over interoperabiliteit niet te beperken tot aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken, maar om dit recht ook toe te kennen aan aanbieders van openbare communicatiediensten. Nederland gaat daarin verder dan de ons omringende landen. Waarom is daarvoor gekozen? Klopt het dat de

Europese Commissie hierover met de Nederlandse regering van mening verschilt? Wat zijn mogelijk de consequenties van dit meningsverschil?

#### *Artikel 61, 13*

De leden van de fracties van **SGP** en **CU** plaatsten kanttekeningen bij artikel 6a 13, tweede lid, waarin de mogelijkheid is opgenomen dat een telecommunicatie-aanbieder wordt verplicht tot het hanteren van een kostentoerekeningmodel. Deze verplichting kan als een zelfstandige verplichting worden opgelegd, los van andere maatregelen. Hierbij rijst de vraag waartoe een dergelijke verplichting kan dienen. Immers, een kostentoerekeningstelsel heeft alleen zin indien het dient ter onderbouwing van andere maatregelen, zoals non-discriminatie of een prijsmaatregel. Overigens brengt een kostentoerekeningstelsel mee dat de betrokken onderneming veel tijd en geld kwijt is aan het hanteren van een dergelijk systeem. Staat deze bepaling niet op gespannen voet met de Europese richtlijnen die ervan uitgaan dat alleen maatregelen worden opgelegd wanneer daar een aanleiding toe bestaat? Dreigt niet het gevaar dat ondernemingen kampen met administratieve lasten die niet nodig zijn?

#### *Artikel 8.7*

De leden behorende tot de fractie van de **VVD** merkten op dat in de memorie van antwoord door de regering werd ingegaan op de betekenis van art 8.7 (28 851) resp. art. 8.9 (28 203) betreffende het standaard-programmapakket.

De regering gaf aan dat kan worden aangenomen dat de kabelexploitant een machtspositie heeft en dat daarom artikel 8.7 resp. 8.9 is opgenomen. Maar, zo vroegen de leden van de VVD-fractie, kan niet pas van een machtspositie worden gesproken wanneer OPTA dit op basis van de nieuwe Europese Richtlijnen heeft vastgesteld? Aanmerkelijke marktmacht kan toch niet zomaar bij wet worden opgelegd? Is, zo vroegen deze leden, hier geen sprake van strijdigheid met Europese regelgeving?

Ook stelde de regering dat afgezien van mediawettelijke bepalingen de kabelexploitant geheel vrij is te besluiten welke programma's in het standaardpakket worden opgenomen en welke programma's hij de kabelabonnees (alle kabelabonnees) in rekening brengt. Is hier de facto wel sprake van vrijheid, zo vroegen de leden van de VVD-fractie zich af, nu juist in de Mediawet de programmamaraden ten aanzien van het basispakket een zwaarwegende adviesbevoegdheid hebben?

Kan de regering aangeven hoe het pakket van Digitenne wordt samengesteld en of het voorgaande hier ook van toepassing is? Is de aanbieder van Digitenne ook geheel vrij te besluiten welke programma's hij in zijn standaardpakket aanbiedt? Kan de regering aangeven hoe de introductie van Digitenne verloopt en of de concurrentie met de kabelnetten al tot stand komt?

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** wezen erop dat VECAL in haar brief van 1 december 2003<sup>1</sup> stelt dat artikel 8.7 in strijd is met Europese regelgeving. Kan de regering hierop ingaan?

#### *Artikel 11.7*

De leden van de **CDA**-fractie maakten zich zoals zovelen zorgen omtrent het ongevraagd via elektronische middelen (e-mail, fax, telefoon, sms etc.) overbrengen van allerlei soorten van informatie (spam).

De opt-in en opt-out mogelijkheden in dit artikel hebben dan ook op de instemming van deze leden. Wel maakten deze leden zich zorgen omtrent

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffie nr. 130 723.03.



de handhaving van deze regelingen. Deze leden vroegen de regering de toekomstige mogelijkheden van de techniek met betrekking tot deze problematiek te monitoren en indien daartoe aanleiding bestaat met aanvullende regelgeving te komen.

Een specifieke vraag hebben deze leden met betrekking tot het telefonisch verkeer tussen financiële dienstverleners en hun cliënten.

Is het nu de bedoeling dat deze dienstverleners op grond van het vierde lid van dit artikel in elk telefonisch gesprek de cliënt de mogelijkheid moeten bieden om verzet aan te tekenen tegen het gebruik van zijn gegevens (zie de toevoeging door amendement nr.14).

Of kan ook hier worden volstaan met een opt-in of opt-out bij het aangaan van de cliënt relatie?

Terecht is er naar het oordeel van de leden van de fractie van de **PvdA** veel aandacht in het wetsvoorstel voor ongewenst verkeer, in de wandeling «spam» genoemd. Zij waren die mening niet alleen toegedaan omdat we allen de hinder van dit fenomeen dagelijks ondervinden, en weten welke kosten voor het bedrijfsleven hierdoor veroorzaakt worden. Maar zij maakten zich ook ongerust omdat dit type verkeer een bedreiging kan gaan vormen voor de integriteit van de verschillende communicatiekanalen. Het zal de minister niet ontgaan zijn, dat ook in de Verenigde Staten op dit moment gepoogd wordt door middel van wetgeving een halt toe te roepen aan ongewenste ontwikkelingen op dit punt.

De wijze waarop een en ander in het huidige wetsvoorstel vorm heeft gekregen doet echter de vraag rijzen naar de handhaafbaarheid.

Artikel 11.7 creëert een zgn. «opt out» mogelijkheid voor abonnees die bepaalde zaken niet wensen te ontvangen. Graag zouden deze leden vernemen hoe de minister zich voorstelt dit artikel te handhaven. Hoe weet de verzender aan wie hij stuurt? Achter bedrijfsadressen gaan weer individuele gebruikers schuil immers.

En redenerend vanuit de consumenten: waar kunnen zij met hun klachten terecht?

Graag een nadere toelichting hierop, waaruit duidelijk wordt dat het niet om een papieren tijger gaat, maar dat er een daadwerkelijke verbetering op gaat treden ten opzichte van de huidige praktijk.

Hoe denkt de minister te communiceren hierover, zowel naar verzenders van ongewenste berichten als naar de burgers?

De kracht van de burgers zou de wetgever immers wel eens hard nodig kunnen blijken te hebben bij de handhaving van deze artikelen, aldus deze leden.

De leden van de **VVD**-fractie constateerden dat het College Bescherming Persoonsgegevens en OPTA overlappende bevoegdheden hebben ten aanzien van hoofdstuk 11 (Bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer). Kan de regering duidelijk maken hoe CBP en OPTA zullen samenwerken en wie in het geval van een verschil van opvatting beslist?

De leden van de VVD fractie hadden vernomen dat er onlangs een Telemarketingcode door de Reclamecodecommissie is geaccepteerd.

Hierin is expliciet de mogelijkheid van verzet door de consument opgenomen zodanig dat als een consument aangeeft in het geheel geen telemarketinggesprekken meer wil ontvangen hij gewezen dient te worden op het infofilter. Vindt de regering, zo vroegen deze leden, dat met deze zelfregulering wordt voldaan aan art. 11.7?

Kan de regering aangeven wat verstaan moet worden onder communicatie voor commerciële doeleinden? Wordt daaronder bijvoorbeeld ook een telefoongesprek tussen een bank en een rekeninghouder begrepen? Kan de regering ook aangeven hoe art. 11.7 zal worden gehandhaafd?

Kan de regering meedelen of ook buitenlandse aanbieders die vanuit het buitenland opereren op de Nederlandse markt hieraan dienen te voldoen en hoe e.e.a. is geregeld in de Bondsrepubliek en het Verenigd Koninkrijk?

De leden van de fractie van **GroenLinks** zouden graag nadere uitleg willen van de toevoeging aan artikel I, onderdeel Av, artikel 11.7, lid 4, waar zij zich overigens zeer in kunnen vinden. Het betreft hier een wijzigingsvoorstel van het TK-lid Van Dam, dat is overgenomen door de regering. In lid 4 staat nu: «...indien de abonnee bij elke overgebrachte communicatie de mogelijkheid wordt geboden om verzet aan te tekenen tegen het verdere gebruik van zijn elektronische contactgegevens.» Wat moet nu precies worden verstaan onder «elke overgebrachte communicatie» en onder «verzet aan te tekenen»?

De leden van de fractie van GroenLinks interpreteerden dat als volgt. Als één van hen telefonisch wordt benaderd met een aanbieding voor een bepaalde dienst of product, dan moet de aanbieder hem ook de vraag stellen of toekomstige aanbiedingen ook op prijs worden gesteld. Als het antwoord daarop «nee» is, is de aanbieder verplicht de contactgegevens uit zijn bestand te wissen. Is de regering het met deze interpretatie eens? Welke mogelijkheden heeft de burger overigens als blijkt dat de aanbieder zijn gegevens blijkt gebruiken? Komt er een meldpunt voor «stalkende» telemarketingsbedrijven?

Van de zijde van de Nederlandse Vereniging van Banken is opgemerkt dat het door de regering overgenomen amendement-Van Dam logischerwijs niet zou moeten gelden voor het telefonisch verkeer tussen financiële dienstverleners en hun bestaande klanten als die klanten eerder de gelegenheid is geboden aan te geven dat zij zulke contacten wel of niet op prijs stellen. Is deze interpretatie correct?

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** wezen erop dat in de Tweede Kamer uitvoerig is gesproken over Spam. Desondanks is niet helder hoe het toezicht op Spam precies gaat verlopen. Kan de regering aangeven bij welk meldpunt consumenten terecht kunnen over Spam en welke overheidsinstantie met welke inspanning van artikel 11.7 gaat handhaven?

#### *Artikel 11.13*

De leden van de **CDA**-fractie deelden mee er van uit te gaan dat de ontheffing in lid 1 van dit artikel pas aan de orde komt als de daartoe bevoegde instantie(s) een verzoek hebben gedaan in het belang van de nationale veiligheid en of de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Deze leden zouden hier van gaarne een bevestiging krijgen.

De leden van de **VVD**-fractie vroegen of het aan de aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en openbare elektronische communicatiediensten is om te bepalen dat verkeersgegevens moeten worden verstrekt in het belang van de nationale veiligheid; voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. Is het aan de aanbieders om op grond hiervan uit eigener beweging een aantal privacyvoorschriften dan niet van toepassing te verklaren?

#### *Artikel 15.2*

De leden van de **VVD**-fractie vroegen de regering aan te geven waarom wordt aangesloten bij het boetenregime van de mededingingswet? Wijkt de werkwijze van OPTA (toekomstgericht) niet sterk af van de werkwijze van de Nma (achteraf) en is de last onder dwangsom daarom geen effectiever instrument?

De leden van de **CDA**-fractie hechtten aan een goede rechtsbescherming voor burgers en ondernemingen.

De bij de derde nota van wijziging gegeven motivering voor de voorgestelde beperking tot een (beroeps)instantie met schrapping van de bezwaar- en beroepsprocedures kan deze leden voorshands niet overtuigen.

Gezien de aard van de wijziging vroegen deze leden aan de regering waarom geen nader advies aan de Raad van State is gevraagd.

Tevens wezen de leden van de CDA-fractie nog op het ingediende wetsvoorstel 29 251 dat de invoering van beroep in twee instanties in de fiscale wetgeving behelst.

Het doen vervallen van de bezwaarprocedure valt in het kader van de gewenste snelheid nog te billijken, al was ook denkbaar geweest, dat hier de optie van direct beroep was geboden.

Echter het terugbrengen van beroep naar één instantie, in casu het College van Beroep voor het bedrijfsleven, riep vragen op. De leden van de CDA-fractie wezen in dit verband naar de rechtsgang in twee instanties bij het mededingingsrecht. Ook daar spelen beslissingen met een ex-ante karakter.

Het argument van de tijdswinst spreekt deze leden minder aan daar in vele zaken middels een voorlopige voorziening in praktisch alle gevallen een beslissing binnen 40 dagen kan worden verkregen. In een vergelijkbaar implementatieproces, namelijk dat betreffende de Richtlijn inzake handelstransacties, is invoering in het Wetboek van Rechtsvordering van een afzonderlijke incassoprocedure die conform de Richtlijn tot snelle incasso van onbestreden vorderingen zou leiden, mede afgewezen op grond van de mogelijkheid om in kort geding een snelle voorziening te krijgen.

In die gevallen waarbij partijen zich niet neerleggen bij de voorlopige voorziening zal vaak sprake zijn van grote financiële belangen of van vraagstukken van meer principiële aard. In die situaties is een goede rechtsbescherming van groot belang.

De leden van de CDA-fractie wezen nog op het toch wel erg grote verschil in rechtsbescherming in geval van geschillen, bijvoorbeeld over onrechtmatig afgebroken onderhandelingen, aan de civiele rechter worden voorgelegd. In dat geval beslaat de rechtsgang zelfs drie instanties.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere onderbouwing van het wetsvoorstel op dit punt tegen de achtergrond van het bovenvermelde.

De leden van de fracties van **SGP** en **CU** stelden een vraag over het vervallen van beroep in twee instanties voor een groot aantal besluiten van OPTA. Hieronder vallen besluiten van OPTA waarin een last onder dwangsom wordt opgelegd. Besluiten waarin een boete wordt opgelegd blijven daarentegen vallen onder het huidige stelsel van beroep in twee instanties. Hiermee zou een artikel 14, lid 5 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten worden voldaan waarin beroep in twee instanties tegen «strafbare feiten» als grondrecht wordt omschreven. De vraag rijst echter of het terecht is dat een «last onder dwangsom» niet valt onder «strafbaar feit» in de zin van artikel 14 van dit BuPO Verdrag en een boetebesluit wél. In beide gevallen wordt immers een financiële sanctie opgelegd. Doordat dit onderwerp bij nota van wijziging is ingevoerd heeft de Raad van State niet kunnen adviseren. Wellicht kan de regering laten weten of andere deskundigen zijn geraad-

pleegd? Is het opportuun om de Raad van State alsnog om advies te vragen?

### 3. Slotopmerkingen

De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de brief van de minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Eerste Kamer van 7 november 2003 inzake de omvorming van de NMa tot een zelfstandig bestuursorgaan. Daarin stelt de minister het niet opportuun te achten om de Nma en OPTA te integreren. De leden van de VVD fractie meenden zich te herinneren dat een samenvoeging een van de redenen was om de Nma een ZBO te maken. Zij vernamen ten aanzien van een mogelijk samengaan de laatste jaren verschillende geluiden van de regering. Kan de regering aangeven wanneer de tijd wel rijp is om hierover definitief een besluit te nemen?

De leden van de fracties van **OSF** en **D66** wilden tenslotte graag antwoord op de concrete vragen die door Vodafone zijn gesteld in zijn brief van 4 december 2003<sup>1</sup>.

De voorzitter van de commissie,  
Luijten

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffie nr. 13072305.