

Vergaderjaar 1992–1993

23 192

Wijziging van de Machtigingswet PTT Nederland NV in verband met de opheffing van de verplichting tot splitsing van PTT Telecom B.V.

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

1. Algemeen

Ingevolge artikel 2, vijfde lid, van de Machtigingswet PTT Nederland NV is Koninklijke PTT Nederland N.V. (KPN) verplicht uiterlijk vijf jaar na haar oprichting, dus uiterlijk 1 januari 1994, de volledige uitvoering van de concessie, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen (WTV), en de ingevolge laatstbedoelde wet op haar als houder van de concessie rustende verplichtingen op te dragen aan een dochtermaatschappij, welke uitsluitend zal worden belast met de uitvoering van de concessie en de vorenbedoelde verplichtingen. Bij algemene maatregel van bestuur kan deze termijn worden verlengd met ten hoogste twee jaar.

Tijdens de totstandkoming van de Machtigingswet is ruim aandacht besteed aan de verplichting voor de concessiehouder om de uitvoering van onder meer de concessie op te dragen aan een afzonderlijke dochtermaatschappij.

Uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp blijkt dat het gewenst werd geacht om duidelijkheid te scheppen over de wijze en het tijdstip van scheiding van de ondernemingsfunctie en de openbare nutsfunctie op het terrein van de telecommunicatie. De ondernemingsfunctie en de openbare nutsfunctie zouden door afzonderlijke juridische entiteiten moeten worden uitgeoefend. Aan de bepaling lag ten grondslag de gedachte dat een juridische scheiding van deze functies de beste waarborgen biedt om op het terrein van de telecommunicatie zuivere concurrentieverhoudingen te scheppen. Deze zuivere concurrentieverhoudingen werden noodzakelijk geacht om de markten voor randapparatuur en de zogenaamde tele-informatiediensten – op welke markten ook PTT actief is – optimale ontwikkelings- en groeikansen te bieden (kamerstukken II 1987/88, 20 370, nr. 3, blz. 5 en 6).

In de memorie van antwoord is nog eens benadrukt dat de principiële doelstelling van deze bepaling is het scheppen van voldoende waarborgen tegen verholde kruissubsidies tussen concessie- en niet-concessiefuncties. Deze doelstelling werd essentieel geacht. Zij dient het vermijden van concurrentievervalsing op het terrein van de zogenaamde tele-informatiediensten en de randapparatuur, op welke

Dit zou betekenen dat PTT Telecom B.V., de dochtermaatschappij van de concessiehouder KPN die belast is met de uitvoering van de concessiefunctie, maar tevens niet-concessiefuncties uitoefent zou moeten worden gesplitst. Om in 1994 de splitsing te bereiken, zouden uiteraard al in de jaren hieraan voorafgaand de nodige organisatorische maatregelen moeten worden genomen. Tegen deze achtergrond moest KPN in de loop van 1991 een begin met de uitvoering maken, hetgeen heeft geleid tot heroverweging van de noodzaak en van de wenselijkheid van het wettelijk voorschrift.

Zowel KPN als ondergetekende kwamen in het licht van de sinds 1988 gewijzigde omstandigheden tot de slotsom dat van de voorgeschreven splitsing grote nadelen zijn te verwachten, waartegen de beoogde voordelen niet opwegen, juist doordat deze op andere wijze evenzeer zijn te bereiken. Het onderhavige voorstel van wet richt zich in hoofdzaak op het wegnemen van de genoemde wettelijke verplichting. Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om met het predikaat «Koninklijke» in de naam van de concessionaris ook in de Machtigingswet rekening te houden.

2. Ontwikkelingen

Bij brief van 25 maart 1992 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft ondergetekende onder meer een notitie over de splitsing van PTT Telecom aangeboden (kamerstukken II 1991/92, 21 693, nr. 3, blz. 9–15). In die notitie is aangegeven dat de splitsingsgedachte naar de mening van ondergetekende achterhaald is. Splitsing zou een verzwakking van PTT Telecom meebrengen en dient geen Nederlands belang.

In de onderdelen 4 en 5 van vorengenoemde notitie is ingegaan op de concurrentie op nationale en internationale activiteiten en op de samenwerking tussen PTT en andere dienstenaanbieders. Op de diverse ontwikkelingen op het terrein van de telecommunicatie wordt hierna ingegaan.

Het terrein van de telecommunicatie houdt zich niet aan territoriale grenzen. Op de internationale markten vinden de belangrijke ontwikkelingen plaats. Dit internationale aspect is bij de discussie in 1988 over de splitsing van PTT Telecom B.V. niet onderkend. Bij die discussie ging het om de concurrentieverhouding tussen PTT en overige aanbieders op de binnenlandse markt. In die tijd speelden concurrentie vanuit het buitenland en op de internationale markt nog nauwelijks een rol.

De situatie op de nationale en internationale markt is sinds de tijd, toen de verzelfstandiging van PTT speelde, wezenlijk veranderd.

Ten tijde van het verzelfstandigingsproces van PTT en de totstandkoming van de WTV was één van de belangrijkste uitgangspunten de «eenheid van beheer»-gedachte. Het werd wenselijk geacht ten behoeve van de doelmatige verzorging van de telecommunicatie in het algemeen maatschappelijk en economisch belang, dat er slechts één beheerder is van infrastructuur voor telecommunicatie.

Internationale ontwikkelingen, met name in de Europese Gemeenschap, technologische- en marktontwikkelingen maakten het noodzakelijk dat over dit uitgangspunt opnieuw werd nagedacht. Door wereldwijde en Europese liberalisatie- en demonopoliseringstendenzen ontstaat er steeds meer druk om specifieke categorieën van infrastructuur voor telecommunicatie bloot te stellen aan de werking van het marktmechanisme.

Allereerst attendeert ondergetekende in dit verband op het terrein van de mobiele communicatie. Zij verwijst hiervoor naar haar brieven van 23 januari 1991 en van 12 juli 1992, waarin zij de Tweede Kamer op de hoogte stelt van haar beleidsvoornemens met betrekking tot bepaalde vormen van mobiele communicatie (kamerstukken II 1990/91, 21 800 XII, nrs. 39 en 59). Thans is er in Nederland slechts één beheerder van de infrastructuur voor telecommunicatie, namelijk PTT Telecom B.V. In andere, economisch met Nederland vergelijkbare, EEG-Lid-Staten heeft men verschillende netwerkexploitanten, die het digitale pan-Europese cellulaire systeem voor mobiele telecommunicatie (het zogenaamde GSM) in concurrentie aanbieden. Dezelfde tendens doet zich voor bij andere pan-Europese vormen van mobiele telecommunicatie, zoals het digitale pan-Europese semafoonstelsel ERMES. Inmiddels is besloten om ook in Nederland op de terreinen van GSM en ERMES verschillende aanbieders toe te laten. Dit betekent een dienovereenkomstige beperking van het exclusieve recht van PTT Telecom B.V. en van de aan PTT Telecom B.V. opgedragen diensten. Een daartoe strekkend wetsontwerp tot wijziging van de WTV is onlangs in de Ministerraad behandeld en vervolgens om advies naar de Raad van State gezonden.

Daarnaast verwijst ondergetekende naar het door de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 14 november 1990 uitgebrachte Groenboek satellietcommunicatie, dat nog verder in richtlijnen zal worden uitgewerkt. Volgens de lijn van de in dit Groenboek opgenomen harmonisatie- en liberalisatie-gedachten zal op zendende grondstations geen exclusief recht van PTT meer mogen rusten; een ieder zal het bezit en het gebruiksrecht zijn toegestaan, zij het dat het gebruik nog aan een machtiging, onder te stellen economische en technische voorwaarden, kan worden gebonden. In Nederland is aanleiding gevonden om vooruitlopend op de totstandkoming van een betreffende richtlijn en de implementatie daarvan, binnen het bestaande wettelijke kader (artikel 18 WTV) zoveel mogelijk al te liberaliseren. Hiervan is inmiddels in de Staatscourant van 18 november 1991, nr. 224, mededeling gedaan door middel van de bekendmaking van ondergetekende van 14 november 1991, nr. H/42353.

Tevens is van belang Richtlijn nr. 90/388/EEG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 28 juni 1990 betreffende de mededinging op de markten voor telecommunicatiediensten (PbEG L 192). Met deze zogenaamde «dienstenrichtlijn» wordt in Europees verband een eerste stap gezet op weg naar geleidelijke invoering van een open communautaire markt voor telecommunicatiediensten via het vaste net.

In Nederland heeft deze richtlijn direct gevolgen voor het vrij verrichten van datadiensten met gebruikmaking van de van de uitvoerder van de concessie, dus PTT Telecom B.V., gehuurde vaste verbindingen. Het is namelijk met ingang van 1 januari 1993 een ieder toegestaan deze gehuurde vaste verbindingen te gebruiken voor het verrichten van bepaalde telecommunicatiediensten. Hiervan is in de Staatscourant van 22 december 1992, nr. 248, mededeling gedaan door middel van de bekendmaking van ondergetekende van 14 december 1992, nr. 92/29 353.

De nieuwe situatie met betrekking tot een geliberaliseerde markt voor datatransportdiensten via vaste verbindingen riep de vraag op of de datatransportdienst als een aan de houder van de concessie verplicht opgedragen dienst moest blijven gehandhaafd. Men kan zich immers afvragen of er nog behoefte bestaat aan een opgedragen dienst nu ook anderen dan de houder van de concessie datadiensten mogen

aanbieden. Ondergetekende heeft gemeend deze vraag ontkennend te moeten beantwoorden.

Dit was aanleiding voor ondergetekende om voor te stellen om het opgedragen karakter weg te nemen van de datatransportdienst via vaste verbindingen. Een ontwerp-besluit tot wijziging van het Besluit opgedragen telecommunicatiediensten (Stb. 1988, 551) in vorenbedoelde zin is overeenkomstig artikel 62 WTV onder andere bekend gemaakt in de Staatscourant van 23 november 1992, nr. 227. In de toelichting bij het ontwerp-besluit zijn de overwegingen vermeld die ondergetekende tot haar standpunt hebben gebracht. Inmiddels is het ontwerp-besluit om advies aan de Raad van State gezonden.

Ook voor datacommunicatie via huurlijnen is derhalve, net als bij de mobiele communicatie, sprake van een beperking van het exclusieve recht van PTT Telecom B.V. en van de aan PTT Telecom B.V. opgedragen diensten als het betreffende besluit tot stand komt.

Bovendien is relevant de oplossing van het onderwerp van de integratie van de lokale kabelnetten voor telefonie en draadomroep. Bij brief van 25 maart 1992 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft ondergetekende onder meer een notitie over dit onderwerp aangeboden waarin voor een oplossingsrichting is gekozen (kamerstukken II 1991/92, 21 693, nr. 3, blz. 16-21). Het gaat hier om het voorstel af te zien van de druk om te komen tot een integratie van de lokale kabelnetten voor telefonie en draadomroep en om de ontwikkelingen ter zake van de samenwerking van de infrastructuurbeheerders te laten afhangen. Inmiddels is de discussie tijdens het mondeling overleg van 8 december 1992 met de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat over dit onderwerp in zoverre afgerond, dat in dit gemeenschappelijk overleg besloten is om de kabelnetten open te stellen voor transport van data. Een wetsontwerp tot wijziging van de WTV (artikel 22) zal in 1993 worden voorbereid.

Hiervoor werd reeds aangegeven dat Europese en meer nationaal bepaalde liberaliseringsmaatregelen het concessie gebied en de opgedragen exclusieve rechten van KPN sterk hebben teruggedrongen.

Voorts spelen de technische ontwikkelingen een rol. Het transport en het schakelen van signalen gebeurt in toenemende mate digitaal; spraak, geluid, tekst, beeld en data worden al dan niet gecombineerd in de vorm van digitale codes overgedragen. Bedrijfsaansluitingen worden steeds meer op digitale basis met het netwerk verbonden.

Vaste verbindingen kunnen voor alle vormen van telecommunicatie worden gebruikt. Deze vaste verbindingen worden in toenemende mate met digitale technieken uitgevoerd. Gevolg hiervan is dat niet meer kan worden onderscheiden welke signalen over deze verbindingen worden overgedragen. In digitale vorm hebben spraak, geluid, tekst, beeld en data immers dezelfde verschijningsvorm. Hierdoor kunnen in de praktijk ook spraakdiensten met gebruik van vaste verbindingen worden gerealiseerd, welke spraakdiensten als ze voor derden geschieden tot de opgedragen taak van PTT behoren en derhalve in verband met afroeping verboden zijn op onder meer vaste verbindingen.

Uit een oogpunt van handhaving is dit overigens een zeer moeilijke zaak. In de praktijk staat het monopolie dus nog verder onder druk dan alleen ten gevolge van wettelijke maatregelen. Dit geldt temeer nu in Brussel het traject is ingezet dat als «review» van de dienstenrichtlijn wordt betiteld, maar dat in wezen een eerste stap is op weg naar vrijmaking van de intracommunautaire spraak op het vaste net (brief van 30 oktober 1992 van de Europese Commissie, waarbij het Rapport van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement over de situatie in de sector telecommunicatiediensten (1992) wordt aangeboden). Niet

uitgesloten is dat in de toekomst zal worden besloten tot afschaffing van het exclusieve recht op het verzorgen van de spraakdienst op het vaste net. Niet alleen wordt uit de «review» duidelijk dat de Commissie reeds de huidige tekst van de dienstenrichtlijn zeer extensief interpreteert, maar ook dat op enige termijn het exclusieve recht van KPN op de spraaktelefoondienst zal komen te vervallen.

Het vorenstaande overziende zal, naar het zich laat aanzien, de exclusieve taak van PTT Telecom B.V. voor de infrastructuur in de nabije toekomst worden beperkt tot aanleg, instandhouding en beheer van vaste verbindingen.

Dit geeft derhalve een totaal ander beeld van de taken van PTT Telecom B.V. dan het beeld tijdens het verzelfstandigingsproces. Zowel op het terrein van de infrastructuur als op het terrein van de levering van telecommunicatiediensten ondervindt PTT Telecom B.V. steeds meer concurrentie. De taken die aan haar waren opgedragen worden steeds meer beperkt.

Dit wil overigens niet zeggen dat deze tendens van beperking van taken zich alleen maar in die zin zal voortzetten. Niet ondenkbaar is dat de opgedragen diensten worden uitgebreid, mede onder invloed van de zogenaamde ONP-regels, ontleend aan Richtlijn nr. 90/387/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 juni 1990 betreffende de totstandbrenging van de interne markt voor telecommunicatiediensten door middel van de tenuitvoerlegging van Open Network Provision (ONP) (PbEG L 192). Daarbij kan gedacht worden aan verplichtingen die een concessie- of vergunninghouder worden opgelegd ter uitvoering van de genoemde richtlijn en ter uitvoering van te verwachten richtlijnen waarin ONP-voorwaarden voor specifieke gebieden, zoals bijvoorbeeld huurlijnen of spraaktelefoondienst, worden vastgesteld.

De internationale en technische ontwikkelingen en de hieruit voortvloeiende concurrentie maken de positie van PTT Telecom B.V. er niet eenvoudiger op. Buiten Europa heeft men reeds langer ervaring met concurrentie op de telecommunicatiemarkt. Zowel in de Verenigde Staten als in Japan zijn in het begin van de tachtiger jaren bestaande monopolies opgebroken. De betreffende bedrijven hebben inmiddels de gevolgen hiervan verwerkt. Sindsdien richten zij zich niet alleen op hun eigen markt, maar ook op nieuwe markten in het buitenland.

Overigens zij opgemerkt dat in andere EEG-Lid-Staten, de Verenigde Staten en Japan de uitvoering van concessieactiviteiten en niet-concessieactiviteiten binnen één bedrijf worden uitgevoerd en dat van splitsing van een dergelijk bedrijf geen sprake is.

Om zich te kunnen handhaven op de telecommunicatiemarkt zijn voor PTT Telecom B.V. voldoende schaalgrootte en gewicht absolute vereisten. De binnenlandse markt is wat omvang betreft beperkt. Bovendien opereren ook buitenlandse bedrijven op de binnenlandse markt. Een stevige positie op de internationale markt is voor PTT Telecom B.V. dan ook van groot belang. PTT moet in dit verband niet tot splitsing worden gedwongen, waar deze uit een oogpunt van bedrijfsvoering niet toe zou besluiten.

Tevens dient bedacht te worden dat bij steeds verdergaande liberalisering het bedrijf dat belast is met de uitvoering van de concessieactiviteiten steeds weer moet worden «gesplitst» bij wijziging in die concessieactiviteiten.

Het kabinet streeft er naar om Nederland aantrekkelijk te doen zijn als vestigingsplaats, onder andere door optimale omstandigheden voor ontwikkeling en toepassingen van telecommunicatie te scheppen. In het kader hiervan is het streven gericht op een geliberaliseerde telecommu-

nicatiemarkt die leidt tot een breed aanbod en aantrekkelijke tarieven. Van belang is dat PTT Telecom B.V. op de internationale markt haar rol meespeelt. Naar internationale maatstaven is PTT Telecom B.V. evenwel een klein bedrijf. Indien PTT Telecom B.V. zou worden gesplitst, wordt het bedrijf nog kleiner en wordt het moeilijker zich te handhaven. Splitsing levert dan ook geen positieve bijdrage aan het Nederlandse algemene belang.

Aan de splitsing ligt, zoals hiervoor al is aangegeven, onder meer de gedachte ten grondslag dat daardoor de markt doorzichtiger zou worden en dat andere bedrijven de gelegenheid zouden krijgen op voet van gelijkheid met PTT Telecom B.V. te concurreren. Bij deze discussie heeft men indertijd met name gedacht aan de concurrentieverhoudingen op de binnenlandse markt. De vrees bestond dat PTT Telecom B.V., doordat deze over het netwerk beschikt, maar ook op de markt van de randapparatuur en van andere vrije telecommunicatiediensten actief is, in een onevenredig gunstiger positie zou verkeren dan de overige commerciële bedrijven die zich op die markt bewegen.

In dit verband zijn vorengenoemde ONP-regels van belang. Deze regels beogen niet alleen open eerlijke voorwaarden voor toegang tot het net, maar ook voorkoming van kruissubsidiëring te bereiken. Bij kruissubsidiëring moet men dan niet alleen denken aan directe financiële toerekening of boeking van kosten van niet-concessieactiviteiten ten laste van concessieactiviteiten. Ook het door de concessiehouder goedkoper ter beschikking stellen van voorzieningen aan het eigen niet-concessiebedrijf dan aan derden is ingevolge deze regels niet toegestaan.

Inmiddels is gebleken dat er steeds meer, ook buitenlandse, bedrijven op de markt komen. Daarbij wordt het pakket aan taken dat aan PTT Telecom B.V. was voorbehouden steeds kleiner door de steeds verdergaande liberalisering. De positie van PTT Telecom B.V. blijkt derhalve niet meer zo overheersend te zijn als in 1988 gedacht werd.

De positie van PTT Telecom B.V. op dit moment is, zo blijkt, principieel anders dan bij de verzelfstandiging van het Staatsbedrijf der PTT.

3. Uitgebreide commissievergadering vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat

Tijdens de 37ste uitgebreide commissievergadering van de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat op 11 mei 1992 (ucv) is de in onderdeel 2 genoemde notitie aan de orde geweest.

Bij die gelegenheid bleek dat de meerderheid van de aanwezige kamerleden in beginsel kon instemmen met het voorstel om de verplichting tot splitsing van PTT Telecom B.V. op te heffen.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de opheffing van deze verplichting (artikel I, onderdeel A, sub 3).

Uiteraard is in de ucv wel aan de orde geweest de noodzaak van toezicht en controle op het gedrag van PTT Telecom B.V. bij niet-splitsing; dit met name voor wat betreft het voorkomen van oneerlijke concurrentie op het vrije gebied door het gebruik maken van een voordeel-positie, ontleend aan de concessie. Te denken valt dan met name aan de ongeoorloofdheid van kruissubsidies en misbruik van voorkennis en de daarop in te zetten controlemechanismen.

Hierop zal hierna worden ingegaan.

4. Kruissubsidiëring en voorkennis

Tijdens de ucv heeft ondergetekende opgemerkt dat met betrekking tot de kruissubsidie en voorkennis er een aantal spelregels moeten worden afgesproken.

In het op 19 november 1992 door ondergetekende aan de Tweede Kamer toegezonden Beleidsvoornemen evaluatie algemene richtlijnen is uitgebreid aandacht besteed aan de kruissubsidiëring en de voorkennis (kamerstukken II 1992/93, 21 693, nr. 8, blz. 19–22).

Voor de volledigheid en overzichtelijkheid wordt hierna nogmaals uiteengezet hoe het systeem om kruissubsidiëring te voorkomen thans eruit ziet. Daarna wordt aangegeven dat en op welke wijze deze regels op grond van het Beleidsvoornemen zullen worden aangescherpt. Tevens wordt ingegaan op de door PTT Telecom B.V. ontwikkelde gedragscodes en gedragsregels, die misbruik van voorkennis moeten voorkomen.

a. Kruissubsidiëring

Binnen PTT Telecom B.V. worden de kosten en opbrengsten van de concessieactiviteiten en van de niet-concessieactiviteiten administratief van elkaar gescheiden. Indien kosten niet direct kunnen worden toegewezen, zoals bijvoorbeeld gemeenschappelijke kosten of algemene- en overheadkosten, dan worden deze kosten volgens bepaalde kostentoerekeningsregels verdeeld over de concessieactiviteiten en de niet-concessieactiviteiten. De mate waarin concessieactiviteiten dan wel niet-concessieactiviteiten de niet direct toe te wijzen kosten veroorzaken, is bepalend voor de toerekening. Indien er transacties plaatsvinden tussen de concessie- en niet-concessiefunctie (interne leveringen), dan gelden dezelfde tarieven die ook voor externe klanten van PTT Telecom B.V. gelden. Voor interne financieringen worden marktconforme rentevergoedingen gerekend.

Dit systeem van gescheiden verantwoording van kosten en opbrengsten van de concessie en de overige activiteiten is gedetailleerd neergelegd in interne regels, die door de Raad van Bestuur van KPN zijn vastgesteld. Toezicht op de naleving van de financiële bepalingen in het Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie en de gedetailleerde interne toerekeningsregels vindt plaats door een onafhankelijke, door de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen, accountant (§§ 6.4 en 7.5 van het Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie). Dit toezicht houdt tevens een beoordeling van de toegepaste toerekeningssysteem in. Indien dit systeem juist wordt toegepast dan kan geen kruissubsidie plaatsvinden van concessie naar niet-concessie. Immers kosten en opbrengsten worden op de juiste wijze toegerekend, tarieven van interne leveringen zijn gelijk aan de tarieven die aan externe klanten in rekening worden gebracht en als leningen plaatsvinden van concessiefunctie aan niet-concessiefunctie wordt daarvoor marktconforme rente in rekening gebracht.

Overigens is in het Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie het verbod op kruissubsidiëring expliciet opgenomen (§ 6.5).

Het hiervoor beschreven systeem dat KPN toepast en waarop de accountant toeziet, biedt op zichzelf al goede waarborgen om bevoordeling van de niet-concessieactiviteiten, die in concurrentie met andere bedrijven worden uitgevoerd, te voorkomen. Toch heeft ondergetekende het wenselijk geacht, mede in verband met het voornemen om de verplichting tot splitsing van PTT Telecom B.V. op te heffen, om meer zekerheid op dit punt en meer inzicht in het toerekeningssysteem te verkrijgen. Daartoe is, zoals in het Beleidsvoornemen evaluatie algemene richtlijnen is aangekondigd, het Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie bij besluit van 27 januari 1993, nr. HDTP/93/1539 (Stcrt. 27) als volgt gewijzigd:

1. ter uitvoering van de bepaling van gescheiden financiële administraties van concessieactiviteiten en niet-concessieactiviteiten, stelt KPN

een toerekeningssysteem vast voor kosten en opbrengsten;

2. het toerekeningssysteem behoeft de instemming van de Minister van Verkeer en Waterstaat;

Tevens behoeven de uitgangspunten die de accountant hanteert bij de controle van het toerekeningssysteem de goedkeuring van de Minister van Verkeer en Waterstaat;

3. de jaarlijks te overleggen verklaring van de externe accountant heeft tevens betrekking op de toepassing van dit toerekeningssysteem.

Omdat het toerekeningssysteem wellicht inzicht zou kunnen geven in bepaalde vertrouwelijke aspecten van bedrijfsprocessen zal dit systeem vertrouwelijk zijn. De wijziging van het Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie zal met ingang van 1 januari 1994 in werking treden.

Met vorengenoemde wijziging van het Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie worden, naar het oordeel van ondergetekende, voldoende waarborgen geschapen om financiële bevoordeling van de niet-concessieactiviteiten ten laste van de concessieactiviteiten te voorkomen.

Indien mocht blijken dat deze waarborgen onvoldoende zijn, dan zal de ondergetekende zich hierover nader beraden. Ondergetekende is bereid de Tweede Kamer, vooruitlopend op de volgende evaluatie van het Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie, tussentijds te informeren over de met de nieuwe regels opgedane ervaringen.

Vorengenoemde wijziging in het Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie wordt overigens mede ingegeven door Richtlijn nr. 92/44/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 5 juni 1992 betreffende de toepassing van Open Network Provision (ONP) op huurlijnen (PbEG L 165). Deze richtlijn bevat onder meer bepalingen over de tarieven van vaste verbindingen. Ingevolge de richtlijn dienen de Lid-Staten er voor te zorgen dat de tarieven van vaste verbindingen «aan de basisbeginselen van doorzichtige en op de kostprijs georiënteerde tarieven voldoen». Deze verplichting geldt voor elke categorie vaste verbinding als een afzonderlijk produkt. Het doel van deze bepaling is individuele gebruikers van vaste verbindingen te beschermen tegen te hoge tarieven. Ook overigens bevat deze richtlijn een non-discriminatiebepaling (artikel 8, tweede lid) waarmee gelijke voorwaarden worden beoogd voor zowel telecommunicatieorganisaties als andere dienstenverleners wanneer er van concurrentie sprake is. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in § 6.3. van het Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie.

Te verwachten valt dat in EEG-verband het systeem van «op kostprijs georiënteerde tarieven» ook voor andere telecommunicatiediensten dan de aanbidding van vaste verbindingen zal worden ingevoerd.

Volledigheidshalve wijst ondergetekende er op dat vorenstaande voorziening in overeenstemming is met de door de Commissie van de Europese Gemeenschappen opgestelde Richtsnoeren voor de toepassing van de EG-mededingingsregels in de telecommunicatiesector (PbEG C 1991, 233). Volgens deze richtsnoeren biedt een «doorzichtig boekhoudkundig systeem», waarvan in de onderhavige situatie sprake is, voldoende waarborgen om kruissubsidie te voorkomen.

b. Voorkennis

Ingevolge § 6.6 van het Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie is de houder van de concessie gehouden voorkennis, verkregen bij de uitvoering van concessieactiviteiten en opgedragen diensten niet te misbruiken ten behoeve van andere activiteiten. Hiertoe heeft PTT Telecom B.V. interne gedragscodes en gedragsregels ontwikkeld met

betrekking tot het omgaan met informatie over de klanten van PTT Telecom B.V., welke misbruik van voorkennis moeten voorkomen. Indien daartoe in concrete situaties aanleiding bestaat worden specifieke voorschriften opgesteld. Schending van deze regels door personeel van KPN kan tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst leiden.

Voorts is in dit verband van belang dat PTT Telecom B.V. een aantal maatregelen heeft genomen, gericht op het bieden van gelijke kansen aan alle bedrijven op de Nederlandse telecommunicatiemarkt. Deze maatregelen omvatten onder meer de introductie van de «officieel dealer PTT Telecom netaansluitingen». Dit leidt er toe dat ook concurrenten van PTT Telecom B.V. in het vrije gebied bepaalde concessiediensten kunnen aanbieden als tussenpersoon van PTT Telecom B.V. Hun klanten kunnen dan op één adres (dat van de dealer) telecommunicatiediensten en -produkten betrekken evenals dit in een PTT-winkel (Primafoon) het geval is. Als uitvloeisel hiervan komen op districtsniveau herkenbare aanspreekpunten, waar deze dealers alle informatie over de concessie-infrastructuur kunnen krijgen. PTT Telecom B.V. streeft er naar zeer tijdig en zo goed mogelijk het bedrijfsleven te informeren over de ontwikkelingen in en de eigenschappen van de telecommunicatie-infrastructuur en de opgedragen diensten.

In alle eerlijkheid zij overigens opgemerkt dat misbruik van voorkennis, zo deze al aanwezig is, een zeer moeilijk te bewijzen en te bestrijden euvel is. Naar de mening van ondergetekende kan aan de splitsing in juridische entiteiten, die voor de bestrijding daarvan mede was bedoeld, toch ook niet meer dan een symbolische waarde worden toegekend. De juridische grenzen van de onderscheiden dochters binnen het concern betekenen immers geen feitelijke, waterdichte omheining, waardoor menselijke contacten onmogelijk worden gemaakt. Ondergetekende meent dan ook dat een voortdurende waakzaamheid eerder doel zal treffen. Het bedrijfsleven dat een vermeend onjuist gedrag van PTT Telecom B.V. opmerkt, zal er goed aan doen het betreffende signaal steeds aan ondergetekende te melden.

Naar het oordeel van ondergetekende zijn de door KPN genomen maatregelen om misbruik van voorkennis te voorkomen in het licht van het vorenstaande voldoende doeltreffend.

5. Slotopmerkingen

Uit het voorstel vloeien geen lasten voort voor de overheid of het bedrijfsleven. Het voorstel bespaart KPN de lasten van het splitsen van PTT Telecom B.V. in twee dochtermaatschappijen. Wel heeft het bedrijfsleven, nu splitsing van PTT Telecom B.V. geen doorgang vindt, waarborgen gevraagd om kruissubsidies en misbruik van voorkennis te voorkomen. In dat verband is, zoals in onderdeel 4 al is aangegeven, het Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie aangepast om nog meer zekerheid te verkrijgen dat bevoordeling van de niet-concessieactiviteiten ten laste van de concessieactiviteiten niet plaats vindt. Gezien de Europese beleidsontwikkelingen en de turbulentie op de telecommunicatiemarkt zal een goede werking van de telecommunicatiemarkt ook in het kader van de herziening van het wettelijk kader voor de telecommunicatievoorzieningen bijzondere aandacht krijgen.

6. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Het bepaalde in onderdeel 3 is de kern van het wetsvoorstel. Hiermee komt de verplichting tot splitsing van PTT Telecom B.V. te vervallen.

Voor het overige gaat het om redactionele wijzigingen. Deze zijn gewenst in verband met het feit dat PTT Nederland N.V. het recht is verleend per 1 januari 1989 het predikaat «Koninklijke» te voeren. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de naam van PTT in de wet hiermee in overeenstemming te brengen. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in artikel 2, vierde lid, onderdeel b, de naam van PTT Telecom in overeenstemming te brengen met haar statutaire naam, namelijk PTT Telecom B.V.

Artikel I, onderdeel B, C en D, en de artikelen II, III en IV

Deze wijzigingen betreffen redactionele aanpassingen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
J. R. H. Maij-Weggen