

## ***Het wetsvoorstel Toegang tot de kabel — de Kamer gehoord of de kir tot wet?***

door R. D. Chavannes\*

Computerrecht, Jaargang 2002, Aflevering 5

Op 25 januari jl. diende het kabinet het langverwachte wetsvoorstel Toegang tot de kabel in de bij de Tweede Kamer.<sup>1</sup> Het markeert onder andere een belangrijke stap in de al jaren slepende discussie over de vraag of kabelexploitanten moeten worden verplicht om niet aan hen gelieerde internet service providers (ISP's) toe te laten op hun netwerk. Al meer dan twee jaar vraagt de Kamer om maatregelen om de monopoliepositie van de kabelaanbieders op dit punt te doorbreken. Het is echter zeer de vraag of dit wetsvoorstel — volgens de regering een 'verduidelijking en verruiming van de regeling voor toegang tot omroepnetwerken' — het door de Kamer gewenste effect zal bereiken.

### **Inleiding**

Het wetsvoorstel zegt tegemoet te willen komen aan de wens van de Tweede Kamer om aanbieders van internettoegang (ISP's) toegang tot de kabel te bieden, maar wil tegelijkertijd anticiperen op de nieuwe ONP-richtlijnen die in de loop van 2003 in Nederland ingevoerd zullen moeten worden. Naast de regeling voor ISP's geeft het wetsvoorstel een veel uitgebreidere regeling over toegang tot de kabel voor programma-aanbieders. Overigens heeft de parlementaire behandeling sinds april effectief stilgelegen — vanwege verkiezingen, formatie en zomerreces — en is de vraag of dit wetsvoorstel nog voor de algehele ONP-implementatie in werking zal treden.

De Tweede Kamer heeft inderdaad meermalen aangedrongen op snelle openstelling van de kabel voor aanbieders van internettoegang (ISP's). Het nam daarover in 2000 al diverse moties aan en heeft ook nadien in overleggen met de regering voet bij stuk gehouden. Het kabinet is nooit enthousiast geweest en heeft de boot lang kunnen afhouden. Het verschuilde zich achter aan langdurige exercitie in marktafbakening door OPTA en NMa. Toen die twee toezichthouders eind vorig jaar tot de conclusie kwamen dat er één nationale markt voor breedbandinternettoegang is waarop vermoedelijk niemand een dominante machtspositie heeft, kon het kabinet veilig het nu voorliggende wetsvoorstel indienen. Dat voorziet namelijk weliswaar in het opleggen van toegangsverplichtingen, maar alleen aan aanbieders met een economische machtspositie. Is het terecht dat in Haagse ambtelijke kringen wordt gesproken van een *kir'retje*, een kluitje in het riet, of geeft het kabinet met dit wetsvoorstel daadwerkelijk uitvoering aan de wens van de Kamer en kunnen wij binnenkort keuzevrijheid op de kabel verwachten?

In dit artikel wordt uitsluitend ingegaan op de regeling met betrekking tot toegang voor ISP's. Omdat het wetsvoorstel het product is van een lange discussie is een redelijk uitvoerige inleiding nodig voordat het wetsvoorstel zelf wordt besproken. Achtereenvolgens komen in deze bijdrage aan de orde het huidige recht, de Kabelnota, marktafbakening en het nieuwe ONP-kader. Vervolgens worden de belangrijkste kenmerken van het wetsvoorstel zelf beschreven, gevolgd door een evaluatie en een beschrijving van de eerste reactie van de Tweede Kamer. De conclusie luidt dat dit wetsvoorstel in zijn huidige vorm open toegang voor ISP's geen stap dichterbij brengt.

### **Huidig recht**

Het huidig wettelijk kader voor toegang tot de kabel wordt gevormd door één artikel, artikel 8.7 van de Telecommunicatiewet (Tw):<sup>2</sup>

---

\* Advocaat te Amsterdam.

*Indien de aanbieder van een omroepnetwerk en de aanbieder van een programma, als bedoeld in artikel 1, onderdeel f, van de Mediawet geen overeenstemming bereiken over de toegang van het aangeboden programma tot het desbetreffende omroepnetwerk kan het college op verzoek van de aanbieder van het programma ter zake bindende aanwijzingen geven. Artikel 8.6, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.*

Artikel 8.7 is in ingevoegd bij amendement,<sup>3</sup> ondanks het feit dat het kabinet het zeer sterk heeft ontraden,<sup>4</sup> en lijdt aan het probleem dat zich dan vaker voordoet: een zeer beperkte toelichting, die de minister in latere stadia zonder veel enthousiasme aanvult, zodat betekenis en reikwijdte niet altijd duidelijk zijn. In dit geval ligt de leemte vooral bij de materiële normstelling, die ontbreekt, en minder bij de bepaling van de bevoegdheid van OPTA. Die wordt immers blijkens de formulering helder begrensd door de twee gehanteerde begrippen ‘programma’ en ‘omroepnetwerk’: OPTA kan alleen aanwijzingen geven over de toegang van programma's tot een omroepnetwerk.

Het begrip omroepnetwerk wordt gedefinieerd in art. 1.1 sub o Tw en levert in de praktijk weinig problemen op. Een omroepnetwerk dient om programma's te verspreiden aan eindgebruikers via kabels of radioverbindingen.

Het begrip programma is ingewikkelder. Hoewel het wordt gedefinieerd in art. 1 sub f van de Mediawet, is die bepaling ingevoerd door de Tw. De definitie luidt als volgt:

*een elektronisch product met beeld- of geluidsinhoud, dat bedoeld is te worden uitgezonden en bestemd is voor ontvangst door het algemene publiek of een deel daarvan, met uitzondering van datadiensten, diensten die uitsluitend op individueel verzoek beschikbaar zijn, en andere interactieve diensten*

Bij de beoordeling of iets een programma is, gaat het blijkens de toelichting<sup>5</sup> vooral om de ongerichte verspreiding naar het publiek. Bepaalt de programma-aanbieder wat er wanneer wordt uitgezonden, dan is het een programma. Zodra de kijker kan bepalen wat hij wanneer ziet, is het geen programma meer. Teletekst is een programma, omdat alle pagina's continu en ongericht worden verspreid: dat de kijker een specifiek nummer moet intoetsen om die pagina te krijgen maakt de dienst niet interactief. Hetzelfde geldt voor betaaltelevisie, dat ook in principe wordt verspreid naar alle aangeslotenen op het omroepnetwerk. In gecodeerde vorm is dat weinig boeiend, maar nadat de kijker een bepaald bedrag betaalt, per maand of per keer, wordt hij in de gelegenheid gesteld om het programma te decoderen. Betaling opent de poort op een reeds bestaand, door de programma-aanbieder vastgesteld programma-aanbod. Betaaltelevisie is pas géén programma meer wanneer de kijker zelf bepaalt *wat* er wordt uitgezonden, dus als hij zelf mag bepalen welke film hij die avond voorgeschoteld krijgt.

De toelichting bevestigt dat internet, bij uitstek een interactieve dienst waarbij de ‘kijker’ bepaalt wat hij bekijkt en wanneer, géén programma is. Art. 8.7 Tw biedt OPTA dus ook géén bevoegdheid om terzake verplichtingen aan kabelexploitanten op te leggen. *De facto* betekent dat dat aanbieders van internettoegang géén wettelijk recht hebben op toegang tot de kabel.

De minister merkte tijdens de behandeling van de Tw in de Eerste Kamer overigens op dat art. 8.7 Tw geen afbreuk doet aan de bestaande bevoegdheid van de NMa op grond van het algemene mededingingsrecht.<sup>6</sup> Eén mogelijkheid voor ISP's om zich toch op de kabel te worstelen — er van uitgaande dat de kabelexploitant in kwestie niet meewerkt — zou dus zijn om de NMa ervan te overtuigen dat de toegangsweigering van de kabelexploitant moet worden aangemerkt als misbruik van machtspositie. Het ontbreken van een wettelijk toegangsrecht impliceert immers niet dat kabelexploitanten dus geen misbruik van een machtspositie zouden kunnen maken. De NMa heeft zich tot dusver echter uiterst terughoudend opgesteld in de telecommarkt, zeker bij toegangsvraagstukken, misschien om OPTA niet voor de voeten te lopen, misschien door personeelstekort, of misschien omdat de NMa hier niet zo snel relevante economische machtsposities kon of wilde identificeren. Los daarvan is er het probleem van de afbakening van de relevante markt, waarover hierna meer.

## De Kabelnota

Op 20 april 2000 zond het kabinet de nota *Kabel en consument: marktwerking en digitalisering* — ook wel de Tweede Kabelnota genoemd<sup>7</sup> — naar de Tweede Kamer.<sup>8</sup> De nota kondigde nieuwe maatregelen aan om het systeem van art. 8.7 Tw te verduidelijken, in lijn met de toen al lopende herziening van het Europese telecommunicatierecht, de zogenoemde *ONP Review*, die ondermeer zou leiden tot één toegangsregime voor alle elektronische communicatienetwerken en -diensten. Ook werd specifiek de vraag onder ogen gezien of er voor ISP's een recht op toegang tot de kabel moest worden geschapen:

*Daarvoor moet eerst de vraag beantwoord worden wat de relevante markt is. Is bijvoorbeeld 'snelle' internettoegang een aparte markt? En zo ja, heeft de kabel op deze deelmarkt een economische machtspositie? Of is internettoegang als geheel één markt, waarop de kabelexploitanten waarschijnlijk geen economische machtspositie hebben?*

*De normale gang van zaken is dat zo'n vraag wordt beantwoord door de NMa (in samenwerking met de OPTA) als een ISP daar een klacht indient of als de NMa op eigen initiatief een onderzoek instelt. De NMa kan direct na aanmelding van een klacht een voorlopige voorziening (last onder dwangsom) treffen. Bijvoorbeeld om de kabelexploitant te dwingen om, gedurende de doorlooptijd van het NMa-onderzoek, aan de ISP toegang te verlenen tegen redelijke tarieven. Een betrokken marktpartij die het niet eens is met een besluit van de NMa kan tegen het besluit bezwaar maken en zonodig in beroep gaan bij de rechtbank in Rotterdam. Verder kan een ISP te allen tijde over zijn toegangsgeschil een civiele procedure aanspannen bij de rechter.*

*De regering is van mening dat de Mededingingswet voldoende mogelijkheden biedt om toegang tegen redelijke voorwaarden af te dwingen.<sup>9</sup>*

Het kabinet zag dus weinig in het opleggen van *ex ante* toegangsverplichtingen aan kabelaanbieders voor wat betreft internettoegang. OPTA en NMa betoonden zich in hun reactie voorstander van een meer proactieve aanpak, een voorlopige voorziening die voorzag in extra bevoegdheden voor de toezichthouder(s).<sup>10</sup>

In de periode dat de nota verscheen waren er bovendien veel berichten in de media over de slechte service van kabelaanbieders, met name van hun internetdochters. Chello, de ISP van 's lands grootste kabelaanbieder UPC, kampte in het voorjaar van 2000 met ernstige problemen in de dienstverlening en verhoogde bovendien zomaar haar tarieven met 10% — een unieke kans voor de NMa om de zo geliefde SSNIP-test in een niet-theoretische situatie toe te passen. De Kamer eiste op korte termijn maatregelen van de regering om de kabel open te stellen voor andere ISP's.

In het debat over de Kabelnota zijn twaalf moties voorgesteld, waarvan zeven zijn aangenomen.<sup>11</sup> Van belang zijn vooral nummers 3, 6 en 12. De motie-Van Zuijlen verzocht de regering om in lijn met het advies van NMa en OPTA over de Kabelnota binnen een jaar extra wettelijke bevoegdheden voor OPTA te creëren om toegang voor ISP's tegen een acceptabel tarief af te dwingen. De motie-Nicolaï c.s. verzocht de regering een overgangstermijn te hanteren voor de mogelijkheid voor kabelbedrijven hun eigen serviceprovider voorrang te geven van maximaal twee jaar, met halfjaarlijks *ex ante* toezicht door de OPTA en de NMa gezamenlijk. De motie-Halsema c.s., tenslotte, riep de regering op bij de voorziene wetswijzigingen voor het toegangsregime van omroepdiensten op de kabelinfrastructuur ook andere vormen van dienstverlening onder hetzelfde regime te laten vallen. Al met al een duidelijk — zij het in de details deels tegenstrijdig — signaal dat er op korte termijn actie moest worden ondernomen om het monopolie van de kabel-ISP's te beëindigen. Dit verzoek werd in oktober 2000 nog eens herhaald tijdens het Algemeen Overleg over de nota *Netwerken in de Delta*.<sup>12</sup>

In zijn reactie op deze moties, ingediend op 9 juni 2000, kondigde het kabinet schoorvoetend maatregelen aan, maar op een termijn van twee jaar en afhankelijk van de uitkomst van marktonderzoek door OPTA en NMa:

*In de moties wordt gevraagd open toegang voor internetdiensten tot de kabel te regelen. Dit verlangen strijdt met de gedachte dat sprake moet zijn van een economische machtspositie alvorens specifieke toegangsregulering in beeld komt. Anderzijds is duidelijk dat op markten met snel groeiende mogelijkheden, zoals internettoegang, niet voortdurend ten gunste van de kabelexploitanten achter de feiten aangelopen zou moeten worden, in die zin dat pas nadat de toezichthouder heeft geconstateerd dat sprake is van een machtspositie op een relevante markt, de wetgever een re-*

*geling voor open toegang in de wet opneemt. Ex ante regelgeving zou dat probleem kunnen voorkomen, omdat dan reeds is aangegeven onder welke omstandigheden toegangsverplichtingen gelden. [...] Ook als er nog geen economische machtspositie bestaat op het gebied van internettoegang is het ongewenst dat andere ISP's buitengesloten worden. Dit zou de verdere ontwikkeling van de kabel geen goed doen. Anderzijds is het zo dat in Europees verband gewerkt wordt aan herziening van de ONP-regels op zo'n manier en in zo'n tempo dat het toegangsregime voor alle diensten en op alle infrastructuren binnen afzienbare termijn gelijkelijk aanwezig is. De Europese voorstellen beogen alle telecomdiensten — waaronder internettoegang — onder een ONP-regime te brengen. Een dergelijk regime impliceert, dat indien sprake is van een economische machtspositie op een relevante deelmarkt toegangsregels in acht genomen dienen te worden. De toezichthouder bepaalt welke ondernemingen een machtspositie bezitten op relevante markten. Aan deze ondernemingen kan de verplichting worden opgelegd om tegen redelijke voorwaarden te voldoen aan alle redelijke verzoeken tot toegang.*

*Dit alles overziende stelt het kabinet vast dat toegang tot kabelnetten uitgangspunt van beleid is, en dat naar concurrentie op het terrein van (breedband) internettoegang wordt gestreefd. Vandaar de monitor van NMa/OPTA. De zwaarte van het toegangsregime is afhankelijk van de machtspositie die een onderneming heeft op een relevante markt. Het kabinet spreekt daarom het voornemen uit dat, in lijn met de ontwikkeling in Europese ONP-regelgeving, en de feitelijke ontwikkelingen op de Nederlandse markt, binnen twee jaar een wettelijk toegangsregime voor internet- en andere diensten zal worden gered gemaakt.<sup>13</sup>*

## **Marktafbakening**

Vanaf het begin heeft het kabinet de discussie over open toegang voor ISP's geplaatst in het kader van het algemeen mededingingsrecht. Uitgangspunt was dat er eerst een gedegen marktonderzoek moest plaatsvinden en dat er pas ruimte zou zijn voor toegangsverplichtingen, wanneer daaruit zou blijken dat kabelaanbieders beschikten over een economische machtspositie op een relevante markt. OPTA en NMa kregen de opdracht de markten voor internettoegang te verkennen en te komen met een rapportage. Ondertussen zou het kabinet werken aan een wetsvoorstel dat voorzag in het opleggen van toegangsverplichtingen aan partijen met economische machtspositie.

OPTA en NMa gingen aan het werk en produceerden op 20 maart 2001 een eerste consultatiedocument.<sup>14</sup> De beurskoers van UPC schoot omlaag naar een toen historisch dieptepunt van € 8,-<sup>15</sup> omdat uit het rapport zou blijken dat UPC zijn netwerk zou moeten openstellen voor concurrenten. Bij nader inzicht bleek de voorlopige analyse van de toezichthouders daar nauwelijks aanleiding voor te geven. Zij onderscheidden weliswaar in beginsel aparte markten voor respectievelijk smalband- en breedbandinternettoegang — waarbij kabel in de laatste categorie werd geplaatst — maar durfden zich nog niet uit te laten over de enige echt belangrijke vraag: is internettoegang *via de kabel* een aparte markt, of maakt hij deel uit van de grotere markt voor (breedband)internettoegang? Met andere woorden: ondervindt kabel concurrentie van andere vormen van snelle internettoegang zoals ADSL, satelliet, UMTS, etc.?<sup>16</sup>

Een aparte kabelmarkt zou hoogstwaarschijnlijk regionaal zijn en overlappen met de verzorgingsgebieden van de verschillende kabelexploitanten: hun netwerken hebben geen overlap en zij concurreren (dus) niet met elkaar. Elke kabelexploitant zou dan monopolist zijn in zijn eigen verzorgingsgebied, zodat het opleggen van toegangsverplichtingen zelfs voor het kabinet aanvaardbaar zou kunnen worden. Heel anders zou dat zijn als internettoegang via de kabel geacht zou worden te concurreren met andere vormen van breedband internettoegang: omdat ADSL-aanbieders in het hele land actief zijn, zou het voor de hand liggen om de markt nationaal af te bakenen. Opeens zou dan niemand meer dominant zijn. Hier speelde de klassieke goocheltruc van mededingingsrechtjuristen, naar analogie van het oude gezegde in het Engelse recht: *possession is nine-tenths of the law*, oftewel: marktdefinities zijn 90% van de wet. Vergroot de relevante markt en elke machtspositie verdwijnt vanzelf.

Na een uitgebreide consultatieperiode waarin de diverse belanghebbenden hun posities herhaalden verscheen op 14 december 2001 de definitieve Rapportage Internettoegang van het 'OPTA/NMa Internetteam'.<sup>17</sup> Na veel wikken en wegen kwam het hoge woord eruit: er is één landelijke markt voor breedband internettoegang.<sup>18</sup> Er zou een disciplinerende werking uitgaan van het aanbod van breedband internettoegangsdiens ten, ook in gebieden waar slechts één vorm van breedband internettoegang beschikbaar was.

Met deze marktafbakening zijn de kabelexploitanten in beginsel gered, omdat de kans klein is dat een kabelexploitant een dominante positie inneemt op een landelijke markt waarop zowel KPN (met ADSL) als de andere kabele aanbieders actief zijn. Slechts in uitzonderingsgevallen zou volgens OPTA en NMa sprake kunnen zijn van een regionale relevante markt, zo leert overweging 165 van de Rapportage:

*Er kunnen ook gebieden zijn waarin de kabel-ISP niet gedisciplineerd wordt door andere ISP's. Dit is het geval wanneer de uitrol van xDSL in een bepaald gebied onwaarschijnlijk is, bijvoorbeeld omdat dit niet rendabel is, en het dekkinggebied van een kabelexploitant daar in grote mate mee overeenkomt. In dat geval is sprake van een locale of regionale relevante markt.*

Het had ook anders gekund. OPTA en NMa noemen als belangrijkste onderscheid tussen smalband en breedband twee kenmerken van breedband, namelijk 'flat rate' en 'always on', dus een permanente verbinding tegen een vast bedrag, maar die kenmerken zijn evenzeer aanwezig in het smalbandaanbod, enigszins op gang gekomen door het FRIACO-besluit van OPTA inzake WorldCom/KPN.<sup>19</sup> Op zichzelf is een permanente verbinding tegen een vast bedrag niet uniek aan breedband en dus géén geschikte grond om smalband van breedband te scheiden. Uiteindelijk is het enige concrete onderscheid tussen smalband en breedband de snelheid. Dat zou inderdaad kunnen betekenen dat er één markt is, maar ook dat er drie zijn:

- smalband (tot 128k), een markt waarop KPN een dominante positie heeft die voorwerp is van bestaande *ex ante* regulering;
- kabel (64k – 512k), een serie regionale deelmarkten waarop kabele aanbieders dominant zijn; en
- DSL (128k — 2M), een markt waarop KPN met MxStream een aandeel heeft van meer dan 90% en dus zondermeer dominant is.

Hoe het ook zij, OPTA en NMa hebben na veel wikken en wegen voorlopig gekozen voor één nationale markt en zullen vermoedelijk niet snel een ander standpunt kiezen.<sup>20</sup> Met deze marktafbakening zullen wij het voorlopig moeten doen.

### **Het nieuwe ONP-kader**

In dezelfde periode dat de Kabelnota werd gemaakt en besproken en OPTA en NMa hun marktafbakening voltooiden werd in Brussel gewerkt aan de nieuwe serie ONP-richtlijnen, zes nieuwe richtlijnen ter vervanging van de huidige twintig die samen het geldend recht vormen voor de geliberaliseerde telecommunicatiemarkt. Voor de onderhavige discussie zijn vooral twee, inmiddels in het Publicatieblad gepubliceerde richtlijnen van belang, de Kaderrichtlijn<sup>21</sup> en de Toegangsrichtlijn.<sup>22</sup> In het bijzonder zijn drie uitgangspunten relevant:

- (a) er komt één gezamenlijk regelgevend kader voor alle elektronische communicatienetwerken en -diensten; er wordt geen uitzondering gemaakt voor netwerken met bepaalde technische kenmerken, zoals omroepnetwerken;
- (b) de definitie van aanmerkelijke marktmacht — vereist voor het opleggen van verzwaarde toegangsverplichtingen — wordt gewijzigd van, in beginsel, het hebben van een marktaandeel van 25%, in het uit het algemeen mededingingsrecht bekende begrip economische machtspositie;
- (c) de wet verbindt aan de aanwijzing van een partij met aanmerkelijke marktmacht niet meer automatisch (toegangs)verplichtingen: die moet de toezichthouder per stuk motiveren en opleggen.<sup>23</sup>

Wij moeten constateren dat de wens van de Kamer niet goed rijmt met deze uitgangspunten. De Kamer wil toegang regelen specifiek tot de kabel, terwijl de nieuwe richtlijnen juist één regime voor alle communicatienetwerken invoeren. De Kamer wil wettelijke toegangsverplichtingen opleggen, terwijl die volgens de nieuwe richtlijnen juist door de toezichthouder moeten worden opgelegd. Tenslotte wil de Kamer verplichtingen opleggen zonder acht te slaan op marktafbakening en zonder de noodzakelijkheids- en effectiviteitstoets die de toezichthouder krachtens de nieuwe richtlijnen moet uitvoeren alvorens hij overgaat tot het opleggen van *ex ante* verplichtingen.

Na twee jaar vertragen waait de Europese wind dus in een richting die gunstiger is voor de bestaande, terughoudende uitgangspunten van het kabinet. Het streven van de Kamer paste misschien in het regulatoir-

re kader van 1997/1998, maar in dat van 2002/2003 is er voor technologiespecifieke verplichtingen en wettelijke marktafbakeningen geen plaats meer. Dat wil echter niet zeggen dat de Kamer van meet af aan een illusie heeft nagestreefd: anno 2000 was zijn wens zonder meer uitvoerbaar, en wel op kinderlijke eenvoudige manier. Bijvoorbeeld door aan het bestaande art. 8.7 Tw een extra lid toe te voegen dat luidde:

*Indien de aanbieder van een omroepnetwerk en de aanbieder van een openbare telecommunicatiedienst geen overeenstemming bereiken over de toegang van de aangeboden dienst tot het desbetreffende omroepnetwerk, is lid 1 van overeenkomstige toepassing.*

Middels (een uitbreiding van de bestaande) Richtsnoeren had OPTA dan duidelijk kunnen maken naar welke maatstaven zij geschillen zou beslechten. Uiteraard zou een dergelijke wetsaanpassing hebben geleiden onder dezelfde gebreken als het bestaande artikel 8.7, met name het ontbreken van een materiële norm. Anderzijds heeft art. 8.7 Tw voorzien in een belangrijke behoefte onder marktpartijen en heeft OPTA niet al te veel geleden onder het ontbreken van een concrete normstelling. Net zoals bij toegang voor programma-aanbieders had OPTA daarvoor de Richtsnoeren kunnen gebruiken. Hoe het ook zij, het kabinet kan nu met droge ogen beweren dat het anno 2002 niet meer mogelijk, althans verstandig, zou zijn om de wens van de Kamer rechtstreeks uit te voeren.

Maar wat heeft het dan voor zin om dit wetsvoorstel, vooruitlopend op de grootscheepse wijziging van de Telecommunicatiewet ter uitvoering van de nieuwe richtlijnen, apart op te stellen en naar de Kamer te sturen? *A priori* lijkt mij duidelijk dat dat alleen zinvol kan zijn, wanneer te verwachten valt (a) dat dit voorstel eerder wet gaat worden dan de grootscheepse wijziging en (b) ook vóór de inwerkingtreding van die grootscheepse wijziging *effect* gaat hebben. Met andere woorden: het kabinet suggereert dat het nu voorliggende wetsvoorstel vóór medio 2003 gaat leiden tot het opleggen van toegangsverplichtingen aan kabelaanbieders. De enige alternatieve verklaring is namelijk dat het kabinet bewust symboolwetgeving indient en de Kamer simpelweg niet serieus neemt.

### **De belangrijkste kenmerken van het wetsvoorstel**

Uit het voorgaande zijn de contouren van de nieuwe regeling al duidelijk geworden. Zij volgen op het specifieke gebied van internettoegang het regime van art. 15 van de nieuwe Kaderrichtlijn.

#### *Marktafbakening*

Het nieuwe art. 8.7 lid 1, aanhef en sub a, voorziet in de bepaling door OPTA, ‘voor zover dit op grond van het Europese mededingingsrecht mogelijk is,’ van één of meer markten voor openbare telecommunicatienetwerken bestemd voor het bieden van toegang tot internet. Direct valt op dat deze regeling dus niet is beperkt tot de kabel. Dit ondanks de voorziene plaatsing in hoofdstuk 8 Tw (‘Omroepnetwerken, omroepzendernetwerken en systemen voor voorwaardelijke toegang’) en ondanks de specifieke wens van de Kamer.

De motivering voor deze bredere toepassing vindt de regering, op zich terecht, in het reeds genoemde feit dat de nieuwe ONP-richtlijnen geen ruimte laten voor aparte regulering voor bepaalde infrastructuren. Gevolg is wel dat er in hoofdstuk 8 Tw een regeling tot stand komt die veeleer thuishoort in hoofdstuk 6 Tw. Tegelijkertijd wordt in de nieuwe regeling een andere definitie van aanmerkelijke marktmacht gehanteerd dan in hoofdstuk 6 (economische machtspositie in plaats van het 25%-criterium in artikel 6.4 Tw). Het is mij niet duidelijk hoe de nieuwe regeling zich moet gaan verhouden tot de bestaande regels die krachtens hoofdstuk 6 op KPN van toepassing zijn. Haar netwerk is immers (mede) bestemd voor het bieden van toegang tot internet. Dat geldt niet alleen voor de ADSL maar ook voor het ‘gewone’ spraaknetwerk waarover nog steeds jaarlijks miljoenen inbelverbindingen worden gerealiseerd. Artikel III van het wetsvoorstel tracht te voorzien in een soort van overgangsrecht, krachtens welk de op te leggen verplichtingen niet gelden ten aanzien van partijen die onder hoofdstuk 6 vallen, totdat de nieuwe richtlijnen in werking treden. Vanaf dat moment verliezen juist art. 6.9 Tw (bijzondere toegang) en art. 41 BOHT (andere toegang) hun werking. Hoogst ingewikkeld allemaal.

### *Aanmerkelijke marktmacht*

Na de bepaling van de relevante markt onderzoekt OPTA, blijkens art. 8.7 lid 2, per markt of deze daadwerkelijk concurrerend is. Als uitgangspunt voor de nieuwe Europese regelgeving geldt immers, aldus de toelichting, dat toegangsverplichtingen alleen worden opgelegd als uit een marktanalyse blijkt dat daarvoor voldoende aanleiding is.<sup>24</sup> Wanneer een markt daadwerkelijk concurrerend is worden geen verplichtingen opgelegd en worden bestaande verplichtingen ingetrokken, aldus lid 4.

Wanneer de markt niet daadwerkelijk concurrerend blijkt, aldus lid 3, bepaalt OPTA de aanbieders die op die markten een aanmerkelijke marktmacht hebben. De nieuwe, Europees verantwoorde definitie van aanmerkelijke marktmacht vinden wij in art. 8.6 sub c: dat is een aanbieder van een openbaar telecommunicatienetwerk of een omroepnetwerk die alleen of samen met andere aanbieders een economische kracht bezit die hem in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten en uiteindelijk consumenten te gedragen. Deze definitie is rechtstreeks overgeschreven uit art. 13 lid 2 van de nieuwe Kaderrichtlijn en beoogt, aldus overweging 25 bij die richtlijn, overeen te komen met het reeds bekende begrip economische machtspositie zoals gedefinieerd in de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg.

Aan de aanbieders die conform deze definitie beschikken over aanmerkelijke marktmacht legt OPTA, aldus wederom art. 8.7 lid 3, voor zover passend bij de omstandigheden op de markt en de daarop geconstateerde problemen een of meer van de in art. 8.8 opgenomen verplichtingen op. Uit de bewoording van art. 8.7 lid 3 volgt dat OPTA, wanneer geen sprake is van daadwerkelijke concurrentie, altijd tenminste één partij met aanmerkelijke marktmacht moet aanwijzen. Maar was het nou echt nodig om eerst te kijken of een markt 'daadwerkelijk concurrerend' is, om vervolgens, als blijkt van niet, verplicht één of meer partijen met aanmerkelijke marktmacht aan te wijzen? Is dat nou anders dan te zeggen dat OPTA een partij die beschikt over aanmerkelijke marktmacht als zodanig moet aanwijzen? Met andere woorden, is het niet zo dat het bestaan van een partij met aanmerkelijke marktmacht *ipse facto* bewijst dat een markt niet daadwerkelijk concurrerend is?

Eenzijds wordt de 'macht' van OPTA dus vergroot — zij moet zelf markten definiëren en, nadat zij daarop partijen heeft aangewezen, zelf beslissen of zij wel of geen verplichtingen wil opleggen — maar uit art. 8.7 lid 5 blijkt dat ook de regering haar invloed ten koste van OPTA vergroot. Dat lid bepaalt namelijk dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de wijze waarop OPTA markten afbakt, partijen aanwijst en verplichtingen oplegt, een en ander ter uitvoering van Europese richtlijnen. Een vergelijkbare bepaling is te vinden in art. 8.8 lid 4.

### *Verplichtingen*

De op te leggen verplichtingen zijn genoemd in art. 8.8 lid 1 en komen (pas) aan bod wanneer OPTA (a) een relevante markt voor openbare telecommunicatienetwerken, bestemd voor het bieden van toegang tot internet, heeft bepaald, (b) heeft vastgesteld dat die niet daadwerkelijk concurrerend is en (c) heeft beslist welke partij daarop aanmerkelijke marktmacht heeft. Deze verplichtingen zijn:

- a) de verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang;
- b) de verplichting om voor toegang een kostengeoriënteerd tarief in rekening te brengen (al dan niet op grond van een door OPTA goed te keuren kostentoekeningssysteem, zie lid 2);
- c) de verplichting om bepaalde informatie bekend te maken;
- d) de verplichting tot non-discriminatie;
- e) de verplichting een referentie-aanbod bekend te maken; en
- f) de verplichting een gescheiden boekhouding te voeren.

Voor de ISP's zal het uiteraard vooral gaan om (a) en (b): toegang tot de kabel tegen een kostengeoriënteerd tarief.

## *Geschillenbeslechting*

OPTA ontleent aan art. 8.10 lid 3 de bevoegdheid om geschillen te beslechten tussen aangewezen aanbieders aan wie een verplichting is opgelegd en derden, met betrekking tot die verplichtingen. Analoog aan het bestaande art. 6.3 Tw wordt bepaald dat de regels die OPTA terzake vaststelt in de plaats treden van tot dan toe bestaande verbintenissen tussen partijen, dat OPTA binnen zes maanden moet beslissen en dat zij in spoedeisende gevallen een voorlopig besluit kan nemen.

## *Overgangsrecht*

Behalve het reeds genoemde art. III, dat helderheid moet verschaffen over de relatie tussen dit wetsvoorstel en het bestaande hoofdstuk 6 Tw, bevat het nog art. IV, dat gaat over de verhouding tussen het nieuwe art. 8.7 en het huidige art. 8.7. Art. IV bepaalt dat het oude art. 8.7 zijn werking pas verliest wanneer OPTA uitvoering heeft gegeven aan het nieuwe art. 8.7 lid 3 of 4. Kortom, het oude artikel blijft van toepassing, totdat OPTA (a) relevante markten heeft bepaald, (b) heeft bepaald of zij daadwerkelijk concurrerend zijn, dus (c) een partij met aanmerkelijke marktmacht heeft aangewezen<sup>25</sup> en (d) één of meer verplichtingen uit art. 8.8 heeft opgelegd. Gedurende deze exercitie kent de Telecommunicatiewet dus twee artikelen 8.7 die gelijktijdig gelden. Met name stap (d) is belangrijk, omdat geenszins vaststaat dat OPTA verplichtingen zal opleggen tegelijkertijd met een aanwijzingsbesluit. In de tussentijd zouden partijen in een slechtere positie verkeren dan nu: immers, de verplichtingen volgen nu reeds automatisch uit art. 8.7 en de Richtsnoeren. Uiteraard is dit alleen voor programma-aanbieders relevant: ISP's hebben nu überhaupt geen rechten op basis van art. 8.7 en kennen dus ook geen overgangsproblematiek.

Op deze plaats verdient tenslotte vermelding dat het eerste concept van dit wetsvoorstel, dat in april 2001 circuleerde,<sup>26</sup> een uitgebreider overgangsrecht kende. Belangrijk was vooral de bepaling dat alle kabelaanbieders voor een periode van twee jaar waren aangewezen voor wat betreft de verspreiding van programma's.

Nu motiveert de regering het ontbreken van overgangsrecht ten aanzien van *internettoegang* als volgt:

*Zonder nadere marktanalyse kan niet worden gesteld dat aanbieders van bepaalde telecommunicatiediensten op omroepnetwerken zijn aangewezen, omdat voor deze aanbieders geen redelijk alternatief zou bestaan. Daarnaast speelt een rol dat de omroepnetwerken in handen zijn van verschillende aanbieders en dat de mate waarin deze netten geschikt zijn voor telecommunicatiediensten en de capaciteit die voor telecommunicatiediensten beschikbaar is, vaak per regio, of zelfs per gemeente, verschilt.<sup>27</sup>*

Als de regering daadwerkelijk direct uitvoering had willen geven aan de wens van de Kamer om toegang tot de kabel voor ISP's te realiseren, had zij op deze plek juist anders kunnen beslissen. Dat had echter als groot nadeel gehad dat wellicht alleen gedurende een korte periode — tussen inwerkingtreding van deze wet en de uitvoering van het nieuwe Tw art. 8.7 na de inwerkingtreding van de nieuwe richtlijnen — een toegangsverplichting voor internetdiensten had bestaan, terwijl daarmee tegelijkertijd de marktafbakingsbevoegdheid van OPTA in verregaande mate zou zijn doorkruist.

## **Evaluatie**

Voor wat betreft toegang tot de kabel voor ISP's behelst dit wetsvoorstel in feite dat hoofdstuk 6 Tw van overeenkomstige toepassing is op omroepnetwerken. Met dien verstande, wel te verstaan, dat de relevante markten niet wettelijk zijn vastgelegd, dat de drempel voor het aannemen van aanmerkelijke marktmacht aanmerkelijk is verhoogd en dat de verplichtingen niet van rechtswege volgen uit de aanwijzing. In plaats van één taak (aanwijzen) heeft OPTA er drie (afbakenen, aanwijzen en opleggen).

Paradoxaal genoeg zal al dat extra werk van OPTA vermoedelijk leiden tot aanmerkelijk minder effect dan de bestaande aanwijzingen op grond van art. 6.4. Immers: uit de marktafbakening gaat blijken dat er één grote nationale markt is, waarvan OPTA vervolgens vermoedelijk zal moeten concluderen dat die daadwerkelijk concurrerend is, zodat er geen verplichtingen kunnen worden opgelegd. Hoewel OPTA er drie jaar



over heeft gedaan om (geen) gebruik te maken van haar aanwijzingsbevoegdheid (beter: aanwijzingsplicht) op grond van art. 6.4 lid 2, zal zij dat met het nieuwe art. 8.7 vermoedelijk veel sneller kunnen. Veel maakt het niet uit, want de uitkomst laat zich raden en die brengt geen wijziging ten opzichte van de huidige situatie met zich mee: of het nu een maand of een jaar duurt, er komt zo goed als zeker geen toegangsrecht voor ISP's.

De situatie wordt pas anders wanneer de marktafbakening verandert (zoals gezegd vooralsnog onwaarschijnlijk) of wanneer de marktomstandigheden radicaal veranderen. Hoe groot is die kans? Welnu: in februari 2002 waren er circa 330.000 kabelinternetaansluitingen en circa 121.000 ADSL-aansluitingen. Recente berichten lijken te bevestigen dat ADSL snel terrein wint ten koste van kabel.<sup>28</sup> Van de ADSL-aansluitingen loopt nog steeds meer dan 90% via MxStream van KPN Telecom, maar de kabelaansluitingen zijn verspreid over meerdere kabelnetten (en dus over meerdere aanbieders). Al met al heeft geen enkele partij bij benadering 50% van de markt en zal het moeilijk zijn om één partij aan te wijzen die beschikt over aanmerkelijke macht op deze nationale breedbandmarkt. Er zijn twee scenario's denkbaar waarin een aanwijzing wél mogelijk zou kunnen worden:

- een verregaande concentratie in de kabelmarkt, mits vergezeld van een achterblijvende groei van ADSL-verbindingen; of
- een sterke groei van ADSL, mits de dominantie van KPN Telecom ondanks regulering door OPTA aanhoudt en de kabel-ISP's sterk achterblijven.

Op voorhand zijn geen van beide scenario's erg waarschijnlijk.

Inmiddels is ook meer duidelijkheid ontstaan over hoe de Europese Commissie denkt over de afbakening van relevante markten op het gebied van internettoegang en internetnetwerktoegang. Media juni lanceerde zij een publieke consultatie over haar concept voor de 'Aanbeveling inzake relevante markten voor producten en diensten' die zij krachtens art. 15 lid 1 van de Kaderrichtlijn moet opstellen.<sup>29</sup> Deze aanbeveling maakt het nog onwaarschijnlijker dat ooit aan kabelexploitanten toegangsverplichtingen zullen worden opgelegd ten behoeve van ISP's. De Commissie ziet kabel niet als een voldoende serieuze bedreiging voor ADSL en heeft in de ontwerp-aanbeveling alleen specifiek 'lokale toegang voor doorverkoop, ten behoeve van de levering van breedband-Internetdiensten' als relevante markt afgebakend. Er bestaat dus volgens de Commissie überhaupt geen relevante markt voor kabelinternettoegang. Op zich is de Nederlandse markt enigszins bijzonder omdat de penetratie van kabel uitzonderlijk hoog is. OPTA zou dus de procedure van art. 7 Kaderrichtlijn kunnen volgen om in overleg met de Commissie een relevante productmarkt voor kabelinternettoegang af te bakenen in afwijking van de Aanbeveling, maar waarschijnlijk is het niet.

### **De reactie van de Kamer**

Een eerste indicatie van hoe de Kamer over het wetsvoorstel denkt is te vinden in het Verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, dat is vastgesteld op 10 april 2002.<sup>30</sup> De reacties van de verschillende fracties zijn zeer verschillend en getuigen van wisselend begrip van het wetsvoorstel.

De eerste reacties van de fracties blijken uit de wijze waarop zij kennis hebben genomen van het wetsvoorstel: PvdA (met instemming kennisgenomen), VVD (met belangstelling kennisgenomen), CDA (kennis genomen), D66 (met grote belangstelling kennisgenomen) en GroenLinks (verwelkomen het voorstel).

De CDA-fractie heeft begrijpelijkerwijs vragen over de noodzaak om nu partieel in te grijpen (waarom niet wachten op de gehele wijziging van de wet in verband met de nieuwe richtlijnen?). D66, als grote aanjager van de moties uit 2000, is begrijpelijkerwijs zeer teleurgesteld dat het voorstel zo lang op zich heeft laten wachten en vraagt zich als enige hardop af of dit wetsvoorstel bij benadering tegemoet komt aan de toen geuite wens van de Kamer om de kabel snel open te stellen voor ISP's. De fractie signaleert ook terecht de verwarring die nu dreigt doordat er in één wet twee aparte definities voor het begrip aanmerkelijke marktmacht worden gehanteerd.

In de reactie van de fracties van vooral D66 en Groenlinks schemert vooral door een nieuwe nadruk op consumentenbescherming. Zichtbaar<sup>31</sup> geïnspireerd door Van Eijk<sup>32</sup> vragen zij zich af hoe de positie van

consumenten beter kan worden beschermd, bijvoorbeeld door het toevoegen van kwaliteitsverplichtingen. Op zich kan het geen kwaad om de positie van consumenten ten opzichte van hun kabelaanbieder te versterken — laten wij dan meteen de investeringsplicht uit de WTV in ere herstellen — maar dat is een zorg die nadrukkelijk geen aanleiding was voor dit wetsvoorstel, die de Kamer niet eerder heeft geuit en waarvan ook niet zonder meer vaststaat dat die een aparte, partiële wetswijziging vereist.

Uit het Verslag moet geconcludeerd worden dat bij de Kamer niet meer de dadingsdrang leeft uit de zomer van 2000. Men lijkt zich vooral af te vragen of dit aparte wetsvoorstel nou nog wel nodig is en lijkt erbij te hebben neergelegd dat dit voorstel niet gaat opleveren wat men er in 2000 van had verwacht. Vermoedelijk is de regering het roerend eens met de stelling dat het wetsvoorstel niet per se nu hoeft te worden behandeld en dat even goed gewacht zou kunnen worden op de algehele herziening van de Telecommunicatiewet. Het zou dan ook niet verbazen als dit binnenkort een zachte dood sterft. Voor wat betreft de regering: doel bereikt.

## Conclusie

Zolang toegangsmarkten voor het aanbieden van breedbandinternettoegang dan wel onvoldoende concurrerend, dan wel onvoldoende gereguleerd zijn, hebben onafhankelijke ISP's het nakijken. OPTA en NMa, door één grote nationale breedbandmarkt af te bakenen, kiezen daarmee impliciet voor de gevolgtrekking dat er voldoende concurrentie zal blijken te zijn. Het kabinet kiest, tot zijn eigen genoegen aangedreven door Brussel, voor regulering die volledig afhankelijk is van die marktafbakening door de toezichthouder. Alles staat of valt bij de marktafbakening en zo moet het ook onder het nieuwe Europese telecommunicatierecht.

Dit alles heeft tot gevolg, dat onafhankelijke ISP's voorlopig de kabel niet op zullen komen. Tenzij de kabelaanbieders hen vrijwillig toelaten, maar het gebrek aan adequate toezichtbevoegdheden geeft een dermate asymmetrische machtsverhouding dat de kans op reële toegangsvoorwaarden mij klein lijkt. Twee jaar nadat de Tweede Kamer voor luidkeels beweerde concurrentie op de kabel te willen, is dat doel alleen maar verder weg geraakt. Het is nu aan de Kamer om aan te tonen dat het hem ernst is en om, binnen de grenzen van wat in Europees verband nog mogelijk is, het wetsvoorstel grondig te verbouwen. Is hij daar niet toe bereid dan maakt het weinig uit of hij het wetsvoorstel aanneemt of verwerpt. Onder de huidige marktverhoudingen en met nu gehanteerde marktdefinities is het wetsvoorstel in zijn huidige vorm namelijk, voor zover het toegang tot de kabel voor ISP's betreft, volstrekt zinloos.

---

1 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 203, nrs. 1–2.

2 Zie E.J. Dommering e.a., *Handboek Telecommunicatierecht. Inleiding tot het recht en de techniek van de telecommunicatie*, Den Haag: SDU Uitgevers 1999, p. 543–9. Voor de voorafgaande discussie, zie o.a. Van Eijk, Hins en Hugenholtz, 'Toegang tot de kabel II', Instituut voor Informatierecht 1995 en T.M. Snoep, *Toegang tot de kijker: een kink in de kabel?*, Den Haag: De Brauw Blackstone Westbroek 1995.

3 *Kamerstukken II* 1997/98, 25 533, nr. 55.

4 *Kamerstukken II* 1997/98, 25 533, nr. 82.

5 *Kamerstukken II* 1997/98, 25 533, nr. 3, p. 54–56.

6 *Kamerstukken I* 1997/98, 25 533, nr. 309b, p. 9.

7 In vervolg op de Eerste Kabelnota: *Kabel, omroep en consument: pluriformiteit, betaalbaarheid en vrije keuze*, *Kamerstukken II*, 1998/99, 26 602, nr. 1.

8 *Kamerstukken II*, 1999/00, 27 088, nr. 2.

9 *Kamerstukken II*, 1999/00, 27 088, nr. 2, p. 11.

10 Visie NMA en OPTA op kabelnota, 6 juni 2000, <http://www.OPTA.nl/download/KABELNMA.PDF>.

- 11 *Handelingen II* 27 juni 2000, p. 5874–5. Aangenomen werden: de motie-Van Zuijlen over toegang van internet serviceproviders tot de kabel (27 088, nr. 3); de motie-Van Zuijlen over de doorgifteplicht (27 088, nr. 4); de motie-Nicolaï c.s. over digitalisering van de kabel (27 088, nr. 5); de motie-Nicolaï/Van Walsem over open toegang voor internet via de kabel (27 088, nr. 6); de motie-Van Walsem/Halsema over wijziging van het Bouwbesluit (27 088, nr. 11); de motie-Halsema/Atsma over een gelijkkluidend toegangsregime voor de kabelinfrastructuur (27 088, nr. 12); de motie-Halsema c.s. over een stimuleringsfonds voor publieke digitale dienstverlening (27 088, nr. 14).
- 12 *Kamerstukken II*, 1999/00, 26 643, nr. 6.
- 13 *Kamerstukken II*, 1999/00, 27 088, nr. 15, p. 2–3.
- 14 <http://www.nma-org.nl/overigepub/2001/consultatiedocumenten/cons-internettoegang.PDF>.
- 15 Zie o.a. <http://www.dft.nl/servlet/ArticleByID?ID=1436900> en <http://www.nrc.nl/W2/Nieuws/2001/03/22/Med/02.html>.
- 16 Zie voor een discussie van Consultatiedocument, Rapportage en het eveneens relevante besluit van de d-g NMA inzake de concentratie UPC/PrimaCom: Machiel Bolhuis, 'Toegang tot de kabel voor ISP's: access for all?', *Mediaforum* 2002–1, p. 2–6.
- 17 [http://www.OPTA.nl/download/rap\\_internettoegang\\_nma\\_OPTA\\_141201.pdf](http://www.OPTA.nl/download/rap_internettoegang_nma_OPTA_141201.pdf). De verschillende reacties op het Consultatiedocument worden samengevat aan het einde van de Rapportage.
- 18 Rapportage internettoegang, § 153 e.v. en § 180 e.v.
- 19 Besluit d.d. 21 november 2001, te vinden op internet: <http://www.OPTA.nl/download/geschilmerkpn.pdf>. Zie ook Pres. Rb. Rotterdam 20 februari 2001, *Mediaforum* 2001–4, nr. 20 m.nt. R.D. Chavannes.
- 20 Zie in dit kader het besluit van de d-g NMA van 25 januari 2002 op de klacht van HCC tegen de tariefverhoging van MxStream, zaaknr. 2856, genoemd in *Mediaforum* 2002–4, p. 118.
- 21 Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, *PbEG* L 108 van 24 april 2002, p. 33–50.
- 22 Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, *PbEG* L 108 van 24 april 2002, p. 7–20.
- 23 Voor een omschrijving van de nieuwe richtlijnen, zie o.a. E.J. Dommering, 'De nieuwe Brusselse Telecommunicatierichtlijnen', *Computerrecht* 2001/1, p. 4–10; M.J. Geus en G.J. Zwenne, 'Het Europese telecommunicatierecht na 24 juli 2003 en de gevolgen voor de Nederlandse wetgeving', *Mediaforum* 2002–6, p. 196–205. Over de verhouding tussen sectorspecifiek toezicht en algemeen mededingingsrecht, zie A.T. Ottow en A. Prompers, 'De rol van het mededingingsrecht in de telecommunicatiesector', *Mediaforum* 2002–1, p. 7–14.
- 24 *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 203, nr. 3 (hierna: MvT), p. 25.
- 25 Of, als de markt daadwerkelijk concurrerend is, geen verplichtingen heeft opgelegd (lid 4).
- 26 Zie N.A.N.M. van Eijk, 'Nieuwe regels over toegang tot omroepnetwerken', *Mediaforum* 2001–4, p. 117.
- 27 MvT, p. 11.
- 28 Persbericht Multiscope, <http://www.multiscope.nl/persbericht-volledig.phtml?uniek=20020705090928>.
- 29 Ontwerp-aanbeveling van de Commissie betreffende relevante markten voor producten en diensten in de elektronische-sector communicatie die kan worden onderworpen aan regelgeving ex ante in overeenstemming met Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en —diensten, vastgesteld door de Commissie op 17 juni 2002. [http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/news/documents/recommendation\\_directive\\_2002\\_21\\_EC/nl.pdf](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/news/documents/recommendation_directive_2002_21_EC/nl.pdf).
- 30 *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 203, nr. 5.
- 31 Verslag, p. 12.
- 32 N.A.N.M. van Eijk, 'Nieuwe regels over toegang tot omroepnetwerken II', *Mediaforum* 2002–3, p. 85.