

Vergaderjaar 1996–1997

25 128

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 september 1996 en het nader rapport d.d. 27 november 1996, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 juni 1996, no. 96.003032, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels inzake instelling van een college voor de post- en telecommunicatiemarkt (Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatie-autoriteit).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 juni 1996, nr. 96.003032, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 september 1996, nr. W09.96.0227, bied ik U hierbij aan.

1. Het wetsvoorstel heeft tot doel een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) in het leven te roepen, zijnde een college voor de post- en telecommunicatiemarkt en genaamd Onafhankelijke post- en telecommunicatie-autoriteit (hierna: de autoriteit).

Uit tekst en considerans van het wetsvoorstel blijkt dat de taken van de autoriteit met name betreffen het houden van toezicht op de naleving van specifieke bepalingen van de Postwet, de Wet op de telecommunicatievoorzieningen (WTV) en de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur (hierna: de Vergunningenwet) alsmede het geven van specifieke beschikkingen op grond van die wetten.

De minister verwijst ter motivering van de keuze voor een zbo als vorm voor de autoriteit in de eerste plaats naar twee door de Tweede Kamer der Staten-Generaal in het vergaderjaar 1994/95 aangenomen moties. Daarnaast heeft de regering besloten voorlopige toepassing te geven aan de concept-Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (hierna: de concept-Aanwijzingen) (kamerstukken II 1994/95, 24 130, nr. 5, blz. 9). Inmiddels is de definitieve tekst van de Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (hierna: de Aanwijzingen) vastgesteld (regeling van 5 september 1996, nr. 96M006572).

De Raad van State zal in het onderstaande het wetsvoorstel toetsen aan de genoemde gegevens en daarna aandacht schenken aan de bestuurlijke boete, die in het wetsvoorstel een plaats heeft gekregen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting, zoals voorgelegd aan de Raad van State, is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

2. De jongste en meest vergaande motie is de motie Van Zuijlen c.s. (kamerstukken II 1994/95, 21 693, XII, nr. 12). In het dictum van deze motie wordt de regering verzocht een voorstel te doen voor een als tijdelijk bedoelde organisatievorm voor toezicht en controle, nadat de kamer heeft overwogen dat op langere termijn ook de markt van post en telecommunicatie zich binnen het kader van het mededingingsbeleid moet afspelen en heeft uitgesproken dat voor de overgangperiode een zbo moet worden ingesteld dat zich bezig gaat houden met (mededingings)toezicht, controle en interconnectievoorwaarden.

De Raad stelt vast dat de kamer uitdrukkelijk om een als tijdelijk bedoeld zbo heeft gevraagd, maar dat uit het wetsvoorstel en de memorie van toelichting niet valt af te leiden wanneer het voorgestelde zbo zal ophouden te bestaan. Weliswaar wordt in paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting geschreven over het afbouwen van het specifieke regime op het terrein van de post en de telecommunicatie, maar onduidelijk blijft of dit zal leiden tot het opheffen van het zbo na het al dan niet overdragen van taken aan de in bedoelde paragraaf genoemde Dienst voor de mededinging en welk tijdpad de minister daarbij voor ogen staat. De Raad acht het wenselijk dat op dit punt duidelijkheid wordt verschaft.

3. In de memorie van toelichting overweegt de minister dat de taken waar het in dit wetsvoorstel om gaat uitdrukkelijk door de overheid moeten worden behartigd. De minister rechtvaardigt evenwel in hoofdstuk 2 de keuze voor een zbo mede op grond van het feit dat de staat voorlopig een belangrijk aandeelhouder van de Koninklijke PTT Nederland N.V. (KPN) zal blijven, waarbij het aandeelhouderschap door de Minister van Verkeer en Waterstaat zal worden uitgeoefend. Het opdragen van bedoelde overheidstaken aan een zbo zou dan de schijn dat de staat financiële belangen laat meewegen bij te nemen beslissingen teniet kunnen doen. De Raad is van oordeel dat het toezicht op de mededinging in de post- en telecommunicatiemarkt een taak is van zodanig algemeen maatschappelijk en economisch belang, dat de minister terzake volledig zeggenschap zou moeten bezitten. In dit verband wijst de Raad op het wetsvoorstel houdende nieuwe regels omtrent de mededinging (Mededingingswet) (kamerstukken II 1995/96, 24 707), waarbij is gekozen voor een interne verzelfstandiging en derhalve voor instandhouding van de ministeriële zeggenschap ten aanzien van de toezichtstaken van de Dienst voor de mededinging. De Raad is van oordeel dat de minister zich bij het opstellen van regelgeving niet zou moeten laten leiden door de vrees van een opgewekte schijn.

1, 2 en 3. De Raad adviseert het voornemen tot instelling van het zbo in heroverweging te nemen en hanteert daarvoor in hoofdzaak twee argumenten:

a. Het gaat bij het toezicht om een taak van zodanig algemeen maatschappelijk en economisch belang dat de minister terzake volledige zeggenschap zou moeten bezitten, net zoals de minister van Economische Zaken met betrekking tot de Dienst voor de Mededinging;

b. De minister moet zich bij het opstellen van regelgeving niet laten leiden door de vrees van een opgewekte schijn van belangenverstremming.

Ik merk ten aanzien daarvan het volgende op.

Het primaat van de politiek brengt mee dat bij de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan weloverwogen besloten dient te worden over de wenselijkheid om bestuurstaken niet onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid te doen verrichten. Het doorslaggevende criterium voor die besluitvorming is niet het maatschappelijk en economisch belang van de bestuurstaken op zich. Veeleer gaat het om de afweging of het maatschappelijke en economische belang, dat met de taken is gemoeid, het meest is gediend met uitvoering onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid dan wel met een taakverdeling tussen een minister en een op afstand gezet, gespecialiseerd bestuursorgaan. Een voorbeeld daarvan is het onderbrengen bij een zelfstandig bestuursorgaan als de Nederlandsche Bank van monetaire en toezichtstaken, waarvan het maatschappelijk en het economisch belang buiten twijfel staat, evenals het nut en de noodzaak van de uitvoering daarvan op afstand van het politieke bestuur. Het regeringsbeleid, zoals weergegeven in de Aanwijzingen voor de regelgeving, sluit dergelijke keuzes niet uit, maar eist dat een aantal toetsingscriteria wordt toegepast. Aanwijzing 124c geeft een limitatieve opsomming van de motieven die kunnen leiden tot instelling van

een zelfstandig bestuursorgaan en geeft aan dat «bovendien de voordelen van een vermindering van de ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurstaak moeten opwegen tegen de nadelen van de verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal». Zoals ik in dit nader rapport en in de memorie van toelichting uiteen zal zetten, is daarvan in het onderhavige geval sprake.

Een voornemen tot instelling van een zelfstandig bestuursorgaan dient voorts volgens Aanwijzing 124d aan de hand van een aantal standaard vragen te worden gemotiveerd. Ook daarop wordt in de memorie van toelichting uitvoerig ingegaan. Indien gekozen wordt voor een zelfstandig bestuursorgaan, dient wel nauwkeurig te worden gemotiveerd in welke mate de betrokken minister verantwoordelijkheid dient te behouden en welke instrumenten beschikbaar zijn om aan die verantwoordelijkheid inhoud te geven. Ook daarop ga ik in dit nader rapport en in de memorie van toelichting in.

In het onderhavige wetsvoorstel is sprake van het uitvoeren van overheids-taken waarbij de taakverdeling tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en het zelfstandig bestuursorgaan primair zodanig vorm is gegeven, dat de minister volledig greep behoudt op de regelgeving waarbinnen het toezicht zich beweegt. De toepassing van de betreffende regelgeving in individuele, concrete, gevallen wordt opgedragen aan een gespecialiseerd orgaan, waarbij de minister ten aanzien van de toepassingspraktijk een aantal sturings-instrumenten tot zijn beschikking heeft, die in paragraaf 1 van hoofdstuk 4 van de wet zijn beschreven. De mogelijkheden voor de Staten-Generaal om parlementaire controle uit te oefenen met betrekking tot de concrete toepassing van regelgeving in individuele gevallen komt daarmee te vervallen en wordt beperkt tot het eventuele gebruik van de sturingsinstrumenten door de minister.

Deze bestuurlijke opzet past in en komt voort uit een brede internationale ontwikkeling waarin als vervolg op de privatisering van nationale PTT's en de liberalisering van de telecommunicatiemarkt, in de meeste landen van de EG en in toenemende mate ook daarbuiten wordt overgegaan tot instelling van zelfstandige toezichthouders voor deze sector. In de EG wordt deze ontwikkeling door Europese richtlijnen gestimuleerd. Aanvankelijk ging het daarbij om de scheiding van regelgevende en toezichtsfuncties van de geprivatiseerde voormalige staatsbedrijven, zoals ook in Nederland doorgevoerd in 1989. De nadruk komt echter steeds meer te liggen op het scheppen van afstand tussen de toezichtsfunctie en de Staat als aandeelhouder van de meest dominante marktpartij. De rol van de toezichthouder in een geliberaliseerde telecommunicatiemarkt is immers een bijzondere: behalve als bewaker van algemeen maatschappelijke en consumentenbelangen treedt hij ook op als scheidsrechter in geschillen tussen bedrijven onderling, en draagt hij bij aan het «scheppen» van meer evenwicht in de markt («level playing field») door het toepassen van asymmetrie in de rechten en plichten van marktpartijen. Onafhankelijkheid van de toezichthouder is daarbij van belang, zowel met het oog op het genoemde aandeelhouderschap als in meer algemeen-politieke zin. Wat dit laatste betreft is het motief voor verzelfstandiging vergelijkbaar met de motieven die een rol spelen bij de eerdergenoemde zelfstandige taakuitvoering door de Nederlandsche Bank. Het feit dat de overheid gedurende een zeer lange periode in verschillende rollen nadrukkelijk in deze markt aanwezig is geweest maakt marktpartijen daarin bovendien extra gevoelig voor een zuivere en ook formele rollenscheiding. Die rollenscheiding kan daarom bijdragen aan het ondernemers- en investeringsklimaat in deze markt. Voorts wordt het bestaan van een onafhankelijke toezichthouder door een grote handelspartner als de Verenigde Staten meegewogen in de onderhandelingen over het toelaten van buitenlandse bedrijven tot zijn telecommunicatiemarkt.

Gelet op het bovenstaande ben ik het eens met de Raad dat het toezicht op de mededinging in de post- en telecommunicatiemarkt een taak is van groot algemeen maatschappelijk en economisch belang. Ik verbind hieraan echter niet de conclusie dat de minister terzake volledig zeggenschap zou moeten behouden. Wel heb ik de tekst van de memorie van toelichting op het punt van de motivering van de keuze voor een zbo verder aangevuld en verduidelijkt.

In zijn advies wijst de Raad op het feit dat in het kader van de Mededingingswet is gekozen voor een interne verzelfstandiging van de toezichtstaken. Hierover zij opgemerkt dat er sprake is van een aantal

duidelijke verschillen tussen het mededingingstoezicht en het toezicht op telecommunicatie- en postmarkt:

- het meergenoemde aspect van het aandeelhouderschap van de Staat in KPN;
- het asymmetrische, op het ombouwen van monopolie naar marktwerking gerichte karakter van het toezicht;
- het feit dat – mede in verband daarmee – de regelgeving op het gebied van telecommunicatie en post relatief gedetailleerd is uitgewerkt;
- de meer discretionaire bevoegdheden en ruimte voor opportuniteitsafweging bij de uitvoering van de Mededingingswet.

De Raad wijst erop dat de memorie van toelichting en de door de Tweede Kamer aangenomen moties duiden op een tijdelijk orgaan. Onduidelijk blijft wanneer het zbo zal ophouden te bestaan.

Ik merk hierbij op dat de beëindiging van het specifieke toezicht op het terrein van de post en telecommunicatie, of een deel daarvan, afhankelijk is van de vraag op welk moment sprake zal zijn van zodanige marktwerking dat verder met het normale mededingingstoezicht zal kunnen worden volstaan. Het is op dit moment onmogelijk te voorspellen op welke termijn dit het geval zal zijn.

Voor de telecommunicatiesector kan enerzijds enige indicatie worden ontleend aan de Britse markt waarin na ruim tien jaar nog slechts in relatief geringe mate marktaandeel door de dominante aanbieder is verloren aan concurrenten. Anderzijds biedt de structuur van de Nederlandse markt en met name de unieke penetratiegraad van alternatieve infrastructuur kansen op versnelde normalisering van marktverhoudingen. Voor de postmarkt hangt de totstandkoming van normale marktverhoudingen om te beginnen nog af van (internationale overeenstemming over) het liberaliseren van de wetgeving, waarvoor thans nog geen datum te noemen is.

Omdat de termijn waarop normale concurrentie zal ontstaan niet goed voorspelbaar is en teneinde de levensduur van het in te stellen zbo nietodeloos lang te rekken is het in het wetsvoorstel voorziene evaluatiemechanisme versterkt. Conform de Aanwijzingen was reeds een aantal bepalingen opgenomen. Artikel 17 van de wet regelt dat het zbo jaarlijks verslag uitbrengt van de werkzaamheden, het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkwijze. Daarnaast schrijft artikel 25 van de wet voor dat de minister binnen vijf jaar na de inwerking-treding van de wet en vervolgens vierjaarlijks rapporteert aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het college. Aan dit laatste artikel is in het herziene wetsvoorstel de expliciete bepaling verbonden dat de minister daarbij tevens rapporteert omtrent de wenselijkheid van het al dan niet voortzetten van het zbo; ik heb de redactie van artikel 25 dienovereenkomstig aangepast. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

4. In het verlengde van het hiervoor genoemde argument van partijdigheid van de staat bij beslissingen op het terrein van de post en telecommunicatie wordt in de memorie van toelichting als reden voor de instelling van het zbo gegeven dat voor alle in het wetsvoorstel genoemde taken van de autoriteit de behoefte bestaat aan onafhankelijke oordeelsvorming, zoals bedoeld in aanwijzing 124c, onder a, van de concept-Aanwijzingen (paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting). Aanwijzing 124c, onder a, van de concept-Aanwijzingen is inhoudelijk ongewijzigd overgenomen in de Aanwijzingen. De Raad is van mening dat ten aanzien van de uitgifte van vergunningen het argument van de onafhankelijkheid van de autoriteit geen rol speelt (paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting). Het gaat hier immers om een regelgebonden bevoegdheid. De Raad geeft dan ook in overweging de memorie van toelichting op dit punt aan te passen.

4. Terecht wijst de Raad erop dat in het geval van de in het wetsvoorstel bedoelde vergunning- en machtigingverlenende taken de motivering van de overdracht aan het zbo moet worden verduidelijkt. Enerzijds is er inderdaad sprake van een groot aantal regelgebonden beschikkingen. Voor deze beschikkingen geldt het verzelfstandigingsmotief genoemd in de Aanwijzing 124c, onder b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In een aantal specifieke gevallen blijft er echter ook sprake van beoordelingscriteria waarbij het motief van onafhankelijke oordeelsvorming uit Aanwijzing 124c, onder a,

mede een rol speelt. Dit is met name het geval bij de beoordeling van de vraag of verlening dan wel handhaving van een vergunning in strijd is met de tot stand te brengen mededinging. Deze toetsing gaat in voorkomende gevallen vooraf aan de regelgebonden uitvoering.

De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

5. De minister constateert in de toelichting (paragraaf 4.5) dat een zekere spanning bestaat met de concept-Aanwijzingen waar het gaat om de voorgestelde bevoegdheid voor de autoriteit om te oordelen in interconnectiegeschillen (artikel 20, onderdeel N), aangezien de beslechting van dergelijke geschillen niet volledig is te normeren. De minister wijst erop dat in het geval van als onwenselijk beschouwde besluitvorming door het zbo bijsturing gegeven kan worden door het geven van aanwijzingen en door middel van het bevorderen van eventuele wetswijziging. De bevoegdheid om algemene aanwijzingen te geven is weliswaar toegekend in artikel 14, eerste lid, van het wetsvoorstel, maar kan een reactief karakter hebben. Het bevorderen van een wetswijziging heeft per definitie een reactief karakter. Wetswijziging speelt slechts in die gevallen waarin het zbo reeds een als onwenselijk beschouwd besluit heeft genomen. De Raad meent, gelet hierop, dat het beter zou zijn om de bevoegdheid om te oordelen in interconnectiegeschillen onder de zeggenschap van de minister te laten uitoefenen, zodat ook aanwijzingen in het concrete geval gegeven kunnen worden. De Raad ziet in het vorenstaande een reden temeer voor heroverweging van de gemaakte keuze.

Onverminderd hetgeen hiervoor is opgemerkt, verdient in de voorgestelde regeling een aantal andere facetten aandacht.

5. De Raad is van mening dat de – minder goed vooraf aan normering te binden – bevoegdheid om te oordelen in interconnectiegeschillen onder de zeggenschap van de minister moet worden uitgeoefend. Dit omdat anders de minister slechts reactief, door aanpassing van regelgeving of het geven van toekomstgerichte aanwijzingen, kan optreden en een «als onwenselijk beschouwd besluit» van het zbo in een concreet geval niet zal kunnen wijzigen. De Raad ziet hierin een reden temeer voor heroverweging van de keuze tot het instellen van een zbo.

Ik wil hierbij het volgende opmerken. Voor wat interconnectie betreft is het algemeen-maatschappelijk en economisch belang primair gelegen in het feit dat interconnectie daadwerkelijk tot stand komt. Dit belang is wettelijk gewaarborgd door middel van de verplichting van betrokken partijen om interconnectie tot stand te brengen. Daarbij is er de wettelijke taak van het zbo om bij weigerachtigheid of bij conflicten over de voorwaarden waaronder interconnectie wordt geboden, bindende uitspraken te doen. De minister heeft terzake van de taakuitoefening door het zbo in het algemeen een aantal instrumenten, met als uiterste instrument een regeling met betrekking tot eventuele taakverwaarlozing door het zbo. Voorzover het wenselijk is nog andere algemeen-maatschappelijke of economische belangen aan te geven die als randvoorwaarden moeten worden meegenomen bij het beslechten van interconnectiegeschillen, bestaat daarvoor uiteraard de mogelijkheid voor de minister door deze in de regelgeving te vervatten.

Bij uitstek op het gebied van de potentiële belangentegenstellingen tussen marktpartijen onderling, waarbij in een concrete geschillen arbitrage dient plaats te vinden, is sprake van een beperkte normeerbaarheid. Het gaat daarbij met name om de (financiële en andere) condities waaronder interconnectie wordt verleend, waarbij voor partijen zeer grote financiële belangen op het spel staan. Juist bij geschilbeslechting in deze gevallen spelen de ad punt 1, 2 en 3 genoemde motieven voor verzelfstandiging een rol.

De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

6. In paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting staat een opsomming van de taken van de autoriteit. Deze opsomming loopt echter niet parallel aan de in artikel 10 van het wetsvoorstel opgenomen opsomming van taken van de autoriteit. De Raad adviseert beide opsommingen met elkaar in overeenstemming te brengen.

6. Aan het advies van de Raad, de taakopsomming van de autoriteit in artikel 10, (in het huidige wetsvoorstel vernummerd tot artikel 15), respectievelijk paragraaf 4.1 (in de huidige memorie van toelichting paragraaf 3.1) van

de memorie van toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen, is gevolg gegeven.

7. Naar het oordeel van de Raad is het takenpakket dat in het wetsvoorstel aan de autoriteit wordt toebedeeld te ruim en de motivering voor het toekennen ervan op punten ontoereikend.

a. In artikel 10, onder d, van het wetsvoorstel wordt als taak genoemd «het verrichten van andere bij wet opgedragen taken». De memorie van toelichting zwijgt over de vraag of aan bepaalde taken wordt gedacht en zo ja, aan welke. De Raad neemt aan dat niet wordt bedoeld op de voorgestelde wijzigingen in de Postwet, de WTV en de Vergunningenwet die niet direct betrekking hebben op de overige taken als bedoeld in artikel 10, onder a, b en c, van het wetsvoorstel.

De gekozen open-einde-formulering staat op gespannen voet met aanwijzing 124g van de Aanwijzingen, waarin wordt voorgeschreven een nauwkeurige omschrijving van de taak van het zbo op te nemen.

b. De omvang van de bevoegdheden van de autoriteit om invulling te geven aan bijvoorbeeld de toezichtstaak (artikelen 19, onderdeel K, en 20, onderdeel SS, van het wetsvoorstel) doet de vraag rijzen of deze taak niet te ruim is geformuleerd. Als uitvloeisel van de toezichtsbevoegdheid, en niet als onderdeel daarvan zoals de toelichting suggereert, krijgt de autoriteit de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen tot 1 miljoen gulden. De in paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting gegeven motivering is naar het oordeel van de Raad te summier om het toekennen van een dergelijke bevoegdheid te dragen.

c. In artikel 20, onderdeel M, van het wetsvoorstel wordt een bevoegdheid van de minister opgedragen aan de nieuw te vormen autoriteit. Het gaat om de bevoegdheid om in «bijzondere gevallen» ontheffing te verlenen van het verbod om telecommunicatie-infrastructuur te koppelen aan radio-elektrische zend- en ontvanginrichtingen (artikel 13p, vierde lid, WTV). Het begrip «bijzondere gevallen» wordt noch in de tekst van de bepaling noch in de toelichting nader omschreven, hetgeen onder meer het risico met zich brengt dat de autoriteit hieraan een te ruime invulling geeft. De Raad adviseert daarom in de memorie van toelichting op dit begrip in te gaan.

7a. Gelet op de opmerking van de Raad is besloten om artikel 10 (in het huidige wetsvoorstel vernummerd tot artikel 15), onder d, van het wetsvoorstel te schrappen.

b. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete maakt onderdeel uit van het wettelijk sanctie-instrumentarium van zowel de Wet op de telecommunicatievoorzieningen (WTV) als de Postwet. Het opdragen van de toezichtstaak aan het zelfstandig bestuursorgaan voegt niets toe en doet niets af aan de motivering die ten grondslag ligt aan het sanctie-instrumentarium van beide wetten. Gelet op de hierboven onder ad 1, 2 en 3 beschreven, kapitaalcrachtige, sterk gemotiveerde marktpartijen en hoge winstverwachtingen is een substantiële bestuurlijke boete noodzakelijk uit een oogpunt van gezag en effectiviteit.

Wel is mede naar aanleiding van de opmerking van de Raad opnieuw overwogen of oplegging van bestuurlijke sancties volledig buiten de ministeriële verantwoordelijkheid moet worden gebracht. Enerzijds is het uit een oogpunt van gezaghebbende taakuitoefening gewenst dat het zbo zijn inhoudelijke oordelen zonodig kracht bij kan zetten door het hanteren van sancties, anderzijds is het uitoefenen van zulke sancties buiten de ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland niet gebruikelijk. In het wetsvoorstel is er nu voor gekozen beide doelstellingen zo goed mogelijk te dienen door de oplegging van deze sancties door het zbo te onderwerpen aan een goedkeuring door de minister van Verkeer en Waterstaat, wegens strijd met het recht.

c. De bevoegdheid om in bijzondere gevallen ontheffing te verlenen van het verbod om telecommunicatieinfrastructuur te koppelen aan radio-elektrische zend- en ontvanginrichtingen is inmiddels achterhaald. Het uitgangspunt dat er sprake is van uniforme infrastructures impliceert dat er geen sprake zou moeten zijn van enige beperking met betrekking tot de koppeling hiervan.

Artikel 13p, derde en vierde lid van de WTV, komt derhalve te vervallen.

8. Ook de verhouding tussen de bevoegdheden van de autoriteit aan de ene kant en de minister aan de andere kant is op punten onduidelijk.

In de eerste plaats is de verhouding tussen artikel 12, tweede lid, en artikel 12, vierde lid, van de Postwet, zoals die zullen luiden na de voorgestelde wijziging onduidelijk (artikel 19, onderdeel D). Volgens artikel 12, tweede lid, onderdeel a, onder 3°, registreert de autoriteit een aantal vervoerders, terwijl de minister op grond van het vierde lid de ambtenaren kan aanwijzen aan wie de geregistreerde inlichtingen moet verstrekken nodig voor het toezicht op de naleving, hetgeen weer een taak is van de autoriteit op grond van het voorgestelde artikel 14b juncto artikel 14a van de Postwet.

In de tweede plaats is de verhouding tussen artikel 21, eerste en vierde lid, WTV na wijziging (artikel 20, onderdeel R) en hetgeen in paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting wordt opgemerkt onduidelijk. In genoemde passage wordt gesteld dat «de verlening van vergunningen, waaraan frequentie-aspecten zijn verbonden, is voorbehouden aan de Minister van Verkeer en Waterstaat». Op grond van artikel 21 WTV wordt echter de autoriteit bevoegd om een machtiging te verlenen om een draadomroepinrichting aan te leggen, waaraan onder andere voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden die betrekking hebben op de toewijzing en het gebruik van radio-frequenties (vierde lid, onder e). De Raad acht het noodzakelijk dat de minister hier meer duidelijkheid verschaft.

Het is de Raad vervolgens niet duidelijk geworden wat het bestaansrecht is van het voorgestelde artikel 14c van de Postwet (artikel 19, onderdeel H) naast het voorgestelde artikel 14a, aangezien de minister zelf toezicht houdt op de in de artikelen 14a en 14c genoemde onderwerpen. Hetzelfde geldt voor de artikelen 42a en 42c WTV. Het college adviseert artikel 14c van de Postwet en artikel 42c WTV als hier voorgesteld te heroverwegen.

8. De Raad constateert terecht een onduidelijkheid ten aanzien van de verhouding tussen de bevoegdheden van het zbo en de minister in het kader van artikel 12 van de Postwet (koeriersvervoer). Artikel 12, vierde lid, was ten onrechte niet aangepast, in die zin dat het college ambtenaren zal kunnen aanwijzen aan wie de geregistreerde koerier inlichtingen moet verstrekken nodig voor het toezicht op de naleving. De beoogde wijziging is thans opgenomen in het wetsvoorstel.

Ingevolge het advies van de Raad is in de memorie van toelichting duidelijkheid verschaft over de verlening van machtigingen door het college om een draadomroepinrichting aan te leggen. Voorschriften en beperkingen die betrekking hebben op de toewijzing en het gebruik van radio-frequenties (artikel 21, vierde lid, onder e, WTV) zullen door de minister op grond van artikel 17 worden gegeven. Derhalve wordt artikel 21, vierde lid, onder e, WTV, geschrapt.

Als gevolg van de opmerking van de Raad zijn de voorgestelde artikelen 14c van de Postwet en 42c van de WTV, als zijnde, overbodig geschrapt.

9. In de memorie van toelichting wordt in paragraaf 10.1 een overweging gewijd aan de kwaliteitseisen die worden gesteld. Op basis van een kwaliteitsstudie is een uitvoeringsprogramma opgesteld. De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting melding te maken van de uitkomsten van de studie en de inhoud van het uitvoeringsprogramma.

9. Ter uitvoering van de aanbeveling van de Raad zijn in paragraaf 10.1 (in de huidige memorie van toelichting paragraaf 9.1) van de memorie van toelichting de resultaten van het onderzoek naar het vereiste kwaliteitsniveau vermeld. Tevens is een passage gewijd aan de op grond hiervan voorgestelde verbeteringsmaatregelen.

10. In artikel 20, onderdeel AA, van het wetsvoorstel wordt voorgesteld de artikelen 40b en 40c WTV te wijzigen. Door deze wijziging wordt de bevoegdheid om een oordeel te geven over een maatregel die wordt genomen door een marktpartij in het kader van richtlijn nr. 90/387/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 juni 1990 betreffende de totstandkoming van de interne markt voor telecommunicatiediensten door middel van de tenuitvoerlegging van Open Network Provision (ONP) (PbEG L 192)

toegekend aan de autoriteit. De autoriteit wordt tevens bevoegd om in het verlengde van dit oordeel een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 43 WTV.

In artikel 21, onderdeel G, van het wetsvoorstel wordt bovendien voorgesteld om artikel 14 van de Vergunningenwet zodanig aan te passen dat de autoriteit bevoegd wordt om een infrastructuurvergunning met gebiedsbeperking in te trekken, indien de naleving van een bindend besluit van een instelling van de Europese Unie dit vordert (artikel 14, aanhef en onder c, van de Vergunningenwet).

De vraag rijst hoe deze bepalingen zich verhouden tot aanwijzing 124l van de Aanwijzingen. Noch uit de tekst van de regeling noch uit de memorie van toelichting blijkt of aan de minister bevoegdheden worden toegekend om dit oordeel respectievelijk de intrekking ongedaan te maken, als deze in strijd zouden zijn met het Gemeenschapsrecht.

De centrale overheid kan zich bij niet-naleving van het Gemeenschapsrecht door zbo's immers niet beroepen op de constitutionele onafhankelijkheid of eigen bevoegdheden van deze organen (kamerstukken II 1994/95, 24 130, nr. 5, blz. 31). De Raad is van mening dat daaruit volgt dat de toepassing van aanwijzing 124l van de Aanwijzingen in elk geval zal moeten leiden tot toekenning van zodanige bevoegdheden aan de minister dat deze overtreding van het Gemeenschapsrecht door het zbo zal kunnen voorkomen of corrigeren. De taakverwaarlozingsregeling in aanwijzing 124m van de Aanwijzingen, die blijkens de toelichting mede is opgenomen voor het geval dat het zbo een rol speelt bij de uitvoering van EG-regelgeving, is als achteraf werkend en ook wel stigmatiserend middel in de ogen van de Raad ten hoogste geschikt om tot extra waarborg te dienen, maar is niet toereikend om de verantwoordelijkheid die voortvloeit uit het EG-Verdrag, in het bijzonder artikel 5 daarvan, gestalte te geven. De Raad adviseert om een andere sturingsbevoegdheid voor de minister op te nemen in het wetsvoorstel.

10. De Raad adviseert om een andere sturingsbevoegdheid voor de minister op te nemen dan de taakverwaarlozingsbepaling van het wetsvoorstel. Wat dit punt betreft heb ik er echter in algemene zin voor gekozen af te zien van schorsings- of vernietigingsrechten met betrekking tot individuele beslissingen. Dit zou zich immers slecht verdragen met het hoofddoel van de instelling van het zbo, namelijk het vertrouwen op te wekken dat bij het toepassen van regelgeving in individuele gevallen (de schijn van) belangenverstremming is uitgesloten. Ook zou de minister de rol van beroepsinstantie opgedrongen kunnen krijgen, terwijl er voldoende rechtsmiddelen openstaan bij de rechter.

Niettemin meen ik dat de Raad terecht opmerkt dat dit niet kan afdoen aan de noodzaak dat de minister beschikt over voldoende instrumenten om te voldoen aan de plichten van de staat om zorg te dragen voor naleving van het communautaire recht, ook door onafhankelijke bestuursorganen. Ingeval het zbo een besluit neemt in strijd met het Gemeenschapsrecht, kan de minister als belanghebbende tegen dit besluit bij de rechter beroep instellen. Dit instrument is voldoende om de verantwoordelijkheid van de minister te kunnen effectueren.

11. Aanwijzing 124q van de Aanwijzingen bepaalt dat een zbo onder de competentie van de Nationale ombudsman wordt gebracht en in principe valt onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Hieraan wordt toepassing gegeven door opneming in de bijlage bij het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo. Uit de memorie van toelichting blijkt niet van het voornemen hiertoe. De Raad adviseert hieraan aandacht te schenken.

11. In aansluiting op het advies van de Raad is in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel opgenomen dat het college onder de competentie van de Nationale ombudsman, alsmede onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur zal worden gebracht.

12. Aanwijzing 124s van de Aanwijzingen noemt het model dat gevolgd dient te worden met betrekking tot de plicht voor het zbo om jaarlijks aan de minister verslag uit te brengen. Een element van het model is de algemene verkrijgbaarheid van het verslag. In artikel 12 van het wetsvoorstel ontbreekt echter dit element. De Raad adviseert hierin alsnog te voorzien.

12. Conform het advies van de Raad is artikel 12 (in het huidige wetsvoorstel vernummerd tot artikel 17) van het wetsvoorstel in overeenstemming gebracht met Aanwijzing 124s.

13. Om de onafhankelijkheid van het zbo voor wat betreft het personeels-beheer te waarborgen, wordt in artikel 9 van het wetsvoorstel bepaald dat de medewerkers van het bureau voor de uitoefening van hun taak uitsluitend verantwoording verschuldigd zijn aan de autoriteit. Volgens de toelichting op artikel 9 verzekert dit artikel dat het ambtelijk personeel van het bureau kan worden aangesteld en ontslagen namens de minister door de secretaris van de autoriteit. Deze mandaatsconstructie garandeert echter geenszins dat het personeel geheel onafhankelijk van de minister kan opereren. Als mandaatgever is de minister immers bevoegd de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies te geven over eventueel ontslag of schorsing (vergelijk ook artikel 10:6, eerste lid, van de Derde tranche Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Awb) en in voorkomende gevallen de bevoegdheidsuitoefening aan zich te trekken (vergelijk ook de artikelen 10:7 en 10:8 Derde tranche Awb). De Raad adviseert aan dit probleem nader aandacht te schenken in de memorie van toelichting.

13. De Raad wijst erop dat de mandaatconstructie in artikel 9 van het wetsvoorstel geenszins garandeert dat het personeel geheel onafhankelijk van de minister kan opereren. Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op.

De bedoelde mandaatconstructie is noodzakelijk in een situatie waarin het personeel, als gevolg van het feit dat het zbo geen eigen rechtspersoonlijkheid bezit, formeel in dienst zou blijven van mijn departement. Hiervoor was gekozen als gevolg van het feit dat voor dit zbo de afzondering van vermogen geen rol speelt en derhalve van de toekenning van rechtspersoonlijkheid leek te kunnen worden afgezien. Inmiddels is echter het inzicht ontstaan dat het ontbreken van rechtspersoonlijkheid uit anderen hoofde op een aantal bezwaren stuit:

a. het bezwaar dat tussen minister, zbo en ondersteunend apparaat uit een oogpunt van beheersmatige verantwoordelijkheden een onheldere bevoegdheidsverdeling zal ontstaan. Zo zal het zbo bij een groot aantal handelingen een beroep moeten doen op de minister. Zulks geldt bijvoorbeeld voor de invordering van boetes en heffingen die door het college zijn opgelegd, maar ook voor de inschakeling van externe expertise of rechtshulp, etcetera. Ook de financiële verantwoordingslijnen worden daardoor diffuus.

b. het bezwaar dat de minister de automatische en volledig civiele aansprakelijkheid draagt voor de bestuurshandelingen van het college.

c. het bezwaar dat, hoewel onjuist, desondanks twijfel zal kunnen rijzen aan het onafhankelijk functioneren van het ondersteunend apparaat en daarmee aan het gezag en de onafhankelijkheid van de beslissingen van het college, waarom het in dit wetsvoorstel nu juist gaat.

Een en ander heeft mij tot de conclusie geleid dat voor deze, en voor de door de Raad genoemde knelpunten de beste en eenvoudigste oplossing is het zbo toch eigen rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Aanwijzing 124b van de Aanwijzingen voor de regelgeving geeft daarvoor ruimte, mits in de memorie van toelichting een motivering is opgenomen. Dit is gebeurd. Een en ander leidt tot wijziging van het wetsvoorstel, conform de in de Aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen voorschriften omtrent het toekennen van rechtspersoonlijkheid.

14. In het voorgestelde artikel 14 van de Postwet worden beschikkingen tot oplegging van een bestuurlijke boete op grond van artikel 15b van de Postwet uitgezonderd van beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). De rechtsbescherming wordt in dit geval ingevolge genoemd artikel gewaarborgd door beroep bij de rechtbank te Den Haag, met de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Met betrekking tot het beroep tegen de overige besluiten op grond van de Postwet blijft het CBb bevoegd. De reden hiervoor is, zo wordt gesteld in de memorie van toelichting, dat terzake geldende internationale verdragen voor de bestuurlijke boete een rechtsgang in twee instanties eisen en dat de Postwet thans enkel beroep in één instantie kent bij het CBb. Artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten schrijft inderdaad ingeval van punitieve sancties rechtspraak in twee instanties

voor. De thans voorgestelde oplossing leidt er evenwel toe dat binnen één wet verschillende rechtsgangen geboden worden. Het is zelfs denkbaar dat ten aanzien van dezelfde kwestie twee verschillende rechtsgangen openstaan, afhankelijk van de ingezette handhavingsinstrumenten. Dit is vanuit een oogpunt van uniformiteit in rechtsbescherming een onwenselijke situatie. Ook de regering zelf acht het bestaan van verschillende rechtsgangen binnen één wet onwenselijk (memorie van toelichting bij de Mededingingswet, kamerstukken II 1995/96, 24 707, nr. 3, blz. 100).

In acht nemende dat een rechtsgang in twee instanties voor beschikkingen krachtens artikel 15b van de Postwet op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is, adviseert de Raad het beroep tegen alle besluiten op grond van de Postwet in eerste aanleg bij de rechtbank te Den Haag onder te brengen.

Hetzelfde geldt voor de in artikel 20, onderdeel HH, onder 3, voorgestelde wijziging van de WTV.

14. Ik onderschrijf het door de Raad gesignaleerde bezwaar tegen divergerende rechtsgangen binnen één wet. In het kader van de nieuwe Mededingingswet, waar een vergelijkbare problematiek speelt, is inmiddels besloten tot invoering van de mogelijkheid van hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Ik verwijs kortheidshalve naar de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging bij het betreffende wetsvoorstel (kamerstukken II, 1996/97, 24 707, nrs. 6 en 7). Het verdient de voorkeur deze lijn ook te volgen in het onderhavige wetsvoorstel. Dat betekent dat tegen besluiten op grond van de Postwet, WTV en de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank en hoger beroep bij het College. Artikel 14 van de Postwet, artikel 23 van de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur en artikel 42 van de WTV zijn derhalve aangepast.

15. In het voorgestelde artikel 15h van de Postwet wordt aan het beroep op de rechter schorsende werking toegekend ten aanzien van de beschikking tot oplegging van de boete (tevens artikel 43h WTV). Daarmee wordt, in navolging van artikel 63, eerste lid, van de Mededingingswet (kamerstukken II 1995/96, 24 707), afgeweken van de voorkeur van de Commissie voor Toetsing van Wetgevingsvraagstukken (CTW) om aan het bezwaar wel, maar aan het beroep geen schorsende werking te verlenen, omdat hieraan belangrijke nadelen zijn verbonden, en wel onder meer dat een premie wordt gesteld op het instellen van beroep (CTW-advies, «Handhaving door bestuurlijke boeten», CTW 94/1, bladzijde 57).

Niettemin kunnen naar het oordeel van de Raad, gezien de ingrijpende aard van de sanctie, aan de redelijkheid en zorgvuldigheid argumenten worden ontleend om de boete niet reeds in te vorderen voordat de rechter zich definitief over de beschikking heeft uitgesproken.

Het verdient dan evenwel, gelet op de belasting van de rechterlijke macht, aanbeveling om aan het eerdergenoemde bezwaar van de CTW tegemoet te komen door, evenals in artikel 67, tweede lid, van de Mededingingswet, wettelijke rente in rekening te brengen over de termijn van uitstel van betaling van de boete. De Raad adviseert terzake een bepaling in de wet op te nemen.

15. Conform het advies van de Raad is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen over de verschuldigdheid van wettelijke rente over de termijn van uitstel van betaling van de boete in verband met de voorgestelde schorsende werking van bezwaar en beroep tegen de beschikking tot oplegging van de boete.

16. In de artikelen 19 en 20 wordt respectievelijk in de Postwet en in de WTV een regeling van toezicht door de minister en de autoriteit voorgesteld, voorzover nodig in aanvulling op de reeds bestaande bepalingen terzake. In beide regelingen ontbreekt een legitimatieplicht voor toezichthoudende ambtenaren. Daarin dient, in overeenstemming met aanwijzing 134 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, te worden voorzien.

16. De suggestie van de Raad is overgenomen om in het wetsvoorstel een legitimatieplicht voor toezichthoudende ambtenaren op te nemen.

17. In het wetsvoorstel wordt de reeds bestaande mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor een deel toegekend aan de autoriteit. Daarnaast wordt de regeling uitgebreid met enkele rechtswaarborgen in lijn met het advies van de CTW (toelichting op artikel 19).

In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de CTW is het uitgangspunt onderschreven dat het onwenselijk is als degene die de overtreding van de norm constateert tevens degene is die de boete oplegt. In welke mate de bedoelde feitelijke distantie tussen toezichthouder en sanctie-oplegger gerealiseerd kan worden, zal echter volgens de regering per afzonderlijke regeling sterk kunnen verschillen (kamerstukken II 1993/94, 23 400, VI, nr. 48, blz. 13). In de praktijk blijkt dat ook zijn weerslag te vinden in de verschillende wetten. Ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Mededingingswet bijvoorbeeld mogen de personen die binnen de Dienst voor de mededinging betrokken zijn geweest bij het opstellen van het rapport en het daaraan voorafgaande onderzoek geen werkzaamheden verrichten in verband met het opleggen van de sanctie.

In het voorstel van wet is – gelet op het kabinetsstandpunt ten onrechte – niet voorzien in een scheiding van de toezichthoudende en sanctie-opleggende taken, noch op het niveau van de formele besluitnemer noch op ambtelijk niveau. In een dergelijke functiescheiding dient alsnog te worden voorzien. De Raad adviseert, getrouw aan 's Raads eerdere advies inzake het wetsvoorstel Mededingingswet, de figuur van een boete-inspecteur te creëren.

17. In het wetsvoorstel is, conform het advies van de Raad voorzien in een scheiding van de toezichthoudende en sanctie-opleggende taken van het college. Hiertoe zijn de nieuwe artikelen 15h in de Postwet en 43h in de WTV opgenomen.

18. Ingevolge het voorgestelde artikel 13a van de Postwet worden de kosten die zijn gemoeid met het toezicht doorberekend aan de houder van de concessie en de houder van de ontheffing. Het uitgangspunt van kostendekkendheid, dat hieraan ten grondslag ligt, is blijkens de toelichting niet alleen gekozen uit een oogpunt van bezwaar voor de rijksbegroting, maar ook en vooral uit een oogpunt van onafhankelijk functioneren dat in het belang is van de gehele post- en telecommunicatiemarkt (paragraaf 9.2.2 van de memorie van toelichting). Deze regeling past daarmee in het regeringsbeleid om de kosten van toezicht zoveel mogelijk door te berekenen aan degenen ten behoeve van wie de kosten worden gemaakt.

De Raad is evenwel van oordeel dat de kosten voor het toezicht in beginsel door de overheid gedragen zouden moeten worden. Het toezicht betreft immers een typische overheidstaak; het controleren en beheersen van met name de telecommunicatiemarkt is een groot algemeen belang, zoals in de memorie van toelichting eveneens tot uitdrukking wordt gebracht (paragraaf 3.2). Het college adviseert dan ook de activiteiten van de autoriteit voorzover zij betrekking hebben op het houden van toezicht te financieren uit de algemene middelen en het wetsvoorstel aldus aan te passen.

Hetzelfde geldt ten aanzien van het voorgestelde artikel 41a WTV.

Voorts merkt de Raad op dat, in tegenstelling tot hetgeen wordt gesteld in paragraaf 9.2.2 van de memorie van toelichting, de vrijwilligheid van de deelname op de markt niet afdoet aan het verplichte karakter van de vergoeding indien een bedrijf is toegetreden tot de markt. Daaruit volgt dat een dergelijke vergoeding wel degelijk een lastenverhogend effect heeft voor marktpartijen. De Raad adviseert dan ook de bedoelde passage uit de memorie van toelichting achterwege te laten.

18. De Raad is van mening dat de kosten voor het toezicht in beginsel door de overheid gedragen zouden moeten worden. Dit beginsel wordt ook aangegeven in paragraaf 8.2.2 van de memorie van toelichting. Weliswaar gaat het in casu om grote belangen en kan het toezicht niet kan worden overgelaten aan de markt, maar daarmee heeft dit toezicht nog niet noodzakelijkerwijs het karakter van een onsplitsbaar collectief goed dat uit hoofde van het algemeen belang volledig door alle belastingbetalers moet worden opgebracht.

Naar mijn mening zijn het de partijen op de onderhavige markt die met name baat hebben bij de uitoefening van marktordenend toezicht.

In de afgelopen periode is door de ambtelijke commissie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit ten aanzien van de doorberekening van

handhavingskosten een conceptueel kader ontwikkeld. Geconstateerd is dat de doorberekening van handhavingskosten juist in het geval van marktordening toelaatbaar kan zijn. De onderhavige bepalingen strekken er slechts toe doorberekening van kosten in een nader te bepalen mate mogelijk te maken, waardoor zij niet in strijd zijn met het nieuw ontwikkelde kader; bij het bepalen van de uiteindelijke mate van doorberekening van de handhavingskosten zullen de daaromtrent door de genoemde commissie geformuleerde uitgangspunten (neergelegd in haar checklist doorberekening handhavingskosten) in acht worden genomen. De door de Raad gewraakte passage in paragraaf 9.2.2 (in de huidige memorie van toelichting paragraaf 8.2.2) van de memorie van toelichting met betrekking tot de vrijwilligheid van de toetreding tot de markt is geschrapt. Dit zonder hiermee af te doen aan het feit dat er in vergelijking met de bestaande situatie geen sprake is van een verhoging van de lastendruk voor het bedrijfsleven.

19. Op grond van het voorgestelde eerste lid van artikel 15r van de Postwet is een ieder verplicht aan toezichthoudende ambtenaren alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kunnen verlangen ter uitoefening van hun bevoegdheden. Hoewel deze bepaling letterlijk is gebaseerd op artikel 5:20, eerste lid, Derde tranche Awb, acht de Raad het wenselijk dat grote terughoudendheid in acht wordt genomen bij het opleggen van dergelijke verplichtingen in de wet. Weliswaar zal in dit verband het in artikel 5:13 Derde tranche Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel in acht moeten worden genomen, maar het is, zoals de regering constateert, niet uitgesloten dat ook van anderen dan direct verantwoordelijken medewerking moet worden gevraagd (kamerstukken II 1994/95, 23 700, nr. 5, punt 6.47). Het college acht het niet wenselijk een dergelijke ruime bevoegdheid te verlenen, gelet op het onbepaalde en mogelijk ingrijpende karakter, tenzij de noodzaak daartoe overtuigend kan worden aangetoond, en adviseert dan ook de memorie van toelichting in vorenbedoelde zin aan te vullen dan wel het wetsvoorstel aan te passen. Hetzelfde geldt ten aanzien van het voorgestelde artikel 47a WTV.

19. Conform het advies van de Raad is in de memorie van toelichting een aanvulling gegeven op de onderbouwing van de noodzakelijk geachte medewerkingsplicht van anderen dan direct verantwoordelijken aan toezichthoudende ambtenaren van het college.

20. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

20. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt, met uitzondering van de opmerkingen onder het eerste, tweede en vierde gedachtenstreepje. De opmerking onder het eerste gedachtenstreepje gaat er ten onrechte vanuit dat het college een bestuur heeft. De opmerkingen onder het tweede en vierde gedachtenstreepje zijn terecht gemaakt, maar zien op bepalingen in de WTV die inmiddels zijn vervallen of gewijzigd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 24 september 1996, no. W09.96.0227, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 6 aanwijzing 124k van de Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen in acht nemen.
- In artikel 10, aanhef en onderdeel b, onder 1°, «40d, eerste lid, aanhef en onder b en c» vervangen door: 40d, tweede lid.
- In artikel 10, aanhef en onderdeel b, onder 1°, «artikel 2, derde lid, van de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur» vervangen door: artikel 2, vierde lid, van de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur.
- In artikel 19, onderdeel H, bij het tweede lid van artikel 14c van de Postwet het eerste woord «toezicht» laten vervallen.
- In aansluiting op de voorgestelde wijzigingen in artikel 20, onderdeel F, eveneens de volgende wijziging in artikel 8 van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen (WTV) aanbrengen: In het eerste lid wordt «artikel 3, derde lid» vervangen door: artikel 3, vierde lid. In artikel 20, onderdeel F, tweede lid, in het nieuwe onderdeel g, onder 1°, «artikel 3, derde lid» vervangen door: artikel 3, vierde lid.
- In artikel 20, onderdeel T, vierde lid, rekening houden met het feit dat in het vijfde lid van artikel 22a WTV «Onze Minister» aan het begin van de zin staat en dus vervangen dient te worden door «Het college» in plaats van «het college».
- In artikel 21, onderdeel K, «Artikel 23» vervangen door: Artikel 24.