

## Patijn

regelmatige bijdragen aan diverse processen, zowel bij het opzetten van Palestijns bestuur als bij het tot ontwikkeling brengen van Gaza en de Westbank, haar verantwoordelijkheid genomen.

Voorzitter! Ten slotte wil ik nog iets zeggen naar aanleiding van de vraag van de heer Van Eekelen. Hij vroeg wat er aan de hand was met artikel 12. Op dit moment kan ik hierover niets zeggen. Ik wil deze vraag schriftelijk beantwoorden en tegelijk de lijst van verdragen toezenden. Dat laatste had ik de heer Stoffelen al toegezegd.

Voorzitter! Ik meen hiermee alle vragen van de heren Stoffelen en Van Eekelen te hebben beantwoord.

De **voorzitter**: Ik constateer, dat er geen behoefte is aan het houden van een tweede termijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

De wetsvoorstellen worden zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels inzake instelling van een college voor post- en telecommunicatiemarkt (Wet onafhankelijke post- en telecommunicatie-autoriteit) (25128).**

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Het woord zou aan de heer Zijlstra zijn, maar ik constateer dat hij niet aanwezig is. Ik geef vervolgens het woord aan de heer Luijten.

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter! De VVD-fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorstel om te komen tot een onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit. Van de zijde van deze Kamer is, ook omwille van de tijd, afgezien van een schriftelijke inbreng, maar dat maakt dit voorstel niet minder belangrijk.

In onze visie zullen veel zaken die nu in dit wetsvoorstel geregeld zijn uiteindelijk moten komen te vallen onder de Nederlandse mededingingsautoriteit, maar vanwege het feit dat er nog geen sprake is van vrije mededinging en wij in een duidelijke overgangssituatie zitten, kan de VVD zich

uitstekend vinden in het instellen van deze gespecialiseerde toezichhouder.

Instellingen die eenmaal bestaan, hebben nooit de natuurlijke neiging zichzelf overbodig te maken. Daarom denken wij dat het een goede zaak is dat ook in deze Kamer nogmaals wordt onderstreept dat de OPTA voor ons een overgangsfase is. Wij zullen er ook voor moeten waken – dat vraag ik aan de minister – dat in deze overgangsfase regelgeving tot stand komt die een latere integratie bemoeilijkt. Iets dergelijks hebben wij bijvoorbeeld bij het Commissariaat voor de media gezien.

Het stemt ons minder vrolijk dat hier weer is gekozen voor deze uitvoeringsvorm van een zelfstandig bestuursorgaan. Laat ik echter volstaan met te zeggen dat de VVD-fractie zich aansluit bij hetgeen hierover aan de overzijde is gezegd door mijn partijgenoot Kamp. Het is verstandiger om later ten principale in aanwezigheid van de minister van Binnenlandse Zaken stil te staan bij, zoals de Rekenkamer het heeft aangeduid, de warwinkel en onwaarschijnlijke wildgroei van ZBO's. Bovendien valt de totstandkoming van deze ZBO deze minister moeilijk kwalijk te nemen, omdat zij hiermee voldoet aan een wens van de Kamer.

De VVD-fractie hoopt dat er nu duidelijkheid komt over de bevoegdheden van de verschillende autoriteiten, bijvoorbeeld het Commissariaat voor de media, de NMA, de OPTA en natuurlijk de minister zelf. Heb ik het bijvoorbeeld goed begrepen dat de NMA nu al bevoegd is ten aanzien van de toegang tot de kabel en dat het Commissariaat voor de media toezicht houdt op de naleving van de programmavoorschriften en de reclameregimes? Kan de minister aangeven hoe voorkomen kan worden dat partijen gaan "courthoppen" oftewel uitzoeken wat toevallig het beste in hun straatje komt om daar een procedure te beginnen? Hoe vindt er afstemming plaats?

De VVD heeft met enige verbazing kennisgenomen van artikel 4, waarin de onverenigbaarheden met het lidmaatschap van het college worden geregeld. Hetgeen daar staat onder c, te weten dat je geen belangen mag hebben bij instellingen of bedrijven waardoor de onpartijdigheid in het geding komt, is niet meer

dan logisch. De onderdelen a en b hebben echter bij de VVD de wenkbrauwen doen fronsen. Wat staat daar? Met het lidmaatschap van het College zijn onverenigbaar:

a. het werkzaam zijn bij een ministerie of bij een instelling, een dienst of een bedrijf, ressorterende onder de verantwoordelijkheid van een minister;

b. het zitting hebben in een der Kamers der Staten-Generaal, in een provinciaal bestuur of in een gemeentebestuur.

Kan de minister voor deze uitsluitingen een argumentatie geven? Wij zijn benieuwd of de minister met al deze uitsluitingen nog wel kandidaten zal kunnen vinden, zeker als wij weten dat onafhankelijke deskundigen op dit gebied schaars zijn.

De minister heeft ongetwijfeld kennisgenomen van de inbreng van de zijde van de VVD-fractie bij de Incompatibiliteitswet voor adviesorganen en gezien dat deze uitsluitingen bij de VVD gevoelig liggen. Deze bepalingen zijn ook volstrekt overbodig. Immers, het is de minister zelf die benoemt; zie artikel 3. Als de regering een combinatie van functies onwenselijk vindt, dan draagt zij eenvoudig de kandidaat niet voor; artikel 4c is daarvoor voldoende. Wij vermogen echter niet in te zien waarom een uiterst capabele deskundige op het gebied van de telecommunicatie die eens per maand in zijn of haar dorp als raadslid een vergadering bijwoont niet voor het lidmaatschap van het college in aanmerking zou mogen komen. Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de minister af.

De heer **Staal** (D66): Voorzitter! Bij gelegenheid van de behandeling van de mededingingswetgeving werd in dit huis uiteraard ook stilgestaan bij algemene aspecten van de marktwerking. Ik heb toen onder andere mogen verwijzen naar de constatering van de minister van Economische Zaken dat wij op weg zijn van een producenteneconomie naar een consumenteneconomie.

Ook wat de telecommunicatiemarkt betreft, duikt inderdaad het belang van de consument op. Het openstellen van die markt voor meerdere aanbieders is een wenselijke ontwikkeling. Het gaat om

## Staal

het optimaal openbreken van de telecommunicatiemarkt en specifiek de markt voor telecommunicatie op het vaste net. Omdat KPN op dit moment een monopolist is op deze markt, zal zij marktaandeel moeten afstaan aan andere marktpartijen. Dat is een logische en wenselijke ontwikkeling. Dit mag zich echter niet vertalen in een soort anti-KPN-stemming. De afwegingen die de OPTA in de toekomst zal moeten maken, zullen zich toespitsen op afwegingen in hoeverre er ruimte moet worden gecreëerd op de markt ten koste van dit bedrijf. In hoeverre moeten de nieuwkomers op de markt worden beschermd tegen de macht en de positie van KPN?

De nieuwkomers op de Nederlandse markt zijn gretig op de nieuw te veroveren markt. Deutsche Telekom, France Telecom en British Telecom zijn drie grote marktpartijen die in nieuw te vormen consortia willen meedingen naar de aantrekkelijke Nederlandse markt met een hoge telefonische dichtheid, een technisch zeer geavanceerd netwerk en goede conjuncturele vooruitzichten. In hoeverre deze nieuwe marktpartijen beschermd dienen te worden, zal een moeilijk te maken afweging zijn. Aangezien het parlement door deze wet geen invloed meer kan uitoefenen op de telecommunicatiemarkt, is het alleen de minister die hierover beslissingen kan nemen. Kan de minister duidelijk maken waar de scheiding ligt tussen beslissingen die zij moet nemen en beslissingen die de OPTA moet nemen? Een goed voorbeeld hiervan is de veiligingswet voor mobiele telecommunicatie. Zal de OPTA in de toekomst voor de verdeling van nieuw uit te geven frequenties zorgdragen of blijft dit aan de minister voorbehouden? Die vraag betreft ook de mate van restrictie en een eventueel beroep van KPN op die restricties. Daarbij komt ook de vraag naar de te verwachten regelgeving op dit gebied op Europees terrein. Het is te verwachten dat post en telecommunicatie per definitie een onderwerp zijn dat zich leent voor Europese regelgeving. De aanbieders op de telecommunicatie- en de postmarkt zullen grote multinationals zijn die hun diensten in mondiaal en Europees verband aanbieden. PTT Telecom knoopt binnenkort haar netwerk samen met de netwerken van haar Zwitserse en Zweedse collega's binnen Unisource

tot een Europees netwerk. PTT Post biedt haar diensten aan binnen het internationaal verband van het zojuist gekochte TNT. Steeds meer nationale telecommunicatiebedrijven zullen hun diensten gecombineerd aanbieden om een mondiaal netwerk te kunnen bewerkstelligen. Alleen landelijke wetgeving en landelijk toezicht zijn dan niet meer voldoende.

De telecommunicatiemarkt is buitengewoon in ontwikkeling. Ontwikkelingen op Internet, de mobiele telefonie, het koppelen van televisienetwerken met telefonienetwerken en ook de call-center-activiteiten zijn in snel tempo groeiende. Dit is onder andere voor KPN reden geweest om te besluiten haar twee grootste dochters, PTT Post en PTT Telecom, los te laten en zelfstandig te laten doorgaan. De verschillende manieren van werken en de verscheidenheid van de twee markten waren voor KPN niet meer verenigbaar in één moedermaatschappij. Denkt de minister dat de markten voor post en telecommunicatie zich zodanig zullen ontwikkelen, dat het gerechtvaardigd is dat beide disciplines in één autoriteit zijn verenigd? Wij vernemen hierop graag de reactie van de minister.

□

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter! Ik spreek ter vervanging van de heer Zijlstra.

Er zijn twee zaken die bij dit wetsvoorstel een rol spelen. In de eerste plaats is dat het gebruik van een zelfstandig bestuursorgaan voor dit doel. De vraag is of dit orgaan, gelet op de discussie die wij voeren over zelfstandige bestuursorganen, voldoet aan de eisen die wij hieraan in de loop van de jaren zijn gaan stellen. Op dit punt is wildgroei merkbaar.

Voorzitter! Thans komt de heer Zijlstra binnen. Vindt u het goed dat ik aan hem het woord overlaat?

De **voorzitter**: Ik vind dat tamelijk vreemd. U heeft nu het woord, dus maakt u het maar af.

De heer **Jurgens** (PvdA): Het lijkt mij voor het niveau van het debat verstandiger dat de oorspronkelijke woordvoerder het voortzet. Maar misschien dat de heer Zijlstra zich zo direct nog meldt om alsnog het

woord te voeren over een aantal punten die ik niet heb genoemd.

De **voorzitter**: U kunt uw betoog nu afsluiten.

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat zou ik kunnen doen, voorzitter.

Ik wil de minister in ieder geval nog een merkwaardigheid in een artikel voorhouden, want ik weet zeker dat de heer Zijlstra daarop niet in eerste instantie zou ingaan. Dat betreft artikel 15d van de Postwet en artikel 43d van de Wet telecommunicatievoorzieningen. Als ik dit voorlees en u, minister, luistert onbevangen naar de tekst, dan kunt u bedenken dat dit problemen oplevert.

De **voorzitter**: De voorzitter zal zijn best doen om onbevangen te luisteren.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ja, voorzitter, ik weet dat u dat graag doet.

De **voorzitter**: U richt zich namelijk tot hem.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik citeer artikel 15d van de Postwet: "Degene jegens wie een handeling is verricht waaraan hij in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat hem wegens overtreding een boete zal worden opgelegd, is niet verplicht terzake daarvan enige verklaring af te leggen."

Iemand jegens wie een handeling is verricht waaraan hij de gevolgtrekking kan verbinden dat hem wegens de overtreding een boete zal worden opgelegd, mag zwijgen. Dus als ik u, voorzitter, een schop geef en u trekt daaruit de gevolgtrekking dat op grond daarvan jegens u een boete zal worden opgelegd, dan mag u zwijgen. Deze wettekst mag hoogst merkwaardig worden genoemd. Iets vergelijkbaars is ook opgenomen in een andere wet, namelijk de Wet boeten en maatregelen sociale verzekeringen. Daar is het veel duidelijker geformuleerd. Daar staat: "Indien de bedrijfsvereniging jegens de verzekerde een handeling verricht ...". Dan is het duidelijk wie die handeling verricht en jegens wie die handeling wordt verricht. Dan is de zin van dat artikel duidelijk. Het artikel dat de minister nu namens de regering aan ons voorstelt, lijkt helemaal nergens op. Zoals het er

## Jurgens

staat, is het onzin. Ik vind dat onzin niet in wetgeving behoort voor te komen.

□

### Minister Jorritsma-Lebbink:

Voorzitter! Ik dank de Kamer voor het feit dat zij dit wetsvoorstel zo snel heeft willen behandelen. Bij de telecommunicatie lijkt het erop alsof wij op het ogenblik allerlei wetsvoorstellen in no time door de Tweede en de Eerste Kamer moeten jagen. Dat is helaas ook de werkelijkheid. Ik vrees dat de Eerste Kamer aan het eind van het jaar ook nog wordt geconfronteerd met de grote herziening van de Wet telecommunicatievoorzieningen. Ik vrees ook dat dit wetsvoorstel hier op een tamelijk laat tijdstip wordt ingediend, om de eenvoudige reden dat het al enige maanden bij de Raad van State ligt. Het wetsvoorstel moet daar nog passeren, terwijl de wet eigenlijk vóór 1 januari in het Staatsblad moet, ook vanwege de duidelijkheid voor de markt. Ik vrees, voorzitter, dat ik u zo af en toe een briefje zal moeten sturen met het verzoek om een wetsvoorstel heel snel te behandelen. Ik heb al begrepen dat een ander wetsvoorstel direct na het reces wordt behandeld. Zo werkt het nu eenmaal. Ik kan er niet veel anders van maken, want het kost in Nederland nu eenmaal enige tijd om van een wetsvoorstel een wet te maken.

Het wetsvoorstel OPTA behandelen wij eerder dan eigenlijk is voorzien. Wij wilden de oprichting van het toezichtsorgaan eerst meenemen bij de herziening van de Wet telecommunicatie. Op uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer, maar ook vanwege de liberalisering van de spraaktelefonie per 1 juli, vandaag dus, als gevolg van een wijziging, aangebracht door de Tweede Kamer, loopt de behandeling van dit wetsvoorstel vooruit op de herziening van de Wet telecommunicatievoorzieningen. Dan is er dus een toezichtsorgaan op het moment dat de markt wordt geliberaliseerd.

In dat kader antwoord ik direct op de vraag waarom er is gekozen voor een ZBO. Deze Kamer heeft daar het nodige over kunnen lezen in de Handelingen van de Tweede Kamer. Er was sprake van een aantal redenen, al kun je daar altijd vraagtekens bij zetten. Een heel

belangrijke reden was dat het een uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer was, mede gebaseerd op een aantal moties uit het verleden, waar de naam van het Kamerlid Jorritsma onder stond, maar ook gebaseerd op een aantal moties dat in deze kabinetsperiode in de Tweede Kamer is ingediend en aanvaard.

Er is ook een meer objectieve reden aan te geven. Vooralsnog zijn wij een grootaandeelhouder van de grootste aanbieder op deze markt. Om elke schijn van partijdigheid te vermijden, heeft enige afstand tot de overheid wel enige zin. Ten slotte is er nog een psychologische factor. Wij weten dat er ook bij het internationale bedrijfsleven nogal wat weerstand bestaat tegen een toezichthouder die zeer gerelateerd is aan de regering. Dat slaat waarschijnlijk niet zozeer op ons land, maar op een aantal andere landen. Vandaar dat er in de Europese beschrijvingen rond de regelgeving steeds wordt gesproken over een onafhankelijke toezichthouder. Daarvoor hebben wij in dit land eigenlijk maar één geëigende vorm. Dat is het zelfstandig bestuursorgaan. De heer Jurgens heeft in eerste termijn opgemerkt – eigenlijk moet ik dit in de richting van de heer Zijlstra zeggen – dat deze ZBO is getoetst aan de aanwijzingen voor ZBO's, zoals wij die de laatste periode hebben ontwikkeld. Dat vind ik ook van belang, want ik ben er zelf helemaal niet zo'n groot voorstander van om almaar ZBO's op te richten. Soms ontkom je er niet aan. Soms zijn ze ook heel verschillend van soort. Dan is het wel weer wenselijk, mits je het op een goede manier doet en mits je de verantwoordelijkheden heel helder neerlegt. Dat proberen wij. Dat is overigens allemaal niet zo verschrikkelijk eenvoudig. Wij hebben het hierbij immers over nogal wat Europese regelgeving die neer moet slaan in Nederlandse, dus in nationale wetgeving, terwijl de traditie van wetgeving in alle Europese landen volstrekt verschillend is. Ik maak bijvoorbeeld een vergelijking met het Verenigd Koninkrijk. "Ofitel" heeft buitengewoon veel bevoegdheden, zonder dat die in enige wet op nationaal niveau zijn neergelegd. Wie nou precies verantwoordelijkheid moet afleggen aan het parlement, is volstrekt anders geregeld dan in ons land. Wij proberen de bevoegdheden van OPTA nauwkeurig vast te leggen

in de wet met de marges die erbij horen, zodat de minister de ministeriële verantwoordelijkheid kan dragen en helder is welke delen van de ministeriële verantwoordelijkheid niet meer bij de minister liggen maar zijn overgedragen aan dit orgaan. Het flinkste deel van de invulling daarvan zal overigens pas bekend worden gemaakt bij de herziening van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen.

De heer Luijten heeft gezegd dat de OPTA straks een verdere integratie van mededingingstoezicht niet mag voorkomen. Er is nadrukkelijk gezegd dat de OPTA een tijdelijk toezichthoudend orgaan is. Je moet dat doen in een situatie waarin de markt nog verre van volmaakt is, waarin een normale marktsituatie nog moet groeien. Daarom is ook de afspraak gemaakt om te evalueren en om de zoveel jaar te bekijken of het nog wel nodig is dat dit orgaan blijft bestaan dan wel of de markt zodanig normaal werkt dat de NMA het normale mededingingstoezicht kan gaan doen. Er zijn mensen in dit land, maar ook daarbuiten, die denken dat dit allemaal binnen een zeer afzienbare periode klaar zal zijn. Als ik kijk naar de geschiedenis in een aantal geliberaliseerde landen, heb ik het vermoeden dat OPTA toch nog wel een paar jaar zal moeten blijven bestaan. Daar zeg ik echter onmiddellijk bij: het is geen hobby, je moet zo iets echt alleen maar doen in een situatie waarin het brede mededingingstoezicht nog niet de volledige rol kan overnemen.

De heer Luijten heeft ook gevraagd hoe het zit met het "court-hoppen". Bij de toegang tot de kabel is het heel helder wie de verantwoordelijkheid heeft. De toegang van de kabel valt gewoon onder de NMA. Men kan dus wel aankloppen bij de OPTA, maar daar zal men naar de NMA worden verwezen. OPTA doet slechts het specifieke toezicht. Voorzover dat gebeurt op de kabel, gaat dat altijd in overleg met de NMA. Daar zijn werkafspraken over gemaakt en die zijn ook vastgelegd in de memorie van toelichting op het wetsontwerp. Wij zijn nu bezig op een terrein waarop de ontwikkelingen gigantisch groot zijn. Wat vandaag normaal is, is morgen abnormaal en wat vandaag als onmogelijk wordt beschouwd, blijkt morgen gewoon mogelijk te zijn. Ik heb zelf het vermoeden dat er nogal wat

contacten zullen ontstaan tussen de NMA, het Commissariaat voor de media en de OPTA. Dat is ook heel goed. Daarom ben ik nog steeds van mening dat het heel goed is om gescheiden trajecten te volgen. Wij hebben immers ook gescheiden wetgevingsfamilies. Aan de ene kant hebben wij de Mediawet op basis waarvan het Commissariaat voor de media functioneert. Wij hebben aan de andere kant de Mededingingswet die volstrekt helder maakt op basis waarvan de NMA functioneert en wij hebben de Wet op de telecommunicatie, waarin het specifieke toezicht en de specifieke elementen voor de telecommunicatiemarkt worden geregeld. Ik sluit helemaal niet uit dat wij op de wat langere termijn naar een verdere integratie gaan, maar om dat echt goed mogelijk te maken is het juist goed om in de beginfase heel helder gescheiden te werk te gaan.

De Kamer heeft met verbazing kennisgenomen van de eisen die wij stellen inzake de onpartijdigheid van en de onverenigbaarheden met een groot aantal colleges en instellingen. Ik realiseer mij dat wij daarin tamelijk ver zijn gegaan. Wij hebben het opgenomen, maar ik zeg er meteen bij dat dit niet voor de eeuwigheid behoeft te zijn. Wij hebben de betrokkenheid, bijvoorbeeld van vertegenwoordigers van gemeente en provincie, raadsleden en statenleden, voornamelijk uitgesloten omdat nogal wat provincies en gemeenten directe belangen hebben in hun energiebedrijven, die ook actief zijn op het terrein van de telecommunicatie. Dat is een van de redenen. Bij de raadsleden speelt een extra element een rol, namelijk dat gemeenteraden besluiten nemen over de precariorechten. In dat geval is er een rechtstreekse relatie. Ik wil de Kamer toezeggen dat ik bij de herziening van de Wet telecommunicatievoorziening, waarin deze voorwaarden opgenomen zijn, nog eens kritisch zal kijken naar de regeling van incompatibiliteit. Ik kan mij voorstellen dat er niet zo heel veel redenen te noemen zijn waarom bijvoorbeeld een lid van de Eerste Kamer geen lid van dat college zou kunnen zijn. Een lid van de Tweede Kamer kan dat niet zijn, want die hoort fulltime zijn volksvertegenwoordigerschap uit te oefenen. Dit werk vraagt minimaal een dag per week.

Ik kan de Kamer melden dat ik met het vinden van deskundige gegadigden geen problemen heb. Als straks dit wetsvoorstel tot wet verheven kan worden, heb ik goede kandidaten op het oog, die allen deskundigheid in zich hebben zonder dat zij lid zijn van een in die artikelen genoemde instellingen. Ik zeg de Kamer toe, dit probleem nog eens goed onder de loep te nemen bij de indiening van het wetsvoorstel voor de telecommunicatievoorziening.

De heer Staal heeft gevraagd waar precies de scheiding van de bevoegdheden ligt. Frequenties behoren voornamelijk tot de verantwoordelijkheid van de minister. Daar is een reden voor. Het frequentiebeleid gaat over gigantisch veel. Het deel dat naar de markt gaat, is slechts een piepklein onderdeelje van de telecommunicatievoorzieningen. Het overige betreft zakelijke aangelegenheden, maar ook de overheid, publieke zaken en de staatsveiligheid. Om die reden valt de frequentieverdeling voornamelijk onder de verantwoordelijkheid van de minister en niet onder OPTA. Wij hebben wel gekozen voor een zo objectief mogelijk instrument om de frequenties te verdelen, te weten de veiling. Je kunt dan transparant werken. Er is dan geen sprake van toedeling op basis van meer subjectieve elementen.

De heer Staal heeft gevraagd wie de restricties bepaalt. Du moment dat je de bevoegdheid tot het verdelen van frequenties aan de minister geeft, bepaalt dus ook de minister de restricties. De Tweede Kamer heeft vorige week uitgesproken hoe volgens haar de minister moet omgaan met die restricties. Bij de herziening van de WTV moet ik goed bekijken of de frequenties een rol spelen bij het hele brede telecommunicatiebeleid en of OPTA niet een rol moet krijgen bij het asymmetrisch toedelen aan bepaalde marktpartijen. In feite doet OPTA dat voor de rest van de markt helemaal. Wij moeten dan een weg zien te vinden die er niet toe leidt dat het hele frequentiebeleid onnodig op die plek belandt, want dat gaat veel te ver. Inzake marktbegeleiding moet nagedacht worden over een oplossing. Bij de Wet telecommunicatievoorzieningen komt dit punt ongetwijfeld terug.

De heer Staal merkte op dat dit de meest Europese regelgeving is. Hij vroeg zich af of wij dan nog wel

genoeg hebben aan nationaal toezicht. Deze discussie is op Europees niveau ook al gevoerd. Wij hebben afgesproken dat de komende jaren benut zullen worden om eens goed te bekijken of er problemen komen, omdat ieder land nu een onafhankelijke toezichthouder heeft georganiseerd en of er dingen te bedenken zijn die niet door een nationale toezichthouder kunnen worden gedaan en thuishoren op het terrein van de Europese Commissie.

De Europese Commissie heeft altijd nog een bevoegdheid, namelijk via DG4 op het terrein van het mededingingstoezicht. Die bevoegdheid is onweersproken en wordt ook gebruikt, bijvoorbeeld als een land onvoldoende liberaliseert en vervolgens de eigen marktpartijen wel wil laten meedoen op de andere geliberaliseerde markten. Wij hebben in de raad van ministers nog geen onderwerpen kunnen bedenken die zich in die geliberaliseerde markt lenen voor een Europese regulator. Het kan best zijn dat wij daar de komende jaren wel mee geconfronteerd worden. Op alle terreinen waarop het voorkomt, speelt het conflict zich af op een nationaal niveau. Bij interconnectiegeschillen moet er altijd geïnterconnecteerd worden binnen een land, waarbij soms wel een buitenlandse partij betrokken is. Het conflict gaat over de interconnectie, bijvoorbeeld in Nederland of in Duitsland. Precies op de grens zijn weinig interconnecties te maken en het is dus doorgaans helder, onder welke regulator het valt. Vergunningen worden in een land afgegeven en ook daarbij moet de nationale regulator dus een rol spelen. ONP en dat soort zaken zijn binnen een land aan de orde. Het is natuurlijk wel van belang – daar is de Commissie buitengewoon happig op – dat zich in de verschillende landen op basis van dezelfde regelgeving niet allerlei verschillende jurisprudenties ontwikkelen. In Europa hebben wij een aantal dingen met elkaar afgesproken: de nationale regulators gaan een soort geïnstitutionaliseerd overleg starten om elkaar op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen in de eigen landen en de Commissie gaat goed bijhouden wat er precies gaat gebeuren. Ongetwijfeld zullen wij daar op enig moment weer met elkaar naar moeten kijken.

Ik weet dat er bij het Europees Parlement een groot verlangen

## Jorritsma-Lebbink

bestaat naar een Europese regulator. Daar zijn zij op dit moment van afgestapt, omdat ook het Europees Parlement niet precies kon bedenken wat die regulator zou moeten gaan doen. Er is ook een banale reden, namelijk dat het voor sommige landen een buitengewoon grote stap was om afstand te doen van het nationale toezicht ten gunste van onafhankelijk toezicht. De stap om nog verder te gaan en om het in één keer over te dragen aan de Europese Commissie, was in de ogen van die landen echt een stap te ver. Ook dat was een belangrijke reden, maar eerlijk gezegd vind ik de toegevoegde waarde de allerbelangrijkste reden. Je moet natuurlijk niet iets op Europees niveau gaan doen – dat is altijd iets bureaucratischer – als het nationaal goed kan.

De heer Staal heeft ook gevraagd of ik verwacht dat PTT Post en PTT Telecom zich zodanig zullen ontwikkelen dat zij toch samen onder één toezichtsorgaan kan blijven vallen. Laat ik vooropstellen dat ik verwacht dat zij zich geheel verschillend zullen ontwikkelen. In die zin ben ik ook blij met de splitsing. Als aandeelhouder kan ik daar tevreden over zijn omdat de aandelen, zoals het er nu naar uit ziet, aanmerkelijk meer geld zullen opbrengen, maar dat mag natuurlijk nooit de enige reden zijn om daar met enige vrolijkheid naar te kijken. Het betekent ook een verheldering. PTT Telecom wordt nu een bedrijf dat in het geheel geen concessie meer kent en kan dus een echt marktbedrijf worden. PTT Post is voor een deel nog steeds een concessiebedrijf. Gelet op de Europese uitspraken terzake vrees ik dat delen van PTT Post nog tot in lengte van jaren onder de concessie zullen vallen, omdat er op Europees niveau absoluut geen bereidheid is om tot werkelijke liberalisering over te gaan. Ik denk met smart terug aan de laatste discussies die wij daarover op Europees niveau hebben gehad. Dat betekent niet dat wij geen pogingen zouden moeten doen om, daar waar dat kan, onze post verder te liberaliseren. Daar zeg ik echter meteen bij dat daar voor mij grenzen aan zijn. Ik zou het heel raar vinden om PTT Post in zijn totaliteit aan concurrentie onderhevig te maken en om vervolgens te constateren dat Duitse, Engelse of Franse bedrijven daar vrolijk aan meedoen, terwijl onze eigen PTT Post op geen enkel

terrein elders welkom is. Zo zijn wij niet getrouwd. Wij zijn hier op dit moment mee bezig. Wij evalueren op dit moment BARP, het registratiemodel aan de hand waarvan wij de concessievoorwaarden van de PTT Post kunnen controleren. Een tweede evaluatie betreft de vraag in hoeverre wij op nationaal niveau verder kunnen gaan met de liberalisering, zonder dat dat geweldig negatieve consequenties heeft voor onze eigen consumenten. Als wij één bedrijf ongezond maken, zou dat immers niet goed zijn. Wij komen hier dus op een later moment op terug. Wij hebben het wel onder dezelfde noemer gebracht, niet omdat ik verwacht dat de OPTA de komende tijd al heel veel werk voor de post moet gaan verrichten, maar meer omdat – als er liberalisatie plaatsvindt – ook hier te verwachten is dat er nog enig specifiek toezicht nodig is alvorens de NMA het normale mededingingstoezicht kan uitoefenen. Daarom is het in hetzelfde orgaan ondergebracht.

Ik kom bij de heer Jurgens en zijn opmerking over artikel 15d van de Postwet. Ik heb even nagelezen wat er precies staat. Het kan zijn dat het een beetje ongelukkig geformuleerd is, maar ik denk dat het meer ligt aan de wijze waarop de heer Jurgens het gelezen heeft dan aan de werkelijke inhoud. Iemand jegens wie een handeling is opgelegd, handelingen van een toezichthoudend orgaan bijvoorbeeld. Een en ander zal in het kader van de derde tranche Algemene wet bestuursrecht nog nader worden gezien. Het is mogelijk, dat het toezichthoudend orgaan een handeling verricht aan iemand waarbij hij weet dat hij daarna een boete moet gaan betalen. Het toezichthoudend orgaan kan bijvoorbeeld zeggen: u mag iets bepaalds niet meer doen of u hebt dat tot nu toe gedaan en wij vinden dat u dat niet meer mag doen. Hij gaat daartegen in beroep. Hij weet dat als het zo blijft hij toch een boete zal moeten betalen. Het is in dit geval niet de schop van de heer Jurgens. Hij heeft waarschijnlijk staan schoppen. De ander zegt: u mag het niet meer doen maar u krijgt er ook nog een boete voor. Dan mag hij zwijgen. Het is ontleend aan de bepalingen in de Wet boeten en maatregelen in het kader van de sociale zekerheid.

De heer **Jurgens** (PvdA): De minister

maakt er zich wel heel gemakkelijk vanaf. Heeft degene die de wettekst concipieerde nagedacht over iemand die de wet zit te lezen? In de wet staat niet wat de minister zo-even heeft gezegd. Als een toezichthoudend orgaan een handeling verricht, enz. dan begrijp ik het best. Maar het toezichthoudend orgaan wordt helemaal niet genoemd. Er staat alleen: degene jegens wie een handeling is verricht waaraan hij in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat hem wegens overtreding een boete zal worden opgelegd. Als ik de voorzitter een schop geef en als de voorzitter dan een boete krijgt opgelegd, dan valt dat eronder. In de zin staan geen onderwerp en geen lijdend voorwerp. Dat is het gevaar van het gebruik van een passieve zin. In de Wet boeten en maatregelen staat: "Indien de bedrijfsvereniging jegens de verzekerde een handeling verricht ...". Het onderwerp en het lijdend voorwerp in die zin zijn duidelijk. Het is echt krankzinnig. Ik verzoek de minister de wetgevende afdeling fiks op de vingers te tikken. Laat zij de wetgeving van Sociale Zaken goed overnemen. Ik verbaas mij erover dat deze tekst zowel het departement van de minister als het departement van Justitie is gepasseerd. Ik neem aan dat weinig advocaten dit artikel zullen gebruiken om zich daarop in een geheel ander proces te beroepen. Maar ik zou willen voorkomen dat deze tekst ooit nog terugkomt.

Minister **Jorritsma-Lebbink**: Hartelijk dank. Ik zal bestraffend kijken. Op blz. 27 van de memorie van toelichting staat wel iets over dit onderwerp. Het gaat inderdaad over een handeling gedaan door een toezichthoudend orgaan. Het kan ook een andere toezichthouder zijn. Het is mogelijk dat de NMA iets zegt. Men kan het zwijgrecht krijgen. Ik besef dat ik een tamelijk ingewikkelde redenering moet gebruiken om het uit te leggen. Het is te begrijpen, zij het met enige moeite. Ik ben het eens met de heer Jurgens dat het eenvoudiger geformuleerd had kunnen worden.

De **voorzitter**: Nu de heer Jurgens mij enige malen met een schop heeft bedreigd, maak ik hem erop opmerkzaam dat ik denk, dat hier met handeling iets bedoeld is als een opsporingshandeling.

## Jorritsma-Lebbink

De heer **Jurgens** (PvdA): Dat staat er niet.

De **voorzitter**: Ik zei: bedoeld.

□

De heer **Zijlstra** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Excuses voor mijn afwezigheid in eerste termijn. Ik ben enigszins het slachtoffer geworden van de snelheid waarmee de Eerste Kamer haar agenda afwerkt. Daarop zou men eigenlijk bij een snel onderwerp als telecommunicatie moeten rekenen. Ik had gerekend op 17.00 uur. Nogmaals mijn excuses, voorzitter. Ik dank de heer Jurgens dat hij ingesprongen is en ik dank de Kamer dat ik alsnog nu het woord mag voeren.

Ik heb de volgende vragen en aanvullende opmerkingen naar aanleiding van het antwoord van de minister in eerste termijn. Die betreffen vooral de kwestie van de zelfstandige bestuursorganen. De minister heeft gezegd dat de OPTA is getoetst aan de aanwijzingen voor de wetgevingstechniek inzake ZBO's. Dat is vanzelfsprekend het geval. Er gaan echter wel vogels van zeer verschillende pluimage schuil onder de naam zelfstandig bestuursorgaan: van Staatsbosbeheer, ondanks de verzelfstandiging nog eng verbonden met LNV, tot aan de andere kant van de waaier De Nederlandsche Bank, verregaand zelfstandig. Die afstand is heel groot, maar het zijn wel ZBO's. PBO's zijn ook ZBO's, zoals blijkt. TNO is eveneens een ZBO, net zoals het Fonds voor de amateurkunst. Zelfs de regionale politie is als een bijzondere ZBO te beschouwen. Werkelijk alles, krijg je de indruk, kan eronder vallen. Wij wachten op een vervolgdébat in de Tweede Kamer dat er hopelijk wat meer lijn in zal brengen.

Opvallend is dat twee ZBO's die qua taakopdracht erg veel op elkaar lijken zo verschillend worden ingericht. Het gaat om de OPTA waarover wij nu een besluit moeten nemen en de Nederlandse mededingingsautoriteit, die een maand geleden in deze Kamer aan de orde was. Die mededingingsautoriteit moet "economische machtsposities" tegengaan en de OPTA is gericht tegen "aanmerkelijke macht op de markt". Dat lijkt heel sterk op elkaar. Die gelijkenis wordt nog versterkt door het vooruitzicht dat de OPTA waarschijnlijk op den

duur in de mededingingsautoriteit zal opgaan. Ik vraag de minister hoe zij kan verklaren dat de NMA eerst voor drie jaar als ambtelijke dienst van Economische Zaken gaat functioneren met de bevoegdheid van de minister om algemene en zelfs individuele aanwijzingen te geven, kennelijk ook met betrekking tot sancties. Ik vraag of de minister bovendien kan verklaren dat daarentegen de OPTA meteen een ZBO sui generis wordt, dus meteen in het koude water wordt gedropt, dat de minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid mist om individuele aanwijzingen te geven, ook in de beginperiode en dat zij alleen via de wet algemene aanwijzingen kan geven met betrekking tot met name het opleggen van boetes en andere sancties. Hoe kan zij verklaren dat de minister aan de mededingingsautoriteit als die uiteindelijk een ZBO wordt uitdrukkelijk aanwijzingen kan blijven geven, mits deze dat maar aan het parlement meldt en op die wijze politiek aanspreekbaar blijft, hetgeen bij de OPTA niet duidelijk is geëxpliciteerd? De Raad van State oordeelde dan ook dat voor een taak van zodanig algemeen en economisch belang als dat van de OPTA de minister volledig zeggenschap zou moeten behouden en dus ook, voeg ik eraan toe, volledig politiek aanspreekbaar moet blijven, overigens ook als de minister niets doet.

Dat de minister van Verkeer en Waterstaat zo terughoudend is, wordt mede ingegeven door de vrees kennelijk dat de Staat als grootaandeelhouder in KPN de eigen financiële belangen zou kunnen laten meewegen bij te nemen beslissingen. De Raad van State reageerde daarop door te oordelen, dat de minister zich niet zou moeten laten leiden door de vrees voor een opgewekte schijn. Het lijkt het probleem van de scheidsrechter die tegelijk meespeelt.

Hetzelfde probleem doet zich toch ook bij Economische Zaken voor? En toch is daar een heel andere oplossing voor gekozen. De Staat is via Economische Zaken grootaandeelhouder in Hoogovens, de Gasunie, UCN, Urenco en nog veel meer. In elk geval zou een minister naar onze indruk toch boven zo'n curieus wantrouwen verheven moeten zijn. Per slot van rekening zit

de Tweede Kamer ook nog op de achterhand.

Hebben zich wel een situaties voorgedaan waarbij de financiële belangen van de Staat het vervullen van een fatsoenlijke scheidsrechtersrol verhinderden of hinderden?

□

**Minister Jorritsma-Lebbink:** Voorzitter! Ik vind de discussie over de zelfstandige bestuursorganen buitengewoon interessant, maar hier staat niet de minister van Binnenlandse Zaken, maar die van Verkeer en Waterstaat. Ik ben het er overigens mee eens, dat wij er één naam voor hebben, maar dat wij het vaak over volstrekt verschillende dingen hebben. Ik denk dat zij één ding gemeen hebben, namelijk dat zij een taak uitoefenen die bij wet geregeld hoort te zijn, namens de minister of namens de regering, die ook door de regering zelf had kunnen worden uitgevoerd. Het werd echter verstandig geacht ze op enige afstand te plaatsen. Er zijn tal van voorbeelden van taken die vroeger rechtstreeks onder verantwoordelijkheid van de regering vielen en inmiddels naar een ZBO, een zelfstandig bestuursorgaan zijn overgeheveld.

Ik heb zelf ook een aardig voorbeeld, het CBR. Vroeger werden de rijbewijzen door de minister zelf uitgegeven. De examens werden door de overheid afgenomen. Er was niet veel reden om dat nog door de overheid te laten doen. De mensen moeten gewoon betalen wat het kost. Je kunt die organisaties dan beter maar scheiden. Wij hebben het bij de RDW, de Rijksdienst Wegverkeer, precies zo gedaan. Dat is ook een zelfstandig bestuursorgaan geworden, vooral omdat de taken die hij voor de overheid uitvoert gefinancierd moeten worden door degene die er "profijt van heeft". Je moet de verantwoordelijkheden dan natuurlijk wel bij wet regelen. Ik heb nog steeds een groot aantal verantwoordelijkheden, maar ik ben blij dat de dienst een zelfstandig bestuursorgaan is geworden.

Ik vind het te gemakkelijk om te spreken van een wildgroei van ZBO's. Misschien hebben wij echter in het verleden wel eens te weinig nauwkeurig vastgelegd waar precies de ministeriële verantwoordelijkheid berust. Die moet mijns inziens worden vastgelegd in de wet. Dan

## Jorritsma-Lebbink

kan de politiek, Eerste en Tweede Kamer, je aanspreken op het deel dat voor je verantwoordelijkheid is. Wij zijn daar nu hard mee bezig is. Het is een buitengewoon grote operatie. Ik geloof dat het voor mijn eigen ministerie al over een stuk of dertig ZBO's gaat, vanaf het CBR tot heel grote organisaties, die ik nu niet eens wil noemen. Soms is een organisatie waarvan je het nooit gedacht had een ZBO. En wij ontdekken nog steeds nieuwe.

Waarom is ervoor gekozen de NMA eerst drie jaar een ambtelijke dienst te laten zijn en OPTA nu meteen als ZBO te laten functioneren? Daar is een simpele politieke reden voor, namelijk dat het een uitdrukkelijke wens van de hele Tweede Kamer was. Ik kan dat wel hardop zeggen. Die wens was niet van nu, maar al van jaren. In wisselende samenstelling heeft de Kamer altijd gezegd, dat zij een ZBO moest worden.

Een kabinet kan dan natuurlijk nog zeggen dat het niet wijs is om dat te doen. Wij hebben daarover natuurlijk ook nagedacht. Er waren toen een aantal redenen om maar direct voor een ZBO te kiezen, juist in dit geval. Het gaat namelijk over een zich ontwikkelende markt. In elk geval is de schijn aanwezig dat de overheid een rechtstreeks belang heeft bij het nog wat beperkt houden van de markt, vanwege het groot-aandeelhouderschap. Ik kan een voorbeeld noemen, waarin de rechter de klagende partij overigens ongelijk heeft gegeven. Er blijkt echter uit dat marktpartijen de indruk hebben, dat de overheid nog wel eens aan bescherming doet. Ik doel op de vergunningverlening voor de tweede aanbieder GSM. Eén partij hebben wij daar om formele redenen buiten behandeling moeten laten. Zij is vervolgens naar de rechter gegaan. Tijdens de behandeling bij de rechter verweet belanghebbende ons onmiddellijk dat ik, gezien het aandeelhouderschap van de Staat, de hele toewijzingsprocedure niet zorgvuldig had gedaan. Het geeft aan dat buitenlandse partijen die in een land willen investeren, naar dit soort elementen kijken. Dat is een belangrijke factor, die wij hebben laten meespelen. Naast het feit dat de gehele Tweede Kamer het wenste, was dit het tweede element. Het derde element is de Europese invalshoek, dus die van de Commissie. Je kunt dan nog een formule

bedenken conform de NMA. De Commissie hecht zeer aan onafhankelijk toezichthouderschap. In het geval van de NMA is er zeker de eerste tijd niet sprake van een volledig onafhankelijk toezichthouderschap. Dat hoeft daarin overigens ook minder. De Staat is weliswaar groot-aandeelhouder van een aantal van die bedrijven, maar zij functioneren allemaal in een normale markt. Als DSM misbruik maakt van zijn positie, zal er een ander bedrijf komen dat daartegen protesteert. Daarin is niet een specifieke reden gelegen om te zeggen dat wij het bedrijf nog even beschermen voordat wij de markt echt open maken. In dit geval is sprake van de opbouw van een markt. Het is zelfs zo dat wij PTT Telecom op een aantal terreinen waarschijnlijk in een nadeliger positie moeten brengen. Feitelijk gezien heb ik dat al een paar keer gedaan, omdat ik, vooruitlopend op OPTA, mij via de TACT al bindend laat adviseren, teneinde elke schijn van partijdigheid te voorkomen. Wij zullen asymmetrisch bedrijven gaan toestaan, meer dingen te doen dan PTT Telecom op dit moment wenselijk acht en mag.

De heer **Zijlstra** (PvdA): Wat is een normale markt? Als ik naar Hoogovens kijk, zie ik dat de regering voor een groot gedeelte via de Europese ministerraad of de Europese Commissie acteert in het verdelen van staalquota over Europa. De Staat is tegelijkertijd grootaandeelhouder in Hoogovens. Met andere woorden, daar zou de vrees voor de opgewekte schijn, zoals de Raad van State het noemt, net zo goed een rol kunnen spelen. Ik denk dan ook dat het niet zo zwart-wit is. Het feit dat de Tweede Kamer het al jaren wilde, vind ik overigens niet zo'n sterk argument voor de minister om niet eens de meer voorzichtige weg van de mededingingsautoriteit te bewandelen. Maar goed, ik kan niet anders dan dat argument accepteren.

Minister **Jorritsma-Lebbink**: Waarbij de politieke partij die u vertegenwoordigt, in de Tweede Kamer zo ongeveer het allerhardst heeft gelopen om ervoor te zorgen dat ik het bijna nog sneller deed dan mogelijk was.

De heer **Loudon** (VVD): Voorzitter! Ik weet iets meer van Hoogovens af.

Met het oog op de Handelingen wil ik vermijden dat er wordt gezegd dat er staalquota in Europa worden verdeeld. Als wij dat zeggen, krijgen wij grote moeilijkheden met de Europese mededingingsautoriteit.

Minister **Jorritsma-Lebbink**: Inderdaad, dat had ik nog als tweede punt willen zeggen. Als Hoogovens geconfronteerd wordt met onze mededingingswet, zal dat nooit gaan over de staalquota. Dat zijn immers dingen die op het Europese niveau geregeld worden en die dus onder DG 4, dat wil zeggen de heer Van Miert, vallen. Ik neem aan dat hij op dat punt zelf geëquipeerd is. Als Hoogovens op een deelterrein van de markt dingen doet waarvan een ander vindt dat Hoogovens misbruik maakt van zijn machtspositie, dan zal die ander daar ongetwijfeld tegen in beroep gaan. Dan valt het gewoon onder bestaand beleid. Men moet zich goed realiseren dat het in dit geval gaat om beleid in opbouw. Wij doen nogal wat en wij gaan nogal wat dingen doen. Straks moet OPTA dat doen, op basis van de wet. Daardoor komt de huidige aanbieder, het grootste bedrijf, af en toe in een nadelige positie ten opzichte van nieuwe aanbieders. Daar staat tegenover dat het niet zo ver hoeft te gaan dat wij grote buitenlandse aanbieders allerlei leuke voordeeltjes geven en daardoor onze eigen PTT Telecom ondersteboven halen. Dat is juist de reden dat het verstandig is om het op een zodanige afstand te zetten dat er werkelijk sprake is van objectief toezicht, waarbij de Staat niet gezien kan worden als wat voor partij dan ook. Het laatste hebben wij nu in elk geval uitgesloten. Ik ben het overigens met de heer Zijlstra eens dat wij ook een andere keuze hadden kunnen maken. Het niet maken van die andere keuze is veroorzaakt door datgene wat ik daarover al heb gezegd.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.