

Vergaderjaar 1996–1997

**25 128**

## **Regels inzake instelling van een college voor de post- en telecommunicatiemarkt (Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit)**

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 18 maart 1997

#### **1. ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

###### *1.1 Achtergrond*

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de inhoud van het verslag. Tot mijn genoegen heb ik geconstateerd dat de fracties die een reactie hebben gegeven op hoofdlijnen kunnen instemmen met de inhoud en de strekking van het voorliggende voorstel van wet.

Bij de behandeling van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties is voor zover mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Op een enkele plaats is hiervan afgeweken en zijn enkele vragen en opmerkingen onderwerpsgewijs behandeld. Voorafgaand aan de beantwoording van de gestelde vragen merk ik het volgende op. Oorspronkelijk was het de bedoeling van de regering om het onafhankelijk toezichtsorgaan tot stand te brengen in het kader van de herziening van de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen (Wtv) per 1-1-1998. Op aandringen van de Kamer is de instelling van het zbo daarvan losgekoppeld. In het voorliggende wetsvoorstel worden dan ook uitsluitend de institutionele aspecten van de instelling van het zbo geregeld, en zijn de bevoegdheden die aan het zbo worden toegekend volledig ontleend aan de ongewijzigde wet- en regelgeving op telecommunicatie- en postgebied. Het voorliggende wetsvoorstel hevelt slechts een aantal bestaande bevoegdheden, die nu bij de minister van Verkeer en Waterstaat berusten, over naar het zbo. Hiermee is voor wat betreft de inhoudelijke kant van de regelgeving uitgegaan van de status quo. Dit is het gevolg van de eerder genoemde ontkoppeling. Zou een en ander in één wetswijziging zijn ondergebracht, dan was de door de Kamer beoogde versnelling van de instelling van het zbo niet tot stand gebracht. Veel van de in het verslag aangesneden vraagstukken betreffen niet de institutionele aspecten van dit zbo, maar de inhoud van toekomstige telecommunicatieregelgeving. Hoewel ik in deze nota zal trachten ook deze vragen zo goed mogelijk te beantwoorden, wijs ik erop dat als

gevolg van de genoemde ontkoppeling thans de institutionele regeling van het zbo aan de orde is.

Voor een beantwoording van de vraag van de leden van de D66-fractie over aanstelling van een boete inspecteur verwijs ik naar paragraaf 5.1 van deze nota.

### *1.2 Waarom een zelfstandig bestuursorgaan?*

Naar aanleiding van vragen van de leden van de PvdA-fractie merk ik het volgende op. In het advies van de Raad van State wordt gesteld dat het onderhavige toezicht een taak is van een zodanig algemeen maatschappelijk en economisch belang dat de minister terzake volledige zeggenschap zou moeten behouden. Als reactie daarop heeft het kabinet toegelicht dat in specifieke gevallen het algemeen en economisch belang méér gediend kan zijn door een andere keuze. Dat deze afweging in dit geval ook naar die kant is uitgevallen, is in een nadere motivering in de paragrafen 1–3 van het nader rapport en in paragraaf 1.2 van de daaraan aangepaste memorie van toelichting uiteengezet, in welk kader ook is betoogd welke maatschappelijke en economische belangen zijn meegewogen. Korthedshalve verwijs ik hiernaar. Of met het wetsvoorstel ook een «zo groot mogelijke» afstand tussen minister en zbo tot stand wordt gebracht kan alleen worden beantwoord tegen de achtergrond van de vraag, wat binnen de voor de instelling van zbo's geldende kaders onder «zo groot mogelijk» moet worden verstaan. De grenzen waarbinnen de zelfstandigheid van zbo's kan worden bepaald zijn getrokken in ons staatsrecht en in het recent geformuleerde beleid inzake zelfstandige bestuursorganen, dat door de Kamer is onderschreven en dat is neergelegd in de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen. Naar mijn mening is met het onderhavige wetsvoorstel de ruimte die binnen de Aanwijzingen is gelaten, optimaal benut, en zou de vraag of een «zo groot mogelijke» afstand tot stand wordt gebracht bevestigend moeten worden beantwoord. Overigens moet naar mijn mening de afstand tussen de OPTA en het ministerie in een aantal opzichten juist zo gering mogelijk zijn: het gaat daarbij om het opbouwen van relaties waardoor de praktijkinzichten die de OPTA bij zijn taakuitvoering opdoet kunnen blijven doordringen tot de beleidsvoorbereiding van het departement, en omgekeerd dat de OPTA tijdig geïnformeerd wordt over c.q. betrokken raakt bij de voorbereiding van nieuw beleid en regelgeving die voor zijn taakuitoefening relevant is. In die zin moet er sprake zijn van enerzijds voldoende institutionele waarborgen voor een onafhankelijke uitvoering van de taken van de OPTA, terwijl anderzijds tegelijkertijd de organisatorische nadelen van het scheiden van beleid en uitvoering zo veel mogelijk door nauwe samenwerking worden weggenomen.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA-fractie over het toekennen van regelgevende bevoegdheid aan de OPTA merk ik het volgende op. Deze leden vragen waar de grenzen liggen bij de bepaling van de taakafbakening tussen beleidsbepaling c.q. regelgeving enerzijds en uitvoering anderzijds. In feite ligt die grens bij de wetgevende bevoegdheid: aan justitiabelen kunnen slechts verplichtingen worden opgelegd door de wetgever of door een bestuursorgaan dat daartoe krachtens de wet bevoegd is. De vraag wat de grens is bij het toekennen van regelgevende bevoegdheden aan zbo's is verder beleidsmatig bepaald. In het in de Aanwijzingen inzake zbo's verwoorde kabinetsbeleid is een belangrijk uitgangspunt dat aan zbo's slechts die bevoegdheden worden toegekend, waarvan de uitoefening is gebonden aan vooraf bepaalde normen. Regelgevende bevoegdheden moeten daarmee in beginsel blijven vallen onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid, en daarmee onder de volledige parlementaire controle.

Aanwijzing 124f bepaalt hierover dat als uitzondering op deze regel slechts regelgevende bevoegdheden aan zbo's kunnen worden toegekend:

«a. voor zover het betreft organisatorische of technische onderwerpen, of

b. in bijzondere gevallen mits voorzien is in de bevoegdheid tot goedkeuring van de regeling door een minister».

In het onderhavige wetsvoorstel is niet gekozen voor het verlenen van regelgevende bevoegdheden aan de OPTA. De motieven die aanleiding geven tot instelling van het zbo hebben vooral betrekking op de vraag of bij de toepassing van regelgeving in individuele gevallen een (schijn van) bevoordeling van KPN zou kunnen voorkomen; bij de totstandkoming van de regelgeving zelf bieden de aan het regelgevend proces noodzakelijkerwijs verbonden openbaarheid en de daardoor meer effectief toepasbare parlementaire controle voldoende waarborgen.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar de totstandkoming van een nader regelgevend kader voor interconnectie. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aan dit onderwerp specifiek aandacht besteed omdat het geven van een oordeel in interconnectiegeschillen aan de OPTA wordt opgedragen, hoewel daarbij tegen de achtergrond van het kabinetsbeleid relatief ruime discretionaire bevoegdheden worden toegekend. Het kabinet acht die beoordelingsruimte toch aanvaardbaar. Normering vooraf is voor de uitoefening van deze bevoegdheden slechts beperkt mogelijk gelet op het feit dat de precieze aard van door partijen aanhangig gemaakte geschillen niet op voorhand valt te definiëren. Bij uitstek de beslechting van deze geschillen gaat gepaard met een belangenafweging tussen individuele bedrijven, waaronder KPN, waarbij elke schijn van belangenverstremgeling moet worden uitgesloten.

Toch is het gewenst marktpartijen meer houvast te geven over de vraag langs welke lijnen de toezichthouder van zijn bevoegdheid gebruik zal gaan maken. Teneinde de gedragslijn van de toezichthouder bij een eventueel beroep op geschilbeslechting meer voorspelbaar te maken is met betrekking tot interconnectie tussen de concessiehouder en de mobiele vergunninghouders in 1995 een aantal regels gepubliceerd (Richtsnoeren interconnectie, Staatscourant 189, 29 september 1995). Het ligt in de bedoeling dat ook voor interconnectie tussen concessiehouder en infrastructuurvergunninghouders zulke richtsnoeren worden gepubliceerd. In verband met de prioriteit, die bij de inzet van schaarse capaciteit binnen het ministerie op dit gebied is gegeven aan de opstelling van de herziene Wtv, is dit nog niet gelukt. Het ligt thans in het voornemen om in maart 1997 concept-richtsnoeren te publiceren en daarover de markt te consulteren, waarna in april 1997 de vaststelling van de richtsnoeren zal plaatsvinden. In de consultatieprocedure zullen zo veel mogelijk die principiële aspecten, die verbonden zijn aan lopende geschilprocedures, worden meegenomen. Bij de herziening van de Wtv zal worden bezien in hoeverre lagere regelgeving op het gebied van interconnectie nodig is, waarbij zo veel mogelijk continuïteit met de thans te ontwikkelen richtsnoeren wordt nagestreefd.

Het feit dat de regelgevende bevoegdheid blijft berusten bij de minister van Verkeer en Waterstaat houdt niet automatisch in, dat minder snel geanticipeerd of gereageerd zou kunnen worden op vanuit de marktsituatie voortkomende behoefte aan aanpassing of aanvulling van regelgeving. De beoogde onafhankelijkheid van de OPTA bij zijn taakuitoefening staat niet in de weg, dat tussen de OPTA en het ministerie een zodanig nauw samenwerkingsverband wordt opgebouwd, dat zonder vertraging gereageerd kan worden op de behoefte aan aanvullend beleid en (aanpassing van) regelgeving. In het door artikel 18 van het onderhavige wetsvoorstel voorgeschreven «informatiestatuut» zullen afspraken worden opgenomen teneinde te verzekeren dat de OPTA in de

gelegenheid zal worden gesteld zijn deskundige inzichten in te brengen omtrent voorgenomen nieuw beleid of regelgeving, of ter initiëring daarvan.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de verhouding tussen de taakverdeling tussen de OPTA en de motie-Van Zuijlen c.s. (II, 1994/95, 23 900 XII, nr. 12) merk ik op dat de beoogde taakverdeling mijns inziens inderdaad volledig overeenkomt met de door de Kamer in deze motie gevraagde «scheiding tussen de ordenende taak enerzijds en toezicht en controle anderzijds» door instelling van een zbo «dat zich bezig gaat houden met (mededingings)toezicht, controle en interconnectievoorwaarden».

In de Aanwijzingen is, onder meer naar aanleiding van een kritische rapportage van de Algemene Rekenkamer over gebrekkige regeling van de relaties tussen zbo's en verantwoordelijke bewindspersonen en mede op aandringen van de Tweede Kamer, een reeks «standaard» instrumenten opgenomen die in de institutionele relatie tussen bewindspersonen en elke zbo aanwezig zouden moeten zijn. De bepaling dat het zbo een jaarverslag moet opstellen en daarin onder meer moet ingaan op de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn taakuitoefening is zo'n standaard instrument, en ik heb geen aanleiding gezien om in dit geval afwijking van de Aanwijzingen te bepleiten. Ook de bevoegdheid van de minister, algemene aanwijzingen te geven aan de OPTA is in overeenstemming met het kabinetsbeleid inzake zbo's. Daar deze bevoegdheid zich uitdrukkelijk niet uitstrekt tot individuele beslissingen van het zbo, wordt de beoogde onafhankelijkheid van het zbo bij de toepassing van regelgeving in individuele gevallen daardoor niet aangetast. Bovendien onttrekt zich een gegeven algemene aanwijzing niet aan de openbaarheid, waardoor deze bloot staat aan publiek debat en parlementaire controle en de (schijn van) belangenverstremgeling kan worden voorkomen.

Op de vragen van de leden van de PvdA-fractie met betrekking tot de vereiste goedkeuring van sanctionerende besluiten van het college kom ik hieronder in paragraaf 5.1 terug.

Leden van verschillende fracties hebben gevraagd naar vergelijkingen met in het buitenland gekozen bestuurlijke oplossingen voor het toezicht. Binnen de EU zijn in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Zweden, Denemarken, Finland, Portugal en België inmiddels toezichtsorganisaties opgebouwd die in uiteenlopende mate onafhankelijk zijn van de ministeries met beleidsverantwoordelijkheid voor telecommunicatie en post; in Duitsland, Italië, Spanje en Ierland is het voornemen tot instelling van zo'n onafhankelijke toezichtsorganisatie in verschillende stadia van voorbereiding. Per Lid-Staat worden bestuurlijke oplossingen gekozen die zo goed mogelijk passen in het staatsrecht en in de politieke cultuur van het desbetreffende land. De EU-regelgeving gaat uit van een van de (dominante) operator(s) onafhankelijke toezichthouder. De vorm waarin dit wordt geëffectueerd is in beginsel overgelaten aan de Lid-Staten. Wel heeft de Europese Commissie zich in dit verband uitgesproken over hoe de onafhankelijkheid meer concreet verzekerd moet worden (Verklaring van de commissie van 27 juni 1996, ten behoeve van de Raadsnotulen, in verband met artikel 5A van de voorgenomen herziening van richtlijn 90/387/EG). De commissie waarschuwt er in dit verband bijvoorbeeld expliciet voor dat commercieel gevoelige informatie die door de onafhankelijke toezichthouder wordt verkregen niet mag worden overgedragen aan de aandeelhouder van de operator, die het zou kunnen gebruiken om concurrentievoordeel te verkrijgen. Op dit onderdeel kom ik nog terug in paragraaf 6.2 naar aanleiding van de vragen van de PvdA-fractie ten aanzien van gegevensverstrekking van het OPTA aan de minister.

Ook in andere landen van de Europese Unie zijn regelgevende bevoegdheden in elk geval waar het gaat om de telecommunicatiesector niet aan onafhankelijke bestuursorganen opgedragen. In de Verenigde Staten heeft de Federal Communication Commission (FCC) wel de bevoegdheid tot het opstellen en voorschrijven van aanvullende en uitvoerende regels binnen de principes en uitgangspunten van de wet. Per land is voorts een eigen keuze gemaakt over de vraag of er landelijke vergunningen worden afgegeven onder de huidige of toekomstige wetgeving, en wie die vergunningen verstrekt. Kortweg kan worden gesteld dat in die landen van de Europese Unie waar landelijke vergunningen worden afgegeven deze vergunningen altijd door de verantwoordelijke minister worden afgegeven. Enige uitzondering hierop vormt Zweden, waar de liberalisering zover is dat door de onafhankelijke regulator strikt regelgebonden autorisaties kunnen worden afgegeven.

Ik meen dat de voorgestelde institutionele onafhankelijkheid van OPTA de vergelijking met bestuurlijke oplossingen in de genoemde landen heel goed kan doorstaan. Dat geldt ook voor de vergelijking met de FCC in de Verenigde Staten. Bij de beoordeling van de onafhankelijkheid van een toezichthoudend orgaan is naar verwachting niet de voor een land specifieke bestuurlijke constructie relevant, maar de vraag of binnen die constructie Amerikaanse bedrijven, die actief zijn in een buitenlandse markt, kunnen rekenen op een non-discriminatoire behandeling. Het wetsvoorstel biedt daarvoor mijns inziens alle waarborgen.

### *1.3 Taken van het zbo in hoofdlijnen*

De leden van de fracties van PvdA en VVD hebben gevraagd naar de veranderingen die in de taak van de OPTA zullen optreden als gevolg van de herziening van de Wtv per 1 januari 1998. Zoals in par. 1.2 uiteengezet is, leidt de ont koppeling van de institutionele regeling van het zbo en de herziening van de Wtv ertoe, dat daarop nu nog niet in details zicht kan worden geboden. Wel is reeds aan de hand van de Europese richtlijnen, die in de herziene wetgeving moeten worden geïmplementeerd, een aantal voorbeelden te geven van belangrijke veranderingen:

- de toegang tot de telecommunicatiemarkt zal in beginsel niet langer gebonden zijn aan de verlening van concessies of vergunningen, hiervoor in de plaats komt een systeem van registraties;
- de verplichtingen waaraan marktpartijen gebonden zijn vloeien direct voort uit wet- en regelgeving, waarbij een onderscheid zal worden gemaakt tussen partijen met en zonder «aanmerkelijke macht» op de relevante markt. Het voornemen bestaat de OPTA te belasten met de aanwijzing van marktpartijen met aanmerkelijke marktmacht;
- het toezichtssysteem op KPN zal, voor wat betreft telecommunicatie, niet langer zijn verbonden aan het begrip «concessiehouder». De positie van KPN zal in belangrijke mate worden bepaald door zijn aanwijzing als partij met aanmerkelijke marktmacht;
- dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat het huidige tariefbeheersingssysteem, dat slechts normen bevat ter beperking van het tempo van stijging van gewogen tariefgemiddelden, komt te vervallen en dat voor specifieke vooraf aangewezen diensten zoals spraaktelefonie het beginsel van kostenoriëntatie zal gaan gelden, zoals dat nu reeds geldt voor huurlijnen;
- als gevolg van de interconnectierichtlijn wordt de betrokkenheid van de toezichthouder bij interconnectie vergroot en worden zijn bevoegdheden versterkt.

Ik volsta hier met deze voorbeelden en verwijs overigens naar de aan de Kamer toegezonden stukken inzake de uitgangspunten die bij de herziening van de Wtv worden gehanteerd (Kamerstukken II, vergaderjaar 95/96, nr. 21 693, 35).

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat het niet in de bedoeling ligt de onderhavige, institutionele regeling van de OPTA in de herziene Wtv te integreren omdat de OPTA ook taken uitvoert op het gebied van de Postwet.

Het wetsvoorstel is op 27 februari 1997 aan de Raad van State voorgelegd voor advies. Wanneer de herziene Wtv van Kamer zal bereiken is afhankelijk van de vraag wanneer de Raad van State daarover advies zal uitbrengen en van de inhoud van dat advies. Ik streef er echter naar dat de Kamer zo mogelijk nog voor, doch uiterlijk direct na het zomerreces de behandeling van de herziene Wtv zal kunnen doen aanvangen.

Met de leden van de PvdA-fractie ben ik van mening dat het van groot belang is om de mensen die de regels moeten (gaan) toepassen te betrekken bij het opstellen van de regels. Uit het feit dat beleidsanalyse als zodanig in het wetsvoorstel niet is genoemd als een van de taken van de OPTA mag derhalve niet worden afgeleid dat de OPTA geen inbreng zal kunnen leveren in het proces van beleidsvoorbereiding en regelgeving. Zoals in de vorige paragraaf opgemerkt ligt het in mijn bedoeling om in het in artikel 18 van de wet voorziene informatiestatuut afspraken neer te leggen omtrent de wijze waarop de OPTA daartoe in de gelegenheid zal worden gesteld. Betrokkenheid van de uitvoerende organisatie bij beleid en regelgeving behoort, zoals ook in andere sectoren van mijn departement, een normale gang van zaken te zijn die geen speciale wettelijke grondslag behoeft. Dit soort inbreng is gebaseerd op de praktische expertise die de uitvoeringsorganisatie heeft, zowel omtrent de vraag wat de markt nodig heeft als met betrekking tot de uitvoerbaarheid van beleid en regels; het als afzonderlijke taak bestempelen van «beleidsanalyse» is daarvoor niet nodig en zou een bredere, minder praktijkgerelateerde en meer academische of algemeen-politieke advisering kunnen suggereren waarvoor de OPTA niet is bedoeld.

Vooruitlopend op de totstandkoming van de OPTA wil ik de beoogde leden van het college betrekken bij de relevante beleidsvormende en regelgevende activiteiten die voor de OPTA van belang zijn. Het gaat daarbij om de herziene Wtv met zijn lagere regelgeving, om het meergenoemde informatiestatuut en om de beleidsvorming in het kabinet omtrent de relatie tussen algemeen en specifiek mededingingstoezicht.

Op de vraag van de VVD-fractie of binnen afzienbare tijd een telecommunicatiemarkt met normale concurrentieverhoudingen kan worden gerealiseerd merk ik het volgende op. Het college is er inderdaad juist voor ingesteld om normale concurrentieverhoudingen te helpen bevorderen. Hiertoe heeft het college naar mijn oordeel de nodige taken en bevoegdheden bij dit wetsvoorstel toegedeeld gekregen. In hoeverre daadwerkelijk volledige marktwerking tot stand komt, is echter niet alleen afhankelijk van het college, maar ook van initiatieven in de markt. Overigens moet niet de illusie worden gewekt dat zeker is dat reeds binnen enkele jaren volledige marktwerking tot stand zal komen. Ik verwijs hiervoor naar de situatie in Engeland, waar Oftel reeds 10 jaar operationeel is, terwijl de dominante operator BT nog steeds 85% van de markt beheerst. Overigens kan de Engelse situatie natuurlijk niet zonder meer als voorbeeld worden genomen, zodat het zeker denkbaar is dat in Nederland sneller sprake zal zijn van volledige marktwerking. Een voorspelling op dit punt lijkt echter niet goed mogelijk. Op de relatie tussen de verschillende toezichthouders op het gebied van algemeen mededingingstoezicht, telecommunicatie en post, etherordering en media kom ik in het navolgende terug.

#### *1.4 Mogelijkheid van beroep*

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de achtergrond van de concentratie van rechtsmacht in eerste aanleg bij de rechtbank in Rotterdam. De Raad van State heeft, in zijn advies twee verschillende rechtsgangen binnen één wet te voorkomen, inderdaad de rechtbank te Den Haag genoemd, mogelijk aansluitend bij het feit dat in het oorspronkelijk aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel één van die rechtsgangen bij de Haagse rechtbank begon. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad – het advies te komen tot één rechtsgang overnemend – is aansluiting gezocht bij de ontwerp Mededingingswet, waarbij is gekozen voor concentratie van de rechtsmacht in eerste aanleg bij de rechtbank te Rotterdam. Hierdoor kan ook bij het gerecht in eerste aanleg expertise worden opgebouwd, waarbij de keuze voor de rechtbank te Rotterdam is ingegeven door de wens tot werklastspreiding.

Het komt mij voor dat er geen redenen zijn om in de Mediawet eveneens te kiezen voor de rechtsgang die in navolging van de Mededingingswet is voorzien in de Wet op de telecommunicatievoorzieningen.

## **2. Het kabinetsbeleid op het gebied van zbo's**

### *2.1 Recente standpuntbepaling en*

### *2.2 Toetsing aan de Aanwijzingen voor de regelgeving*

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de verhouding tussen de meer algemene betekenis van de Aanwijzingen inzake zbo's en de bijzondere omstandigheden in de telecommunicatiesector. De Aanwijzingen bieden een kader om te beoordelen en te motiveren, of in een specifieke situatie de instelling van een zbo gerechtvaardigd is. Blijkens het wetsvoorstel en de daarin opgenomen onderbouwing is het mogelijk geweest op basis van de Aanwijzingen de instelling van een zbo voor de telecommunicatiesector te legitimeren. De Aanwijzingen blijken, hoewel zij dwingen tot een bepaalde manier van analyseren en onderbouwen, voldoende ruimte te laten voor specifieke afwegingen. De Aanwijzingen beogen voorts een aantal gevolgen van de instelling van zbo's op min of meer gestandaardiseerde wijze te regelen, waarbij wel degelijk de mogelijkheid bestaat om voor specifieke situatie «maatwerk» te leveren, mits er maar duidelijke afspraken worden gemaakt. Zoals eerder opgemerkt ben ik van mening dat een goede bestuurlijke oplossing is gevonden waarbij optimaal gebruik is gemaakt van de binnen de Aanwijzingen aanwezige marges.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts gevraagd naar de beweegredenen in andere landen voor het instellen van onafhankelijke toezichtsorganisaties. Hoewel daarover mij geen onderzoeksresultaten bekend zijn ga ik ervan uit dat die beweegredenen in elk van de desbetreffende landen in grote lijnen identiek zijn aan die in Nederland. Dat daarbij, zoals de genoemde leden vragen, een verband bestaat tussen het vertrouwen in een onafhankelijke scheidsrechter en de kwaliteit van het ondernemers- en investeringsklimaat heb ik uiteengezet in paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting.

### **3. Taken van het zbo**

#### *3.1 Algemene omschrijving*

#### *3.2 Het toezicht op de naleving van de Postwet, de Wet op de telecommunicatievoorzieningen en de Vergunningenwet kabelgebonden infrastructuur*

Op de gevolgen van de herziening van de Wtv voor het toezicht ben ik, voorzover thans mogelijk, ingegaan in paragraaf 1.3 van deze nota. Op de relatie tussen het algemeen mededingingstoezicht en de OPTA ga ik verder in in de paragraaf 4.2.

Ik onderschrijf de stelling van de leden van de PvdA-fractie dat specifieke deskundigheid van de telecommunicatiesector nodig is om goed mededingingstoezicht uit te kunnen oefenen. Voorzover de kartelautoriteit met de telecommunicatiesector te maken krijgt en niet beschikt over eigen deskundigheid op dit terrein, betekent dat nog niet dat in die behoefte niet anders kan worden voorzien, bijvoorbeeld door samenwerking met de specifieke toezichthouder. Op de verhouding tussen algemeen en specifiek mededingingstoezicht ga ik verder in in paragraaf 4.2.

Op de vragen van de VVD-fractie over de postsector is mijn reactie dat dit wetsvoorstel, zoals in paragraaf 1.1 uiteen is gezet, geen aanvullende instrumenten bevat om concurrentie in de postsector te bevorderen. De bestaande regels, in het bijzonder de verplichting tot het voeren van gescheiden financiële administraties ten aanzien van geconcessioneerde taken en verplichte taken enerzijds en overige werkzaamheden anderzijds, alsmede het verbod op kruissubsidie, wijzigen dus niet. Wel zal, zowel bij de evaluatie dit jaar van het Besluit algemene richtlijnen post, als bij de voorgenomen herziening van de Postwet, bezien worden of de regelgeving op dit punt moet worden aangescherpt.

#### *3.3 Het verrichten van diverse uitvoeringstaken*

##### **3.3.1 Het beheer en de uitgifte van nummers**

De verplichting tot nummerportabiliteit zal door mij, overeenkomstig mijn beleidsvoornemen ten aanzien van nummerportabiliteit (Kamerstukken II, vergaderjaar 1996/97, 21 693, nr. 43) worden verwerkt in de nieuwe Telecommunicatiewet. Het college zal toezicht houden op de naleving van deze verplichting. Eventuele beroepen van KPN op technische aspecten alsmede geschillen over kosten zullen door het college in dit verband op juistheid en redelijkheid worden beoordeeld.

Overigens is het mijn voornemen in de toekomst de nummerplannen een ander karakter te geven dan de huidige nummerplannen. De nummerplannen «nieuwe stijl» zullen meer beleidsmatig van aard zijn en minder gedetailleerd van opzet. Hierdoor kan het college een betere invulling geven aan zijn nummerbeheertaak.

##### **3.3.2 Vergunningverlening**

Zoals in de memorie van toelichting is weergegeven is in het wetsvoorstel de verlening van landelijke (infrastructuur)vergunningen niet aan het zbo opgedragen onder meer omdat die verlening – anders dan de regionale vergunningen en machtigingen – minder ex ante aan regels is gebonden, zodat ingevolge het kabinetsbeleid inzake zbo's het opdragen van deze taak aan een zbo minder gewenst is. Overigens heeft de verlening van de vergunningen inmiddels plaatsgevonden; hoewel uit een



oogpunt van volledigheid de toedeling van (ook) deze bevoegdheid in het wetsvoorstel geregeld moest worden ga ik ervan uit dat er vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Wtv geen landelijke vergunningen meer zullen worden uitgegeven, anders dan de DCS-1800 vergunning die – als frequentiegerelateerde vergunning – door middel van een veiling wordt uitgegeven. Overigens is het een misverstand dat ik door uitgifte van de landelijke infrastructuurvergunningen de directe, landelijke concurrenten van KPN zou hebben aangewezen; vanaf 1 juli 1997 kan eenieder zich op het gebied van spraaktelefonie opwerpen als directe, landelijke concurrent van KPN.

### *3.4 Beslechten van interconnectiegeschillen*

Er is de laatste jaren door mij vrij uitgebreid onderzoek gedaan naar de bepaling van interconnectietarieven in andere landen. Hierbij is vooral gekeken naar de toezichthouders in het Verenigd Koninkrijk, die wat dit betreft in Europa een voortrekkersrol vervullen. Daarnaast is er onderzoek gedaan naar de praktijk in de Verenigde Staten en Australië. Duidelijk is dat in deze landen de ontwikkeling van het denken over prijzen niet stil staat. Er is bijvoorbeeld een lichte trend te bespeuren van het uitgangspunt van «fully allocated cost» naar «long run incremental cost».

Het model dat de CAPT in een bijlage van het advies over de instelling van het ZBO uiteenzet wijkt af van wat op dit moment in regelgeving en beleid is neergelegd. Het model is niet alleen niet in overeenstemming met geldend Nederlandse recht, maar strookt evenmin met de Europese richtlijnen in het kader van open network provision.

Wat betreft de vragen van de leden van de PvdA-fractie of kort na de instelling van het zbo veel uitspraken van het zbo in rechte zullen worden aangevochten merk ik op dat dit denkbaar is. Op dit moment zijn, zo blijkt uit de verrichte studie naar het vereiste kwaliteitsniveau, voldoende bekwame juristen in dienst. Overigens zullen zij indien nodig, met name bij gerechtelijke procedures, door externe deskundige advocaten kunnen worden bijgestaan.

## **4. Andere beleidsterreinen**

### *4.1 Frequentiebeheer*

Leden van verschillende fracties hebben gevraagd naar de achtergronden van de keuze om frequentieregulerende taken niet over te dragen aan het zbo. Daarbij is de vraag gesteld of deze keuze samenhangt met de recente beslissing om de Rijksdienst voor Radiocommunicatie (RDR) die met het merendeel van deze taken is belast, niet extern maar intern te verzelfstandigen als agentschap. Dit is niet het geval. Naar mijn mening zijn er zeer relevante argumenten om de frequentieregulerende taken niet aan de OPTA op te dragen. Deze argumenten hebben eerder geleid tot de keuze, de RDR niet extern te verzelfstandigen. Bovendien staat een aantal van deze argumenten los van de organisatorische status van de RDR. Het relevante criterium is of het motief om de OPTA in te stellen en bepaalde taken daaraan toe te delen ook op gaat voor de frequentieregulerende taken, zo ja voor welk deel daarvan en indien dat al het geval is of er nog andere aspecten moeten worden meegewogen bij de toedeling van de taken. Daarbij maak ik een onderscheid tussen:

a. taken die betrekking hebben op ordening van het frequentiespectrum en de frequentieverdeling.

Het motief om taken aan de OPTA toe te delen, namelijk het voorkomen van (zelfs maar de schijn van) belangenverstrengeling bij de uitoefening van mededingingsgevoelige taken, gaat wellicht in zekere zin op voor de

toedeling van frequenties voor zakelijk gebruik in die gevallen waarin telecommunicatie het primair proces van de onderneming is. Hierna toon ik u dat dit slechts een beperkt deel van het frequentiegebruik betreft. Dit kan niet worden losgemaakt van ordenende en allocerende taken op die vele andere toepassingsgebieden waarop frequentiegebruik aan de orde is, zoals staatsveiligheid, defensie, openbare orde, brandweer en hulpdiensten, veiligheid van het luchtverkeer en het maritieme verkeer, publieke en commerciële omroep, wetenschappelijk onderzoek, mobilofonnetten, zendamateurs e.d. In de totaliteit van het spectrumgebruik is het gebruik voor zakelijke toepassingen in de telecommunicatiemarkt van een relatief geringe omvang. De meeste informatie-overdracht vindt plaats in het frequentiegebied van 0–3 Gigahertz (GHz). Meer dan 60% van het totaal beschikbare spectrum is in gebruik voor vitale overheidstaken (staatsveiligheid, politie, brandweer, defensie, maritieme veiligheid), luchtverkeers(bege)leiding en omroep. De resterende 40% is in gebruik voor wat vroeger de concessietaken van de KPN werden genoemd en voor overige toepassingen. Onder deze laatste categorie vallen onder andere radiozendamateurs, astronomie, maritieme communicatie en mobilofonie. Van de bijna 100 000 machtiginghouders maakt minder dan één derde deel gebruik van het spectrum voor zakelijke toepassingen. De overgrote meerderheid die het spectrum gebruikt voor zakelijke toepassingen doet dit ter ondersteuning van het primaire proces van hun bedrijf (vrachtwagenbedrijven, taxicentrales etcetera). Voor een zeer gering aantal vormt dit zakelijk gebruik het primaire proces van de onderneming (bijvoorbeeld GSM).

Hiermee heb ik duidelijk gemaakt dat bij de ordening en allocatie van frequenties vele andere, publieke en beleidsmatige belangen een rol spelen dan die welke in de sfeer van de zakelijke toepassingen liggen. In het licht hiervan zou het niet alleen ongerijmd zijn deze taken op te dragen aan de OPTA, die daarvoor niet bedoeld en niet geëquipeerd is, maar is het zelfs ongewenst de afweging van dergelijke belangen te onttrekken aan het primaat van de politiek en op te dragen aan enige andere onafhankelijke organisatie dan de regering. Om dezelfde redenen zie ik ook niets in een structuur waarin de minister een frequentieplan opstelt, maar het zbo de uitvoering op zich neemt. Het maken van deze afwegingen vindt bovendien plaats in een context van een complex geheel van internationaal overleg en afspraken op bilateraal en multilateraal interstatelijk niveau. De uit een oogpunt van ongestoord frequentiegebruik cruciale samenhang in de planning en allocatie van het spectrum verzet zich ertegen, de toedeling van frequentieruimte voor zakelijke toepassingen hier «uit te lichten». Datzelfde argument pleit tegen de door de leden van de PvdA-fractie genoemde «Amerikaanse oplossing»; in de meeste Europese landen komt de constructie overigens met die van Nederland overeen.

Ook met «eenheid van beheer» heeft deze problematiek niets te maken. De OPTA zal de vaste infrastructuur niet beheren; en het toezicht op de naleving van marktgerelateerde verplichtingen van diegenen die wél infrastructuur beheren – ethergebonden of kabelgebonden – komt ongedeeld te berusten bij de OPTA.

Het feit dat bij de ordening en allocatie van frequenties voor zakelijke toepassingen in de telecommunicatiemarkt een volledige uitbanning van de schijn van belangenverstrengeling niet kan worden bereikt acht ik overigens aanvaardbaar omdat het allocatieproces zich zodanig in de schijnwerpers afspeelt dat daarop ruimschoots voldoende publieke en parlementaire controle kan worden uitgeoefend. Voorzover bij de verdeling veilingstechnieken worden toegepast kan al helemaal geen sprake meer zijn van twijfel aan de objectiviteit en doelmatigheid van het verdelingsproces.

b. taken die betrekking hebben op handhaving van de meer technische eisen met het oog op een ongestoord frequentiegebruik.

Bij de ordenende en allocerende taken gaat het bij het beheer van het frequentiespectrum ook om het door middel van machtiging-uitgifte stellen van eisen aan het gebruik van frequenties en het vervolgens handhaven daarvan. Zoals gezegd gaat het daarbij om (thans) bijna 100 000 machtigingen voor merendeels andere toepassingen dan de zakelijke telecommunicatiemarkt. De taken met betrekking tot het formuleren van de machtigingvoorwaarden en van het toezien op de naleving zijn primair technisch van aard. Het gaat daarbij om toezicht op de naleving van voorwaarden door de machtiginghouders (zowel eindgebruikers als de leveranciers), toezicht op de kwaliteit van de gebruikte apparatuur in verband met veiligheids- en storingseisen, het opsporen van illegaal gebruik en illegale handel in apparatuur en het intensief monitoren van het frequentiegebruik ten behoeve van enerzijds frequentieplanning en anderzijds toezicht op naleving van voorschriften en beperkingen. Dit alles heeft niets te maken met de mededingingsgerichte taken van de OPTA; om die reden valt dan ook niet te vrezen voor het ontstaan van divergerende of conflicterende toezichtsregimes. Het toezicht op de naleving van niet-frequentietechnische vergunningvoorwaarden van grote frequentiegebruikers als die voor mobiele telefonie wordt wel aan de OPTA opgedragen.

Het overgrote deel van de RDR is belast met taken zoals bedoeld onder b, die niets te maken hebben met de mededingingsgerelateerde taken van de OPTA. Wat betreft de onder a genoemde taken worden de belangrijke beleidsbeslissingen voorbereid binnen de beleidskern van de Hoofd-directie Telecommunicatie en Post. Ten aanzien van de onder b genoemde taken is onder andere sanctiebeleid nadrukkelijk onderwerp van afstemming met de beleidskern. De RDR ondersteunt dit proces als uitvoeringsorganisatie en kenniscentrum.

De toedeling van eerdergenoemde frequentieregulerende taken heeft niets te maken met de discussie over de door de leden van de D66-fractie aangehaalde samenhang tussen het formuleren van regels op het terrein van media en telecommunicatie, waarop ik in paragraaf 4.3 terug kom.

Hiermee zij duidelijk gemaakt dat de relatie tussen het niet aan de OPTA opdragen van deze taken en de organisatorische status van de Rijksdienst voor Radiocommunicatie (RDR) niet meer is dan een procedurele: bij gelegenheid van de evaluatie van de agentschapsstatus van de RDR in 1998 zullen deze argumenten worden uitgewerkt en gewogen tegen mogelijke andere inzichten. Wel is het zo dat – en dat is ook de reden waarom ik daaraan in de memorie van toelichting aandacht heb besteed – wanneer de RDR in weerwil van deze argumenten en zonder de nadere weging daarvan bij gelegenheid van de evaluatie van de agentschapsstatus af te wachten, nu in de onderhavige verzelfstandiging had moeten worden meegenomen, dit tot vertraging aanleiding zou hebben gegeven.

#### *4.2 Mededingingstoezicht*

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom het kabinet er niet voor heeft gekozen om ook het mededingingstoezicht bij het zbo onder te brengen, merk ik op dat het kabinet met de nieuwe Mededingingswet een wet voor – zonder uitzondering – alle sectoren tot stand wil brengen. Dit is ook tot uitdrukking gebracht in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel (p. 9). Gelet op het primaat van de algemene regeling, ligt het niet voor de hand daar voor de post- en telecommunicatiesector een uitzondering op te maken. Wel zijn – zoals bekend – de omstandigheden in deze sectoren dermate specifiek dat (tijdelijke) specifieke voorzieningen als in de Wtv en de Postwet nodig zijn, waaronder voorzieningen die – dit mede in antwoord op een vraag van de

leden van de VVD-fractie – eveneens zijn gericht op de bevordering van effectieve mededinging. Veelal vloeien deze bepalingen voort uit Europese regelgeving, waaronder de Europese richtlijnen in het kader van open network provision.

De competentieverdeling tussen de algemene en de specifieke mededingingstoezichthouder is mijns inziens niet onduidelijk in die zin, dat de OPTA alleen belast is met de naleving van de specifieke bepalingen zoals die in de, in deze instellingswet met name genoemde, wetten zijn opgenomen. De gelijktijdige bevoegdheid van de kartelautoriteit in dezelfde sectoren op basis van de Mededingingswet doet niet af aan het feit dat de bevoegdheid van de OPTA helder is afgebakend; een in de vraagstelling van de leden van de PvdA-fractie bedoelde opneming van een «positieve» en een «negatieve» lijst in het wetsvoorstel zou daaraan niets toevoegen.

Wel betekent het feit dat beide toezichthouders op basis van twee verschillende wetten in dezelfde sectoren werkzaam zijn, dat er behoefte is aan afstemming en samenhang. Het kabinet is bezig in het kader van de operatie marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) in kaart te brengen hoe – maar dan voor alle sectoren waarin dit een rol speelt – de uitvoering van de Mededingingswet zich moet verhouden tot het specifieke mededingingstoezicht dat op basis van specifieke wetten wordt uitgevoerd. Bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is afgewogen, of de indiening ervan zou moeten worden uitgesteld totdat de resultaten daarvan beschikbaar zouden zijn. Gelet op de ook door de Tweede Kamer uitgesproken wenselijkheid van een snelle totstandkoming van de OPTA, mede met het oog op de komende liberalisering van de telecommunicatiemarkt, is daarvan afgezien. De regering voorziet als gevolg hiervan geen grote problemen.

De resultaten van dit MDW-project zullen te zijner tijd in de constructie rond de OPTA worden verdisconteerd. Het ligt in de rede dat dit zal gebeuren in de herziene Wtv, die met ingang van 1 januari 1998 in werking moet treden zodat het slechts gaat om een beperkte overgangsperiode.

Daarbij zullen ook de door de leden van de PvdA-fractie genoemde voorbeelden in andere landen, zoals Duitsland, Groot Brittannië en de Verenigde Staten, in de beschouwingen worden betrokken. Uiteraard zal daarbij ook een antwoord moeten worden geformuleerd op de vraag hoe, zo lang er een statusverschil bestaat tussen de algemene mededingingsautoriteit en de OPTA, met verschillen van inzicht moet worden omgegaan.

Wel is in het onderhavige wetsvoorstel de afstemmingsbepaling (artikel 24) opgenomen dat in voorkomende gevallen dossiers of gegevens kunnen worden overgedragen aan de algemene mededingingsautoriteit, die dan een onderzoek instelt. Daarnaast zal, voortbordurend op de al bestaande praktijk, waar nodig ambtelijk afstemming plaatsvinden tussen beide toezichthouders.

Hierdoor is het mogelijk dat op praktisch uitvoeringsniveau flexibel kan worden ingespeeld op hetgeen zich voordoet in de (telecommunicatie)-markt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in dit verband welke instantie bepaalt of een onderneming een dominante positie op de markt inneemt. In de Wtv speelt dit begrip geen rol, maar in de nieuwe telecommunicatiewetgeving zal dit een belangrijk begrip worden. Aanwijzing, als instantie met aanmerkelijke marktmacht, zo is nu het voornemen, zal geschieden door het college. Voor een instantie met aanmerkelijke marktmacht gaan op grond van de nieuwe Telecommunicatiewet, zoals nu is voorgesteld, bijzondere verplichtingen gelden. Bij de aanwijzing vraagt het college advies aan de dienst voor de mededinging. Hiermee wordt beoogd een consistente uitleg te bereiken van enerzijds het begrip «aanmerkelijke

marktmacht» uit de telecommunicatiewetgeving en anderzijds het begrip «economische machtspositie» uit de Mededingingswet. Ik wijs er voorts op dat mogelijke conclusies die het kabinet in het kader van de operatie marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit ten aanzien van de toezichtsfuncties trekt, nog tot een nadere afbakening van taken kunnen leiden.

Ook vroegen de leden van de PvdA-fractie aan te geven welke verschillende markten binnen de telecommunicatiesector kunnen worden onderscheiden. Dit onderscheid is voor de toepassing van regelgeving relevant, als voor een marktsegment specifieke regels van toepassing zijn. Uit de Europese regelgeving met betrekking tot open network provision vloeit voort dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen vaste telefonie, mobiele telefonie en huurlijnen. Op al deze gebieden kan het college partijen aanwijzen die een aanmerkelijke macht hebben op de relevante markt.

De leden van de PvdA-fractie schetsten een situatie waarin op de zakelijke markt wel voldoende marktwerking is ontstaan, maar op de consumentenmarkt niet. Hoe, zo vroegen zij, moet dan worden omgegaan met de mogelijkheid voor KPN om tariefdifferentiatie toe te passen. Ook dit is een onderwerp dat in de herziene wet- en regelgeving nader zal worden geregeld. Daarop wil ik nu niet vooruit lopen.

Het belang van een goede afstemming tussen OPTA en Commissariaat voor de Media zou naar het zich laat aanzien alleen betrekking hebben op de problematiek van de toegang op de kabel. In paragraaf 4.3 van deze nota wordt hier uitgebreider op ingegaan. Hier zij kortheidshalve volstaan met de opmerking dat uiterlijk per 1 januari 1998 de bevoegdheden op dit terrein van het Commissariaat komen te vervallen ten faveure van de Nederlandse kartelautoriteit. In elk geval zij hier nog eens benadrukt dat er in het kader van het onderhavige wetsvoorstel van is afgezien de verhouding tussen de mediaregelgeving en de telecommunicatieregelgeving opnieuw te beschouwen. Dit is veel meer op zijn plaats in het kader van de herziening van de huidige Wtv.

De leden van de VVD-fractie zetten vraagtekens bij het onderscheid dat het kabinet maakt tussen het post- en telecommunicatietoezicht, het algemene mededingingstoezicht en het mediatoezicht. Met name vragen zij zich af of het toewerken naar post- en telecommunicatiemarkten met normale concurrentieverhoudingen niet hetzelfde als het bevorderen van effectieve mededinging op deze markten.

Ondergetekende meent dat er relevante verschillen zijn tussen de post- en telecommunicatiemarkten enerzijds en de andere sectoren anderzijds. Voor wat betreft de post- en telecommunicatiemarkten is er sprake van markten waar – in tegenstelling tot de meeste andere markten – sprake is van een ontwikkeling van overheidsmonopolies naar min of meer volledige mededinging tussen private ondernemingen. Deze ontwikkeling is niet in alle opzichten vanzelfsprekend geweest, maar is uitdrukkelijk mede gestimuleerd door de nationale en Europese overheden. Die ontwikkeling is nog niet voltooid en zal nog geruime tijd moeten voortduren. Om die ontwikkeling te bevorderen kunnen bijzondere regels, die worden gehandhaafd door een onafhankelijk orgaan waaraan een specifiek omschreven taak is opgedragen niet worden gemist. Zoals ook al is aangegeven in de memorie van toelichting, is het denkbaar dat dit regime voor de post- en telecommunicatiemarkt te zijner tijd kan worden beëindigd.

#### *4.3 Relatie met het mediatoezicht*

De leden van de PvdA-fractie hebben een groot aantal vragen gesteld

over de verhouding tussen het toezicht op de telecommunicatiemarkt, de programmadistributie en het algemene mededingingstoezicht, zulks mede in relatie tot problematiek van de toegang tot de kabel en convergentie van telecommunicatie- en kabeltelevisienetten. Ook de leden van de D66-fractie hebben deze materie aan de orde gesteld.

Ondergetekende meent dat de door deze leden gestelde vragen een goede gelegenheid vormen nog eens op de belangrijkste doelstelling van het wetsvoorstel in te gaan. Het wetsvoorstel heeft tot doel over te gaan tot de oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan dat is belast met het toezicht op de telecommunicatie- en postmarkt gedurende een overgangsfase. In die overgangsfase vindt de ontwikkeling plaats van staatsmonopolies naar volledige mededinging. Een van de belangrijkste redenen daarvoor is dat een scheiding tussen de aandeelhoudersfunctie van de Staat en de algemene toezichthoudende functie van de overheid op het functioneren van deze markt tot stand dient te worden gebracht. Verder dient in dit kader de geldende ministeriële verantwoordelijkheid op een passende wijze vorm te worden gegeven. Op deze punten concentreert het wetsvoorstel zich.

Er is nadrukkelijk van afgezien in het kader van dit wetsvoorstel de verhouding tussen de mediaregelgeving en de telecommunicatieregelgeving opnieuw te bezien.

De algehele herziening van de Wtv is hiervoor naar het oordeel van ondergetekende de meest in aanmerking komende gelegenheid. Daarbij zal ook aandacht worden gegeven aan de toenemende verschillende gebruiksmogelijkheden van telecommunicatie- en kabeltelevisienetten. Naar de mening van ondergetekende moet daarbij in ieder geval niet uit het oog worden verloren dat er – mede als gevolg van de Europese regelgeving – voor deze verschillende gebruiksmogelijkheden nog verschillende regelgeving nodig zal zijn.

Leden van verschillende fracties hebben gevraagd naar de keuze van het kabinet om nu niet, zoals bijvoorbeeld in Canada wel is gebeurd, een toezichtsorgaan tot stand te brengen waarin telecommunicatie- en mediatoezicht is geïntegreerd. Een organisatorische samenhang tussen het Commissariaat voor de Media en de OPTA moet zijn rechtvaardiging vinden in een belangrijke overlapping of samenloop van taken of bevoegdheden. Er is in de huidige wetgeving nauwelijks sprake van overlapping of samenloop van enerzijds de taken en bevoegdheden van de OPTA op het gebied van het markttoezicht in de telecommunicatie- en postsector, en anderzijds de taken van het Commissariaat voor de Media, die in hoofdzaak liggen op het gebied van het toezicht op de (publieke) omroep. Voorzover er onduidelijkheden bestaan zal daarover bij de herziening van de Wtv eerder worden gestreefd naar heldere afbakening dan naar integratie van beide taakgebieden. Om dezelfde redenen is niet overwogen in de wet een personele unie tussen OPTA en het Commissariaat voor te schrijven.

Denkbaar is dat toekomstige ontwikkelingen op het gebied van convergentie tussen telecommunicatie en media aanleiding zullen zijn tot herijking van de bestaande structuur en taakverdeling. Dit zal dan echter eerst tot uitdrukking moeten komen in de inhoud van de relevante wetgeving; herziening van de structuur van de toezichtsorganisatie is immers slechts zinvol als verandering van inhoudelijke bepalingen daartoe aanleiding geeft. Vooralsnog voorzie ik dit voor de komende jaren niet.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen gesteld met betrekking tot de wijze waarop het kabinet het toezicht op de kabel wil regelen. Met name hebben zij in dit verband gevraagd naar de verhouding tussen de mededingingswetgeving enerzijds en de mediawetgeving anderzijds.

Beide laatstgenoemde wetgevingscomplexen zijn naar de mening van deze leden aan te merken als bijzondere wetten.

Bij brief van 31 januari 1997 heeft de Minister van Economische Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en ondergetekende (kamerstukken II 1996/97, 23 968, nr. 25) de structurele oplossing gegeven die het kabinet voor ogen stond bij het toezicht op de kabel. Het kabinet is voornemens om geschillen over toegang tot de kabel op te lossen met behulp van de algemene mededingingswetgeving. Zodra de nieuwe Mededingingswet in werking is getreden, doch uiterlijk op 1 januari 1998, zal de toezichtsbevoegdheid van het Commissariaat voor de Media komen te vervallen. In zoverre kan inderdaad worden gesproken van een exclusieve bevoegdheid. Anders dan deze leden blijkbaar menen, acht het kabinet de omstandigheid dat de Wtv en de Mediawet regels bevatten over het aanleggen en gebruiken van kabeltelevisienetten op zichzelf genomen geen reden om het toezicht op het gebruik van deze netten niet aan de mededingingsautoriteiten op te dragen. De aard van de geschillen die in deze sector zijn gerezen, zijn naar het oordeel van het kabinet zodanig dat het instrumentarium van de mededingingswetgeving het meest geschikt lijkt om deze op te lossen. Voor wat betreft de argumenten van het kabinet verwijst ondergetekende graag naar de in het voorgaande reeds genoemde brief van de minister van Economische Zaken van 31 januari 1997.

De leden van de D66-fractie stellen zich op het standpunt dat de Europese regels inzake Open Network Provision (ONP) op kabelnetten van toepassing zijn en vragen zich af in hoeverre de nieuwe Mediawet daarmee niet in strijd is. Voorts menen zij dat de artikelen met betrekking tot de infrastructuur die, naar deze leden menen, in de herziene Wtv een plaats moeten vinden niet eerst in de Mediawet moeten worden opgenomen. Ook vragen zij zich af welk gevolg de beslissing van het kabinet om kabelgeschillen met behulp van de WEM op te lossen voor de OPTA heeft.

De regels inzake ONP zijn van toepassing op openbare telecommunicatienetten en openbare telecommunicatiediensten. Voor zover de desbetreffende netten bestaan uit kabelnetten kan het standpunt van de leden van de D66-fractie dat de ONP-regels op kabelnetten van toepassing zijn worden onderschreven. Voor zover het kabeltelevisienetten en de verspreiding van omroepsignalen betreft moet er op worden gewezen dat in de systematiek van de ONP-richtlijnen een kabeltelevisienet niet valt aan te merken als een openbaar telecommunicatienet en dat de verspreiding van radio- en televisiesignalen uitdrukkelijk niet als openbare telecommunicatiedienst wordt aangemerkt. De huidige Mediawet en de bij de Kamer aanhangige voorstellen tot wijziging daarvan zijn naar het oordeel van ondergetekende in overeenstemming met deze systematiek.

De bovengenoemde brief van de minister van Economische Zaken van 31 januari 1997 inzake de toegangsgeschillen tot kabeltelevisienetten heeft geen gevolgen voor de bevoegdheid van de OPTA.

## **5. Instrumenten van het zbo**

### *5.1 Sancties*

Ten aanzien van de vraag van de leden van de D66-fractie over aanstelling van een boete inspecteur merk ik op dat de in het wetsvoorstel voorziene functiescheiding tussen toezichthoudende en sanctieopleggende taken dezelfde is als die is voorzien in het voorstel voor de nieuwe Mededingingswet.

Wat betreft het idee om een zelfstandige boete inspecteur, hetzij binnen, hetzij buiten het college aan te stellen merk ik het volgende op. Hierop is reeds uitvoerig ingegaan in de motivering in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State inzake de Mededingingswet (kamerstukken II, vergaderjaar 1995/96, 24 707, A, pagina 4) waarin dit voorstel ook niet is overgenomen. Kortweg komt het erop neer dat de figuur van de zelfstandige boetefunctionaris buiten het betrokken bestuursorgaan tot nu toe niet voorkomt. Een boetefunctionaris binnen het bestuursorgaan leidt ofwel tot ongewenste complicaties (de introductie van een tweede bestuursorgaan binnen het college) ofwel heeft niet het door de Raad beoogde effect (ingeval van mandaat).

Concluderend kan gesteld worden dat het advies van de Raad concreet binnen de organisatie functie-scheiding door te voeren tussen diegenen die de sanctie opleggen en diegenen die het onderzoek verrichten waarbij de overtreding wordt vastgesteld is overgenomen, zij het niet in de vorm van een zelfstandige boete inspecteur. Door een functiescheiding zoals in dit wetsvoorstel voorzien, wordt echter de ook door de Raad onderschreven noodzakelijke distantie tussen toezichthouder en sanctie-oplegger volledig gewaarborgd.

Door leden van verschillende fracties zijn vragen gesteld met betrekking tot de bepaling dat door de OPTA opgelegde sancties de goedkeuring behoeven van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Naar aanleiding daarvan merk ik het volgende op. Dit wetsvoorstel gaat materieel uit van de bestaande wetgeving. In de bestaande wetgeving is voorzien in de mogelijkheid, bij niet naleving van de gestelde regels, tot het opleggen van een boete, het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een last onder dwangsom. De bevoegdheid tot deze sanctionerende besluiten is bij dit wetsvoorstel, wat betreft handhaving van die regels waar het college op toeziet, logischerwijs toegedeeld aan het college. Gezien de noodzakelijke onafhankelijke oordeelsvorming is het echter ook dwingend dat deze bevoegdheid aan het college toekomt. Het college heeft hiermee een wettelijke bevoegdheid tot het opleggen van dergelijke besluiten.

In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen dat de genoemde besluiten van het college de goedkeuring behoeven van de minister. De bevoegdheid van de minister de goedkeuring te onthouden is beperkt tot strijd met het recht. Indien de goedkeuring wordt onthouden wordt dit door mij, onder vermelding van redenen, medegedeeld aan uw Kamer.

Gezien de zwaarte van deze besluiten acht het kabinet het niet gewenst de toepassing daarvan geheel buiten de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee buiten de verantwoording aan het parlement te brengen. De keerzijde hiervan is dat inderdaad bij elk van deze besluiten opnieuw in de beoordeling van dezelfde zaak dient te worden getreden.

Bij het door de leden van de PvdA-fractie voorgestelde alternatief van schorsing of vernietiging achteraf dient eveneens opnieuw in de beoordeling van het door het college genomen besluit te worden getreden. Dit bezwaar wordt hierdoor niet weggenomen.

Justitiabelen die door bedoelde besluiten rechtstreeks in hun belang worden getroffen staat uiteraard uiteindelijk de weg naar de rechter open.

Het onderwerpen van door een toezichthoudend orgaan toe te passen sancties van aan een ministerieel goedkeuringsrecht komt, voorzover ik kan nagaan, niet voor bij andere toezichthoudende organen. Wel kunnen besluiten van het Commissariaat van de Media die rechtsgevolgen hebben, ingevolge artikel 13 van de Mediawet bij koninklijk besluit worden vernietigd.



Een boete van 1 miljoen gulden lijkt, ook gelet op het feit dat het instrument in de praktijk nog niet behoefde te worden toegepast, adequaat.

Het is overigens inderdaad mogelijk dat een bestuursorgaan bij de vaststelling van de hoogte van een boete rekening houdt met het ten onrechte genoten voordeel dat met de overtreding is behaald. Tegen die achtergrond dient het bepaalde in de voorgestelde artikelen 15b van de Postwet en 43b van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen dan ook gelezen te worden.

Met betrekking tot de vraag over de hoogte van een op te leggen dwangsom zij opgemerkt dat hiervoor geen vastgestelde limitering geldt.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie merk ik op dat het college uitsluitend een boete kan opleggen indien er een wettelijk voorschrift is overtreden.

## **6. De ministeriële verantwoordelijkheid en de relatie met het zbo**

### *6.1 Instrumenten van de minister*

Ten aanzien van het sturingsinstrument van de algemene aanwijzing zij opgemerkt dat hier in beginsel slechts een terughoudend gebruik van zal worden gemaakt. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer het wenselijk wordt geacht dat het college een uit Europeesrechtelijk oogpunt noodzakelijke gedragslijn volgt bij de uitoefening van zijn taken. Van een situatie dat op elk moment een bindende aanwijzing gegeven kan worden kan nauwelijks sprake zijn omdat algemene aanwijzingen immers nooit betrekking kunnen hebben op een individueel geval.

Wat betreft het verkopen door de Staat van de aandelen in KPN roep ik in herinnering dat het kabinet is gebonden aan de afspraak met KPN, gemaakt voorafgaand aan de beursgang in 1994, dat de Staat tot het jaar 2004 tenminste 1/3 (éénderde) van de aandelen KPN zal behouden. Dit minimumbelang kan slechts in overleg met KPN op een eerder tijdstip worden afgestoten. Dit minimumbelang dient ter ondersteuning van de positie van de Staat als bezitter van het Bijzonder Aandeel. De Kamer is van deze afspraak indertijd op de hoogte gesteld. Aan vervreemding van het aandelenbelang dat ligt tussen het huidige belang van ongeveer 45% en het – voorlopige – minimumbelang van 1/3 zijn geen formele belemmeringen verbonden. Het kabinet is echter van mening dat financiële operaties met een potentiële omvang als deze slechts met de grootst mogelijke zorgvuldigheid mogen worden uitgevoerd. Het absorptievermogen van de aandelenmarkt, de financiële positie van KPN alsook de herplaatsings- en emissie-agenda in andere landen zijn dan enkele van de factoren die een rol spelen. Concreet betekent het voorgaande dat er op dit moment geen tijdsplanning bestaat van het Kabinet waarin het traject tot het moment van afstoting van de laatste aandelen KPN is uitgezet.

Over de afstemming tussen mededingingsautoriteit, OPTA en Commissariaat voor de Media ben ik ingegaan in hoofdstuk 4 van deze nota.

Wat betreft de toepassing van Europese richtlijnen door het college merk ik het volgende op. Richtlijnen dienen naar hun aard eerst te worden geïmplementeerd in nationale regelgeving alvorens zij in het nationale recht werking kunnen hebben. Volgens staande jurisprudentie van het Europese Hof werken (bepalingen van) richtlijnen soms rechtstreeks, zonder voorafgaande implementatie in het nationale recht. Het vraagstuk of Europese richtlijnen al dan niet rechtstreekse werking hebben is een vraagstuk van algemene aard dat op zichzelf beantwoord dient te worden buiten het bestek van dit wetsvoorstel.

De uit een richtlijn voortvloeiende verplichting van de Lid-Staten om het daarmee beoogde resultaat te bereiken, alsook de verplichting om alle maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, gelden volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor alle met overheidsgezag beklede instanties in de Lid-Staten, en derhalve, binnen het kader van zijn bevoegdheden, ook voor het college. De toepassing van niet geïmplementeerde richtlijnen door het college beperkt zich derhalve tot bepalingen die rechtstreekse werking hebben en tot het kader van de bevoegdheden van het college. Rechtstreekse werking van richtlijnen heeft belangrijke beperkingen. In de eerste plaats is richtlijnconforme interpretatie van nationale regels contra legem niet toegestaan. Daarnaast kunnen bepalingen van richtlijnen die aan particulieren verplichtingen opleggen ook nooit rechtstreeks, zonder implementatie, werken. De richtlijn verplicht immers uitsluitend de lid-Staat.

De lid-Staat, in casu de Staat der Nederlanden, is verantwoordelijk voor tijdige en juiste implementatie van de Europese richtlijnen en kan uit dien hoofde aansprakelijk worden gesteld voor schade die voortvloeit uit niet tijdige of onjuiste implementatie.

## *6.2 De werkrelatie tussen het zbo en het ministerie*

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA-fractie omtrent de vaststelling van een informatiestatuut merk ik op dat, hoewel in formele zin de vaststelling van het statuut eenzijdig door de minister van Verkeer en Waterstaat plaatsvindt, ik ernaar streef om voorafgaand daaraan over de inhoud van het statuut volledige overeenstemming te bereiken met de (beoogde) leden van het college. In paragraaf 1.2 heb ik uiteengezet op welke wijze ik mij voorstel (de beoogde leden van) het college te betrekken bij de voorbereiding van beleid en regelgeving, en dat ik de afspraken daarover in het genoemde informatiestatuut wil vastleggen. Uiteraard geldt dit in de eerste plaats voor de totstandkoming van de nieuwe Wtv en van wet- en regelgeving in verband met de liberalisering van spraaktelefonie per 1 juli 1997. Onder organisatorische maatregelen om de samenwerking optimaal te doen zijn kan onder meer worden verstaan de instelling van overleg- en samenwerkingsverbanden tussen OPTA en het ministerie, alsmede de aanwijzing van functionarissen bij de OPTA en bij het ministerie die het overleg voorbereiden en ondersteunen, alsmede de kwaliteit van de samenwerking in alle opzichten bevorderen en bewaken. Ook hierover zullen in het meergenoemde informatiestatuut afspraken worden opgenomen. Wettelijk is bepaald dat minister en zbo elkaar voorzien van die informatie die redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van beider taken. In het informatiestatuut wordt dit, voorzover thans mogelijk, uitgewerkt en wordt voorzien in een procedure om te komen tot aanvullende afspraken. Ook wordt in het statuut aandacht besteed aan de vraag in hoeverre de OPTA vertrouwelijke gegevens van individuele marktpartijen, die op basis van bevoegdheden van de OPTA zijn verstrekt, aan de minister overdraagt.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de mogelijkheid dat de minister eventueel vertrouwelijke gegevens kan opvragen bij het zbo merk ik het volgende op. Uitgangspunt is de bepaling in artikel 24, eerste lid, dat de OPTA bedrijfsvertrouwelijke informatie, die in verband met de uitvoering van de in artikel 15 genoemde taken is verkregen, alleen mag gebruiken voor de uitvoering van die taken. Daarnaast bepaalt artikel 18, eerste lid, dat de minister inzage kan vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voorzover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Indien het bij deze laatstbedoelde gegevens gaat om bedrijfsvertrouwelijke informatie geldt

als uitgangspunt dat deze informatie niet wordt verstrekt en zal de minister de desbetreffende gegevens zo nodig op basis van eigen bevoegdheden rechtstreeks kunnen opvragen, waartegen de desbetreffende bedrijven dan desgewenst rechtsmiddelen kunnen aanwenden. Verder is de OPTA wat betreft het beheer van vertrouwelijke bedrijfsgegevens uiteraard gehouden aan de naleving van de algemene wettelijke bepalingen op het gebied van de openbaarheid van bestuur, de Algemene wet bestuursrecht en de beginselen van behoorlijk bestuur, ook ten opzichte van de minister.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd waarom het kabinet er niet voor gekozen heeft om het zbo, net als de FCC in de Verenigde Staten, tevens te laten rapporteren aan het parlement. Anders dan in de Amerikaanse staats- en bestuursstructuur waarin tal van overheidsinstanties een directe relatie hebben zowel met de president als met het Congres, is het in het Nederlandse grondwettelijk bestel zo geregeld dat de ministers verantwoording schuldig zijn aan het parlement.

### *6.3 Toekenning van rechtspersoonlijkheid*

Het kabinet is het met de leden van de PvdA-fractie eens dat hoge eisen worden gesteld aan de deskundigheid binnen het zbo. Uit een doorlichting door organisatie-adviesbureau Twijnstra Gudde (zie ook par. 9.1) is gebleken dat de TND-organisatie ruimschoots in staat mag worden geacht de in deze wet genoemde zbo-taken adequaat en met voldoende gezag te kunnen uitvoeren. Specifieke specialistische expertise wordt bij kwantitatieve of kwalitatieve piekbelasting ingehuurd. Zodoende worden de beschikbare middelen op doelmatige wijze ingezet en komt bovendien in bijzondere situaties ook op maat gesneden specialistische ondersteuning beschikbaar.

Voor het mobiliseren van externe deskundigheid en rechtshulp zijn budgetten beschikbaar; bovendien kunnen in specifieke situaties, bijvoorbeeld bij interconnectiegeschillen, de kosten van specialistische expertise aan partijen worden doorberekend. Voor de TND-organisatie is, ook volgens Twijnstra Gudde, reeds sprake van een relatief forse opleidingsinspanning waarvoor voldoende middelen beschikbaar zijn. Dat geldt ook voor het volgen van congressen, stages etc. in binnen- en buitenland. Regelmatig vinden bezoeken plaats aan instellingen als Oftel en FCC teneinde daar aanwezige kennis en ervaring over te nemen. Ik ben van mening dat al het mogelijke is gedaan om de organisatie voor zijn taken gereed te maken. Indien als gevolg van marktontwikkelingen, nieuwe regelgeving en de door het nieuwe College van toezicht te kiezen aanpak aanvullende maatregelen nodig zullen blijken te zijn, en daarvoor extra middelen beschikbaar moeten komen, zal daarin in goed overleg tussen het college en mijn departement kunnen worden voorzien.

## **7. Het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat**

### *7.1 Beoordeling*

Wat betreft de toekenning aan de OPTA van regelgevende bevoegdheden verwijs ik naar mijn antwoorden in paragraaf 1.2 van deze nota. Over de suggestie van de leden van de PvdA-fractie om het college de bevoegdheid te geven om de minister te vragen om regelgeving te initiëren, waarbij de minister wordt verplicht om verantwoording aan het parlement af te leggen wanneer de minister dit nalaat, zie ik niets.

Op de vragen van de leden van de fractie van de PvdA over de relatie met en de organisatie van het mededingingstoezicht verwijs ik naar hetgeen ik daarover in paragraaf 4.2 heb opgemerkt.

In de memorie van toelichting is reeds aangegeven waarom het CAPT-advies om het zbo de bevoegdheid te verlenen om richtlijnen vast te stellen met betrekking tot de uitoefening van graafrechten niet is overgenomen in het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel. Regeling van dit onderwerp is van een zodanig belang dat dit op wetsniveau dient plaats te vinden. Wel is het van belang hier, in navolging van de Raad voor Verkeer en Waterstaat het belang te benadrukken van een goede coördinatie op lokaal bestuurlijk niveau. In het kader van de herziening van de Wtv zal hiervoor een specifieke wettelijke voorziening worden getroffen.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD-fractie over de mogelijkheden om ook zonder overdracht van regelgevende bevoegdheden aan het zbo snel en adequaat te kunnen voorzien in een behoefte aan aanpassing van de regelgeving verwijs ik naar paragraaf 1.2 waarin ik ben ingegaan op de samenwerkingsrelatie tussen OPTA en departement op het gebied van regelgevende bevoegdheden.

Wat betreft de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en de SGP die betrekking hebben op de door het CAPT geadviseerde bevoegdheid voor het college tot het verrichten van beleidsanalyses verwijs ik naar hetgeen ik hierover onder paragraaf 1.3 heb opgemerkt.

## **8. Organisatorische en financiële aspecten**

### *8.1 Organisatorische aspecten*

#### 8.1.1 Samenstelling en werkwijze van het college

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de PvdA-fractie over de benoeming van slechts één full-time lid van het college van toezicht merk ik het volgende op. Deze keuze hangt vooral samen met het beoogde bestuurlijke model van de OPTA en de taakverdeling tussen de voorzitter van het college, het college als geheel en het ambtelijk bureau. Daarover heeft Twijnstra Gudde in meergenoemd onderzoeksrapport aanbevelingen gedaan. In het aanbevolen bestuurlijk model hoeft het college niet zelf de dagelijkse management- en beheerstaken te vervullen maar verricht een secretaris/directeur samen met het ondersteunend apparaat alle voorbereidende activiteiten ten behoeve van de besluitvorming in het college. De figuur van de full-time voorzitter waarborgt een stevige relatie tussen college en apparaat, maakt permanente bestuurlijke aanwijzingen aan het apparaat mogelijk, en is beschikbaar voor externe bestuurlijke relaties van het college naar de markt en naar het departement. Deze «dagelijkse» bestuurlijke functies kunnen worden vervuld door één collegelid. De andere collegeleden nemen deel aan besluitvormende vergaderingen van het college, en zijn daarnaast tussentijds beschikbaar voor consultatie door de voorzitter en voor ad hoc-activiteiten. In het onderzoeksrapport van Twijnstra Gudde wordt de gekozen omvang van het college onderschreven. In andere landen loopt de samenstelling van het bestuur van onafhankelijke toezichtsorganen uiteen van 1 lid (bijvoorbeeld Oftel) tot 6 leden. Het feit dat er voor twee van de drie zetels in het college parttimers zullen worden aangesteld verkleint de kans dat er gekwalificeerde kandidaten beschikbaar zullen zijn niet. Er zijn gekwalificeerde kandidaten die wel beschikbaar zijn voor part-time bestuursfuncties en juist terugschrikken voor een full-time functie; en vice versa. De combinatie van één-full time functie en – vooralsnog – twee part-time functies biedt mijns inziens een optimale mix van kansen op het recruterende van een verscheidenheid aan kwaliteiten. Wel zijn daarbij goede afspraken en verstandhoudingen nodig over de taak- en rolverdeling binnen het college.

Hoewel ik erken dat bij de invulling van college en bureau een beroep moet worden gedaan op in Nederland en internationaal schaarse deskundigheden en kwaliteiten heb ik geen aanwijzing dat – zoals leden van de PvdA-fractie vragen – onvoldoende gekwalificeerde personen kunnen worden aangetrokken als leden van het college. Ook kunnen in de regel vacatures op bureauniveau nog goed worden vervuld. Wel is met het oog op de toenemende spanning op de voor het bureau relevante arbeidsmarkt een bepaling in het wetsvoorstel opgenomen die het mogelijk maakt zonodig bijzondere afwijkingen te realiseren van het algemene arbeidsvoorwaardenrégime zoals dat ook geldt voor de sector rijk. Gelet op de schaarste van geschikte kandidaten voor het lidmaatschap van het college heb ik de mogelijkheid in de wet open gelaten om collegeleden te herbenoemen, en is dit niet aan een maximum gebonden. Ook het vertrouwen van de markt in de continuïteit en kwaliteit van het toezicht maakt het onwenselijk om bij voorbaat herbenoeming na een bepaalde termijn uit te sluiten. Bij de opzet van het Commissariaat voor de Media, waarbij herbenoeming wel is beperkt tot één termijn, hebben deze risico's niet zo'n overwegende rol gespeeld. Het feit dat de beperking van de mogelijkheid van herbenoeming niet wettelijk wordt afgedwongen betekent overigens niet automatisch dat die beperking in de praktijk niet zal plaatsvinden.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts gevraagd of het niet gewenst zou zijn in de wet een deskundigheids criterium op te nemen voor de benoeming van de leden van het college. In het meergenoemde rapport van Twijnstra Gudde is, mede op basis van gesprekken met een groot aantal betrokkenen uit de markt, de wetenschap en het bestuur een profielschets opgenomen met betrekking tot de meest gewenste samenstelling van het college. Die luidt:

«– het college mag geen politieke kleur hebben en leden van het college mogen niet geïdentificeerd worden met één van de marktspelers;

- de leden van het college worden in de sector (h)erkend als gezaghebbende autoriteit binnen één van de bedrijfstakken en beschikken op die basis over persoonlijk gezag;
- bij de leden van het college moeten verschillende competenties gerelateerd aan de markt, aanwezig zijn: bestuurlijk-juridische kennis, financiële en economische kennis;
- de leden van het college beschikken over brede ervaring binnen relevante sectoren en over kennis van de daarbinnen opererende actoren. Zij zijn ontvankelijk voor nieuwe ontwikkelingen in de post- en telecommunicatiesector;
- de leden van het college zijn in staat en bereid om het zbo naar buiten gezaghebbend te vertegenwoordigen;
- de leden van het college beschikken over bestuurlijke vaardigheden en kennis van de overheid en kunnen met enige distantie opereren.»

en over de voorzitter onder meer:

«Voor de voorzitter zijn de genoemde criteria uiteraard van toepassing. Hij/zij is bij uitstek de persoon die het zbo extern representeert en wiens deskundigheidsgezag door de markt op een goudschaaltje zal worden gewogen. Externe betrekkingen zijn een belangrijk onderdeel van zijn portefeuille, gekoppeld aan zijn interne functie richting bureau. De voorzitter dient te beschikken over deskundigheidsgezag en charismatisch gezag, hij is voorts in staat om het college als team goed te laten functioneren.»

Ik conformeer mij aan de in de profielschets opgenomen criteria. Een eventuele wettelijke benoembaarheidseis is mijns inziens niet nodig. Het gaat mij overigens te ver om te stellen dat een deskundigheidseis, wettelijk bepaald of niet, de kans op politieke benoemingen zou verminderen. Dat vertegenwoordiging of herkenning van politieke stromingen bij

de samenstelling van het college geen rol (mogen) spelen is genoegzaam duidelijk.

Voor geassocieerde leden van het college is de deskundigheidseis wel opgenomen omdat de figuur van geassocieerde leden uitsluitend met het oog op het inbrengen van extra deskundigheid op bestuurlijk niveau mogelijk is gemaakt.

De leden van de D66-fractie hebben vraagtekens gezet bij de aanwijzing van geassocieerde leden van het college. Met de figuur van aanwijzing door het college van deskundige geassocieerde leden wordt beoogd het college de mogelijkheid te bieden toegang te zoeken tot deskundige hulp en bijstand op andere dan commerciële basis. Juist gelet op het feit dat het hier om een kleine groep deskundigen gaat kan het voorkomen dat een beoogd geassocieerd lid betrokken is bij deelbelangen in de markt. In de wet zijn bepalingen opgenomen die ertoe strekken dat wanneer geassocieerde leden niet in alle opzichten vrij zijn van belangen in de markt, dit desondanks niet kan leiden tot belangenverstremming. Zo dienen (ook) de geassocieerde leden een verklaring af te leggen omtrent financiële of andere belangen die hun onpartijdigheid in het geding zouden kunnen brengen, en dient het college erop toe te zien dat geassocieerde leden die zulke belangen hebben niet worden betrokken bij aangelegenheden ten aanzien waarvan belangenverstremming zou kunnen optreden. Bij het van geval tot geval inhuren van vereiste deskundigheid, wat zeker ook voor zal komen, doet het door de leden van de D66-fractie gevreesde risico zich niet minder voor, en zijn deze wettelijke waarborgen er zelfs niet. Met deze waarborgen omkleed is de figuur van het geassocieerd lidmaatschap, dat ook met succes is toegepast bij de Tijdelijke Adviescommissie Toezicht Telecommunicatie en Post (TACT), mijns inziens dan ook een zinvolle bijdrage aan de kwaliteit van en het draagvlak voor de oordeelsvorming in het college.

## *8.2 Financiële aspecten*

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd wat de financiële schattingen zijn van het kabinet aangaande de kosten van de oprichting van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit en of deze realistisch zijn. De leden van de PvdA-fractie vroegen in dit verband te onderzoeken of het nodig is de financiële mogelijkheden van OPTA te verruimen. Hierover kan het volgende worden opgemerkt. De kosten van het zbo bedragen 10 miljoen gulden op jaarbasis. Bij deze schatting is rekening gehouden met alle voorzienbare kosten, ook met noodzakelijke kosten teneinde de interne deskundigheid te verbeteren en voor het aantrekken van extra externe expertise. De schatting is tevens gebaseerd op de ervaringscijfers van de huidige directie Toezicht Netwerken en Diensten. Bij de vaststelling van de tarieven is uitgegaan van deze kostenraming. Het is derhalve niet nodig om de financiële mogelijkheden van OPTA te verruimen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder wat wordt bedoeld met «mogelijk enige extra kosten voor het leggen van efficiënte contacten». Hiermee wordt bedoeld dat er mogelijk enige (zeer geringe) kosten gemoeid kunnen zijn met het onderhouden van een goede werkrelatie voorzover het gaat om de contacten tussen zbo en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Teneinde een goede relatie te waarborgen zijn mogelijk extra inspanningen noodzakelijk; te denken valt bijvoorbeeld aan enige extra kosten voor het uitvoeren van het informatiestatuut.

De leden van de SGP-fractie hebben een nadere toelichting gevraagd op de bepalingen en voornemens die ertoe strekken, doorberekening van handhavingskosten in een nader te bepalen mate mogelijk te maken. De

leden van de VVD-fractie vroegen zich in dit verband af in hoeverre de algemene toezichtskosten nu al verhaald worden op marktpartijen. Ter verduidelijking merk ik op dat er, overeenkomstig de bekostiging vanaf 1996 van de thans bestaande directie Toezicht Netwerken en Diensten, vooralsnog voor gekozen is alle kosten van het zbo te verhalen op de marktpartijen als zijnde de directe belanghebbenden van het zbo; evenwel met uitzondering van de kosten voor bezwaar en beroep. Het gaat hierbij dus zowel om de zogenaamde toelatingskosten, waarbij sprake is van een direct individueel toerekenbaar voordeel dat zonder meer aan particulieren in rekening dient te worden gebracht, als om doorberekening van de zogenaamde handhavingskosten. Ook in het kader van de operatie marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) is gesteld dat de doorberekening van handhavingskosten in het geval van marktordering toelaatbaar kan zijn. Ten aanzien van de te hanteren criteria bij het bepalen van de precieze mate van doorberekening van handhavingskosten bestaat echter nog onduidelijkheid. De evaluatie van de doorberekeningscriteria op grond van het MDW-rapport zal volgens planning medio 1997 afgerond zijn; de wijze van bekostiging van het zbo zal vervolgens op de uitkomsten van genoemde evaluatie worden afgestemd. Deze uitkomst kan betekenen dat de handhavingskosten, anders dan nu, geheel of gedeeltelijk zullen worden gefinancierd uit de algemene middelen. Artikel 9 van het wetsvoorstel biedt daartoe op voorhand de grondslag. In afwachting van de uitkomsten van bovengenoemde beleidsontwikkeling en -evaluatie is gekozen voor de huidige financieringsconstructie.

Betreffende de door de leden van de PvdA-fractie gevraagde omvang van de twee onderscheiden categorieën van de opbrengsten uit door belanghebbenden verschuldigde vergoedingen merk ik op dat deze verhouding kwantitatief nader aangegeven kan worden als zijnde 30% opbrengsten voor toelatingskosten tegenover 70% opbrengsten vanuit jaarlijkse vergoedingen, ter dekking van de handhavingskosten.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen gesteld met betrekking tot de uitwerking van de jaarlijkse vergoeding. Dienaangaande merk ik op dat de groep van primair belanghebbenden wordt afgebakend door in kaart te brengen op welke marktpartijen de algemene toezichtsactiviteiten betrekking hebben, waarbij de marktpartijen worden onderverdeeld in marktcategoryën. Een opsomming van de marktcategoryën treft u hieronder aan, waar de diverse marktcategoryën zijn weergegeven in relatie tot het aandeel van KPN binnen deze categorieën. Het aantal bedrijven waarop de toezichtsactiviteiten betrekking hebben is per marktcategory verschillend. Dit varieert van 1 bedrijf (KPN) voor de toezichtsactiviteiten betreffende de concessie tot enkele duizenden bedrijven voor de toezichtsactiviteiten betreffende toegekende en gereserveerde nummers. Het aandeel dat een individueel bedrijf dient bij te dragen hangt af van het aantal en de soort activiteiten dat een bedrijf ontplooit op de post- en telecommarkt.

Voor de afbakening van de groep van primair belanghebbenden die tarieven zijn verschuldigd wordt formeel geen onderscheid gemaakt naar gevestigde marktpartijen en nieuwkomers. Daar echter bij alle door marktpartijen verschuldigde vergoedingen sprake is van kosten gerelateerde retributies, betalen grote marktpartijen evenredig meer.

De kosten zoals die in rekening gebracht werden en gaan worden aan marktpartijen zijn in totaal de volgende. In 1995, het ontstaansjaar van de directie Toezicht Netwerken en Diensten, werden geen kosten in rekening gebracht bij marktpartijen en werd de directie uit de algemene middelen betaald. In 1996 was het totaal van de aan het bedrijfsleven in rekening gebrachte kosten 8,3 miljoen gulden. De kosten van het zbo die aan het

bedrijfsleven doorberekend zullen worden bedragen voor de komende jaren vanaf 1997, op jaarbasis 10 miljoen gulden. Een eventuele extra financiële druk op het bedrijfsleven zal derhalve geen gevolg zijn van de zbo-vorming, maar van eventuele extra of meer intensieve toezichtstaken.

Het aandeel dat KPN in 1997 moet gaan bijdragen aan de financiering is per marktcategory verschillend en is verspreid over diverse terreinen, aangezien KPN op diverse markten is vertegenwoordigd. Voor de concessie (zowel voor het telecom-deel als het post-deel) is het aandeel van KPN (als enige belanghebbende) 100%; voor de GSM-vergunning is dit 50%; voor de ERMES-vergunning is het KPN-aandeel 50%; voor de ATF/SMF-vergunning is het aandeel 100%; bij de DCS-1800-vergunning is het KPN-aandeel nihil; bij de artikel 21 machtigingen is het aandeel nihil; bij de artikel 23 machtigingen is het aandeel nihil; bij de geregistreerde dienstenaanbieders is het aandeel van KPN nihil; bij de landelijke infrastructuurvergunningen is het aandeel nihil; bij de regionale infrastructuurvergunningen is het KPN-aandeel nihil; bij de geregistreerde postkoeriers is het aandeel nihil; bij de toekenning en reservering van nummers is het KPN-aandeel 65%, naar rato van het (thans geschatte) nummerbeslag. Opgemerkt dient te worden dat bovengenoemde percentages betrekking hebben op 1997; het betreft derhalve een momentopname.

Dat OPTA grotendeels wordt gefinancierd uit retributies die aan de betrokken markt worden opgelegd wil niet zeggen dat het college afhankelijk is van zelf te genereren inkomsten. Het gaat hier immers om wettelijke tarieven, die op voordracht van het college door de minister worden vastgesteld of goedgekeurd. Er zal hierbij sprake zijn van een marginale toetsing door de minister. Ingeval van calamiteiten valt het uiteraard binnen de ministeriële verantwoordelijkheid zorg te dragen voor continue en goede taakuitoefening door het college.

Marktpartijen hebben door betaling van deze tarieven geen recht op inspraak of bestuurlijke beïnvloeding. De taken van het zbo zijn duidelijk in het onderhavige wetsvoorstel omschreven en staan onafhankelijk van de wijze van bekostiging.

Wanneer een vergelijking wordt gemaakt ten aanzien van de financiering van andere toezichthoudende organen geeft dit een zeer divers beeld. Sommige organen worden geheel uit de algemene middelen gefinancierd, andere organen worden geheel uit de onder toezicht staande marktpartijen gefinancierd en weer andere organen kennen een gemengde variant. De Nederlandse Kartel autoriteit wordt bijvoorbeeld volledig gefinancierd uit de algemene middelen. Het Commissariaat voor de Media wordt (via de begroting van OCW) bekostigd uit de omroep-gelden. De Verzekeringskamer alsmede de Stichting toezicht effecten-verkeer worden geheel bekostigd door de onder toezicht staande marktpartijen.

Wat betreft de vragen van de leden van de PvdA-fractie naar de (effecten van) doorberekening van de kosten van het geven van een oordeel als bedoeld in artikel 4c en artikel 13q van de Wtv merk ik het volgende op. Naar mijn mening is de vrees niet gerechtvaardigd dat partijen minder snel geneigd zullen zijn een procedure aan te spannen nu de extra kosten van dit oordeel, gedragen moeten worden door de betrokken marktpartijen. In casu kan niet gesproken worden van minder-kapitaalkrachtige partijen. Ook zijn partijen bij toetreding tot de markt er van op de hoogte dat er zich een mogelijk geschil kan voordoen. Bovendien worden bij een geschil alleen de eventuele extra (additionele) kosten aan in het geschil betrokken partijen in rekening gebracht. De extra kosten die moeten worden betaald betreffen bijvoorbeeld de kosten van



externe adviseurs. Het gaat in deze gevallen dus niet om de vaste apparaatskosten van het zbo; de apparaatskosten worden omgeslagen over alle marktpartijen, verdeeld naar marktcategorieën.

De extra kosten worden gelijkelijk verdeeld onder de partijen in het geschil. De kans dat een partij in het geschil de kosten zo zou kunnen opschroeven dat de andere partij hierdoor in de problemen acht ik niet reëel. Marktpartijen die vaker een beroep doen op tussenkomst van het zbo betalen derhalve relatief meer dan partijen die niet om een oordeel als hierboven bedoeld vragen. In dit verband wijs ik erop dat het oordeel op grond van artikel 4c of 13q van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen, vrijwillig wordt aangevraagd.

Wat betreft de voorgestelde gratis openbaarmaking van het jaarverslag merk ik het volgende op.

Op basis van het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur (van 5 februari 1993) en de Regeling vergoedingen telecommunicatie-inrichtingen TND 1997 (van 17 december 1996) mogen kosten voor informatieverstrekking en in het bijzonder voor het verstrekken van kopieën, uittreksels en samenvattingen aan derden in rekening worden gebracht. De kosten zijn zo minimaal dat er vooralsnog geen reden bestaat om hier af te wijken van het overheidsbeleid.

Wat betreft de wijze van openbaarmaking ligt het inderdaad in de rede dat OPTA streeft naar een zo ruim mogelijke elektronische openbaarmaking. Ook nu reeds is bijvoorbeeld het nummerregister voor koopnummers en gratis nummers via internet in te zien en opvraagbaar. Een verplichting hiertoe overweeg ik niet, omdat dit aspect valt binnen de verantwoordelijkheid van het college zelf.

Op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA welke criteria worden gehanteerd bij het beoordelen van de begroting van OPTA door de minister, merk ik het volgende op. In de eerste plaats wordt de begroting beoordeeld op grond van de wettelijke taken van het zbo. Daarnaast vindt beoordeling plaats aan de hand van de criteria: doelmatigheid en een bestendig en ordelijk financieel beheer.

## **9. Personele consequenties**

### *9.1 Kwaliteitseisen*

In antwoord op de vraag van de PvdA-fractie naar de invloed van het besluit om rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan het college op de uitkomsten van de verrichte studie merk ik het volgende op. De bedoelde studie is uitgevoerd voordat het besluit tot het toekennen van rechtspersoonlijkheid is genomen. Het besluit om rechtspersoonlijkheid toe te kennen is voor een deel ingegeven door het feit dat, zoals juist is gebleken in het genoemde kwaliteitsonderzoek, bij het zbo zonder rechtspersoonlijkheid kanttekeningen zijn geplaatst. Voor een nadere toelichting op de keuze voor rechtspersoonlijkheid zij verwezen naar punt 13 van het nader rapport.

Het rapport van het kwaliteitsonderzoek treft u als bijlage aan<sup>1</sup>.

Hieronder zal ik in hoofdlijnen ingaan op de in het onderzoek genoemde aandachtspunten.

Wat betreft de aandachtspunten m.b.t. de kwantiteit van de formatie-opbouw het volgende. In de in het rapport aangeduide kwetsbare situaties in de ondersteunende taken bij financiën en control en bij personeelszaken is voorzien door middel van extra personele ondersteuning en door een herverdeling van taken.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De in het rapport genoemde «dubbele piek» bij het bureau Vergunningverlening vanwege nieuwe vergunningaanvragen voor infrastructuurvergunningen met ingang van 15 juli 1996 is inmiddels grotendeels achter de rug en zal overigens, zoals ik in het voorafgaande heb aangegeven, onder de nieuwe Telecommunicatiewet geen rol meer spelen.

Bij het bureau Interconnectie wordt in het rapport het ontbreken van ervaring als aandachtspunt genoemd, wat niet mag verbazen gelet op het feit dat deze problematiek in Nederland nu pas ontstaat. Bij de afdeling is inmiddels, mede door middel van werkbezoeken in het buitenland, de nodige kennis en leerervaring opgedaan. Overigens kan ingeval zich daadwerkelijk een interconnectiegeschil voordoet ook een beroep worden gedaan op externe deskundige (en ervaren) ondersteuning. Hiertoe is reeds een aantal externen geselecteerd.

De in het rapport aan de orde gestelde wijze van verkrijgen van de nodige capaciteit bij het buro nummertaken met betrekking tot de individuele uitgifte van 06- c.q. 0800/090x-nummers is op dit moment nog onderwerp van onderzoek. Bezien wordt of deze taak tot een structurele uitbreiding van de formatie zal dienen te leiden of dat dit beter zoals nu m.b.v. een flexibele externe organisatie kan worden uitgevoerd.

Verder hebben de onderzoekers geconstateerd dat in het oorspronkelijke ontwerp-wetsvoorstel niet was voorzien in bevoegdheden van de minister met betrekking tot het financieel toezicht en dat niet was voorzien in een regeling met betrekking tot de openbaarheid van vergaderingen. In het voorliggende wetsvoorstel is inmiddels in de artikelen 10 en 11 in beide aangelegenheden voorzien.

Wat betreft de aanbevelingen van de onderzoekers met betrekking tot het samenspel tussen het college en het ondersteunend ambtelijk apparaat merk ik op dat hieraan in overleg met de te benoemen voorzitter van het college aandacht zal worden besteed. De door de onderzoekers genoemde elementen in het profiel van de leden van het college worden door mij onderschreven.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd waarom het instellen van het zbo niet of nauwelijks met extra kosten gepaard zou hoeven gaan. Uiteraard is het zo dat er wel een kostenstijging is opgetreden en wellicht nog zal optreden als gevolg van het feit dat een nieuwe markt ontstaat waarop in het belang van een goede marktontwikkeling meer toezicht zal worden gehouden dan in het verleden. Deze kosten(stijging) zou echter ook zijn gerealiseerd wanneer ik zelf het toezicht zou zijn blijven uitoefenen. Door het in dit wetsvoorstel aanhangige voorstel, hiervoor een zbo in te stellen worden slechts relatief geringe meerkosten veroorzaakt.

## *9.2 Rechtspositie*

Het voornemen om vooralsnog geen gebruik te maken van de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur af te kunnen wijken van de regel dat de rechtspositie van de leden van het personeel van het college in overeenstemming is met de rechtspositie van rijksambtenaren, leidt er vooralsnog niet toe dat onvoldoende deskundig personeel kan worden aangetrokken, zo blijkt ook uit bovengenoemd onderzoek. Juist omdat dit onderdeel wellicht in de toekomst een knelpunt zou kunnen gaan vormen is er hier voor gekozen in afwijking van staand beleid bij mijn ministerie, de uitzonderingsmogelijkheid in dit wetsvoorstel wel op te nemen.

## **10. Evaluatie**

De leden van de PvdA-fractie vroegen wat er moet gebeuren als op sommige deelmarkten voldoende marktwerking is ontstaan, maar op andere niet. Ook hier wil ik niet vooruitlopen op de herziening van de Wtv. Wel merk ik op dat voor een deel deze problematiek wordt opgelost via het begrip aanmerkelijke marktmacht. Diverse verplichtingen gelden alleen voor partijen met aanmerkelijke marktmacht. Als – door voldoende marktwerking – een bepaalde partij niet meer kan worden aangemerkt als partij met een aanmerkelijke macht op de markt, vervallen voor deze partijen de bijzondere verplichtingen.

Voor de vraag van de leden van de VVD-fractie naar een tijdplanning voor het bereiken van normale marktwerking verwijs ik naar hetgeen ik hierover onder paragraaf 1.3 heb opgemerkt. Juist om reden dat een tijdpad voor het bereiken van normale marktwerking op dit moment niet goed te geven is, is in het voorliggende wetsvoorstel gekozen voor een evaluatiebepaling en niet voor een horizonbepaling. Een horizonbepaling draagt ook het gevaar in zich dat nodeloos tot wijziging van wetgeving moet worden overgegaan als de gegeven horizon is bereikt terwijl er toch nog geen normale marktwerking is. Een dergelijke horizonbepaling zou mogelijk ook nodeloze onrust in de markt tot gevolg kunnen hebben.

De in de wet opgenomen evaluatiebepalingen zijn wel versterkt. Voor een antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie over de wenselijkheid van aanvullende rapportage aan de kamer wil ik dan ook verwijzen naar hetgeen ik terzake van deze versterking in het nader rapport onder de paragrafen 1 tot en met 3 heb opgemerkt.

## **II ARTIKELEN**

### **Artikel 11**

In aanwijzing 124r van de Aanwijzingen voor de regelgeving inzake openbaarheid van vergaderingen is geregeld dat de openbaarheid van vergaderingen wordt voorgeschreven volgens in de instellingswet te stellen regels. Artikel 11 voorziet hierin. Naar mijn oordeel dienen de vergaderingen waarin de begroting, de meerjarenraming en het financiële verslag worden vastgesteld openbaar te zijn. Deze openbaarheid geldt niet voor de vergaderingen waar andere dan beheersmatige bestuursbesluiten worden voorbereid en vastgesteld. Dit laat overigens onverlet dat het college in het kader van de Wet Openbaarheid van bestuur openheid van zaken geeft.

### **Artikel 15**

De bestuurlijke boete die op grond van de Postwet en de Wet op de telecommunicatievoorzieningen kan worden opgelegd heeft een punitatief karakter. Vanwege dit karakter is artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele vrijheden op de oplegging van een dergelijke boete van toepassing.

Ingevolge artikel 6 EVRM heeft een ieder het recht om onverwijld op de hoogte te worden gebracht van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging in een taal die hij verstaat. In casu zal bij overtredingen veelal sprake zijn van overtredingen door rechtspersonen. Aangenomen mag worden dat ingeval van een rechtspersoon met een vestiging in Nederland er in de regel onder degenen die bevoegd zijn voor de rechtspersoon op te treden altijd wel iemand is die het Nederlands beheerst. Dan hoeft niet voorzien te worden in een vertaling. Ten einde

zeker te stellen dat de waarborgen van het EVRM in acht worden genomen, is een voorziening opgenomen indien en voorzover bovenstaande niet aan de orde is. De bepalingen zijn geformuleerd overeenkomstig de ontwerp Mededingingswet.

In de gewijzigde artikelen 15d van de Postwet en 43d van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen is het beginsel neergelegd dat degene jegens wie een handeling is verricht waaraan hij in redelijkheid de gevolgtrekking kan verbinden dat hem wegens een overtreding een boete zal worden opgelegd, niet verplicht is ter zake daarvan enige verklaring af te leggen. Verder is bepaald dat de betrokkene hiervan in kennis wordt gesteld alvorens hem mondeling om informatie wordt gevraagd.

De hier bedoelde bepalingen voorzien in het zogenaamde zwijgrecht en de zogenaamde cautiëplicht, eveneens volgend uit artikel 6 EVRM.

Het zwijgrecht moet in dit verband strikt geïnterpreteerd worden. Een beroep op het zwijgrecht kan pas worden gedaan indien de gevraagde verklaring dient voor het bewijs van een overtreding waarvan het bestuursorgaan concrete aanwijzingen heeft dat de betrokkene die overtreding heeft gepleegd. Elk verzoek om inlichtingen gedaan in het kader van de reguliere toezichtsuitoefening, in de controlefase, dient door betrokkenen zonder meer gehonoreerd te worden.

### **Artikel 26**

De door de leden van de fracties van de VVD en de PvdA gestelde vragen ten aanzien van de onderlinge verhouding tussen de verschillende artikelen die verband houden met informatievergaring merk ik het volgende op. De nieuw voorgestelde artikelen 15p tot en met 15q van de Postwet en 45a en 47a van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen voorzien in de noodzakelijke algemene bevoegdheden van toezichthoudende ambtenaren, zoals die straks ook volgens de derde tranche Algemene wet bestuursrecht zullen gelden. Deze bepalingen voorzien in de verplichting aan een ieder om toezichthoudende ambtenaren die medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kunnen verlangen ter uitoefening van hun bevoegdheden.

Deze bepalingen zijn inderdaad inhoudelijk een doublure ten opzichte van de informatieverplichtingen op grond van de gewijzigde artikelen 5 en 12, lid 4, van de Postwet en artikel 8 van de Wtv voor direct verantwoordelijken. De vraag hoe deze bepalingen zich tot elkaar verhouden heeft mij aanleiding gegeven tot nadere bezinning. De doublure is echter nodig om de, voor direct betrokkenen, verplichte informatieverstrekking te kunnen onderwerpen aan het in de Postwet en de Wtv opgenomen bestuurlijk handhavingsregime. Aan direct verantwoordelijken, zoals de houder van de concessie, kan bij niet naleving van de informatieplicht bijvoorbeeld een boete worden opgelegd. Bij de algemene artikelen terzake van bevoegdheden van toezichthoudende ambtenaren, die straks ook volgens de Algemene wet bestuursrecht zullen gelden, acht ik het bij nader inzien niet nodig, noch gewenst het handhavingsregime van de Postwet en de Wtv hierop ook toepasselijk te doen zijn. Bij nota van wijziging heb ik dan ook de Postwet en de Wtv in dit opzicht aangepast.

### **III TEN AANZIEN VAN DE POSTWET**

Voor een beantwoording van de vragen betreffende de diverse artikelen die verband houden met informatievergaring verwijs ik naar hetgeen hierboven onder Artikel 26 hierover is opgemerkt.

Voor een beantwoording van de vragen met betrekking tot het zwijgrecht en de cautieplicht verwijs ik naar hetgeen ik hierover onder artikel 15 heb opgemerkt.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom het zbo belast wordt met het toezicht op het (normaal) versneld vervoer, terwijl besloten is dit vervoer uit de concessie te halen. In de huidige Postwet hebben de toezichtsbepalingen uitsluitend betrekking op de concessiehouder. Hiermee wijkt de Postwet af van de Wtv, waar het toezicht ook betrekking heeft op anderen. Zo is bijvoorbeeld in de Wtv het overtreden van verbodsbepalingen ook administratiefrechtelijk gesanctioneerd. Door artikel 26, onderdelen J en K, wordt ook in de Postwet het toezicht uitgebreid tot anderen dan de concessiehouder. In het bijzonder gaat het om een inbreuk op het postmonopolie. Dit behelst meer dan alleen het verbod op het verrichten van normaal versneld vervoer. Zo valt hieronder ook het verbod voor stadspostdiensten om brieven te bezorgen. Het feit dat het toezicht nu wordt uitgebreid tot andere marktpartijen staat los van de vraag of bepaalde gedragingen zouden moeten worden gedoogd, zoals het verrichten van normaal versneld vervoer. Overigens zal bij de komende herziening van de Postwet, zoals al eerder is toegezegd, het normaal versnelde vervoer uit de concessie worden gehaald, evenals de registratieverplichting voor koeriers ingevolge artikel 12, tweede lid, van de Postwet.

De leden van de VVD-fractie vroegen verder hoe de voorgestelde toezichtsbepalingen zich verhouden tot het briefgeheim. Het briefgeheim geldt ingevolge de Grondwet voor het college gelijk het voor een ieder geldt. Het briefgeheim is in de Grondwet niet meer beperkt tot brieven, welke aan de post of andere openbare instellingen van vervoer zijn toevertrouwd. De houder van de postconcessie is verder nog nadrukkelijk gehouden, in het kader van die taak, er voor te zorgen dat bij de bedrijfsvoering met betrekking tot het vervoer van postzendingen het grondwettelijk briefgeheim wordt nageleefd. Ik voorzie bij de uitvoering van de toezichthoudende taken door het college geen noodzakelijke schending van het briefgeheim. Indien het college bijvoorbeeld moet optreden wegens schending van het briefmonopolie, op grond van artikel 12, lid 1, van de Postwet, kan de vaststelling van deze inbreuk al plaatsvinden op grond van de gesloten enveloppe. Het is immers de verpakking die tot uitdrukking moet brengen dat het niet de bedoeling is dat derden van de inhoud kennis nemen, en derhalve sprake is van briefgeheim. Voor de vaststelling van een eventuele overtreding behoeft het betreffende poststuk dan alleen te worden gewogen.

#### **IV OVERIG**

Wat betreft de gevraagde reactie op het commentaar van de Commissie Post en Pakketvervoer Transport en Logistiek Nederland van 28 januari 1997 kan ik eveneens verwijzen naar de beantwoording van de vragen onder artikel 15 en artikel 26.

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