

Vergaderjaar 1996–1997

**25 128**

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

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

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

###### *1.1 Achtergrond*

In de uitgebreide commissievergadering (UCV) van 21 maart 1994 over de Hoofdlijnennotitie inzake de herziening van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen (WTV) (kamerstukken II 1993/94, 21 693, nr. 13) is door de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat aangedrongen op de totstandkoming van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat in de overgangsfase naar een volledig concurrerende markt voor telecommunicatie-infrastructuur en -diensten toezicht houdt op de naleving van sectorspecifieke regels in deze markt en op de postale sector. Bij gelegenheid van de UCV heeft de Tweede Kamer de motie-Van der Hoeven c.s. (kamerstukken II 1994/95, 21 693, nr. 18) aanvaard waarin werd gevraagd de instelling van dit orgaan te overwegen en daartoe in het kader van de voorgenomen herziening van de WTV een voorstel te doen.

Bij de behandeling van de begroting van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 1995 heeft de Tweede Kamer door aanvaarding van de motie-Van Zuijlen c.s. (kamerstukken II 1994/95, 23 900 XII, nr. 12) opnieuw en in sterkere bewoordingen aangedrongen op de instelling van een zbo met een toezichthoudende taak op het terrein van de telecommunicatie en post.

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 6 maart 1995 (kamerstukken II 1994/95, 21 693 nr. 26) is, naar aanleiding van deze moties, ingegaan op de gekozen aanpak.

In de brief is aangegeven dat ik streef naar de instelling van een zbo, de Onafhankelijke post- en telecommunicatie-autoriteit, een college voor de post- en telecommunicatiemarkt dat op afstand van het ministerie functioneert. In mijn brief van 11 september 1995 aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1994/95, 24 163 en 24 164, nr. 7) heb ik aangekondigd de

instelling van het zbo op aandringen van de Tweede Kamer te versnellen en los te maken van de algehele herziening van de WTV.

Als voorlopige maatregel zijn de relevante marktgerichte uitvoerings- en toezichtstaken met ingang van 1 april 1995 ondergebracht bij de nieuwe directie Toezicht Netwerken en Diensten (TND) binnen de Hoofddirectie Telecommunicatie en Post (HDTP) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Zo is – intern – deze functie gescheiden van de overige taken van deze Hoofddirectie, waaronder de uitoefening van de aandeelhoudersfunctie van de overheid ten opzichte van Koninklijke PTT Nederland N.V. (KPN).

### *1.2 Waarom een zelfstandig bestuursorgaan?*

Het primaat van de politiek brengt met zich mee dat bij de instelling van een zbo weloverwogen besloten dient te worden over de wenselijkheid om bestuurstaken niet onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid te doen verrichten. Het doorslaggevende criterium voor die besluitvorming is niet het maatschappelijk en economisch belang van de bestuurstaken op zich. Veeleer gaat het om de afweging of het maatschappelijk en economische belang, dat met de taken is gemoeid, het meest is gediend met uitvoering onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid dan wel met een taakverdeling tussen een minister en een op afstand gezet, gespecialiseerd bestuursorgaan. Een voorbeeld daarvan het onderbrengen bij een zbo als de Nederlandsche Bank van monetaire en toezichtstaken, waarvan het maatschappelijk en het economisch belang buiten twijfel staat, evenals het nut en de noodzaak van de uitvoering daarvan op afstand van het politieke bestuur.

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

Deze bestuurlijke opzet past in en komt voort uit een brede internationale ontwikkeling waarin als vervolg op de privatisering van nationale PTT's en de liberalisering van de telecommunicatiemarkt, in de meeste landen van de EG en in toenemende mate ook daarbuiten wordt overgegaan tot instelling van zelfstandige toezichthouders voor deze sector. In de EG wordt deze ontwikkeling door Europese richtlijnen gestimuleerd. Aanvankelijk ging het daarbij om de scheiding van regelgevende en toezichtsfuncties van de geprivatiseerde voormalige staatsbedrijven, zoals ook in Nederland doorgevoerd in 1989. De nadruk komt echter steeds meer te liggen op het scheppen van afstand tussen de toezichtsfunctie en de Staat als aandeelhouder van de meest dominante marktpartij. De rol van de toezichthouder in een geliberaliseerde telecommunicatiemarkt is immers een bijzondere: behalve als bewaker van algemeen maatschappelijke en consumentenbelangen treedt hij ook op als scheidsrechter in geschillen tussen bedrijven onderling, en draagt hij bij aan het «scheppen» van meer evenwicht in de markt («level playing field») door het toepassen van asymmetrie in de rechten en plichten van

marktpartijen. Onafhankelijkheid van de toezichthouder is daarbij van belang, zowel met het oog op het genoemde aandeelhouderschap als in meer algemeen-politieke zin. Het aandeelhouderschap van de Staat in KPN zal in de komende jaren substantieel blijven. Zoals het zich nu laat aanzien zal het daarbij tot het jaar 2004 tenminste om 1/3 van de aandelen KPN gaan. Wat betreft de onafhankelijkheid in meer algemeen-politieke zin is het motief voor verzelfstandiging vergelijkbaar met de motieven die een rol spelen bij de eerdergenoemde zelfstandige taakuitvoering door de Nederlandsche Bank. Het feit dat de overheid gedurende een zeer lange periode in verschillende rollen nadrukkelijk in deze markt aanwezig is geweest maakt marktpartijen daarin bovendien extra gevoelig voor een zuivere en ook formele rollenscheiding. Die rollenscheiding kan daarom bijdragen aan het ondernemers- en investeringsklimaat in deze markt. Voorts wordt het bestaan van een onafhankelijke toezichthouder door een grote handelspartner als de Verenigde Staten meegewogen in de onderhandelingen over het toelaten van buitenlandse bedrijven tot zijn telecommunicatiemarkt.

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

De toezichthoudende taak van de minister van Verkeer en Waterstaat in de Postwet omvat onder andere het houden van toezicht op de uitvoering van de aan de houder van de concessie opgedragen taken (inclusief het marktgedrag ten opzichte van concurrenten voor zover dat in de Postwet is geregeld alsmede het marktgedrag ten opzichte van consumenten) en het houden van toezicht op het verbod voor anderen dan de houder van de concessie om daar inbreuken op te maken.

De WTV wordt in de komende periode onderworpen aan een algehele herziening. In dit wetsvoorstel wordt daarop niet vooruit gelopen. De toezichthoudende taken die thans in de WTV voorkomen zijn de volgende:

- toezicht op de houder van de concessie en de houders van een infrastructuurvergunning (hoofdstuk II WTV);
- toezicht op de GSM-, en ERMES-vergunninghouders (hoofdstuk IIA WTV);
- toezicht op de machtiginghouders, bijvoorbeeld voor zenders, semaforie (SMF, Callmax, Traxys) en autotelefonie (ATF), draadomroepinrichtingen en andere kabelinrichtingen (hoofdstuk III WTV);
- toezicht op het aanbod van vaste verbindingen;
- toezicht inzake de aanbieders van diensten (hoofdstuk II en hoofdstuk III WTV) en
- toezicht gerelateerd aan veiligheidsaspecten van de telecommunicatie-infrastructuur, apparatuur en diensten.

Van deze toezichtstaken wordt in dit wetsvoorstel het toezicht op de in de sectorspecifieke regels geduide marktgedragingen opgedragen aan een zbo. Daaronder worden mede begrepen de taken genoemd in de artikelen 4c, 13q en 40b van de WTV. Het gaat daarbij om beslechting van geschillen in het kader van interconnectie en bemiddeling in het kader van geharmoniseerde voorwaarden betreffende de toepassing van Open Network Provision. Juist bij deze taken dient er immers, om de in paragraaf 1.2 vermelde redenen, sprake te zijn van onafhankelijke oordeelsvorming. Daarnaast wordt een aantal uitvoerende taken uit de Postwet, de WTV en de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur aan het zbo opgedragen. In paragraaf 3 wordt meer gedetailleerd op deze taken ingegaan.

Aan het zbo worden niet overgedragen:

- de toezichtstaken die zijn gerelateerd aan frequenties en randapparatuur; in dit verband wordt verwezen naar paragraaf 4.1 van deze memorie van toelichting, waar deze beslissing wordt beargumenteerd.
- de toezichtstaken die verband houden met de veiligheid in de post- en telecommunicatiesector; deze taken hebben betrekking op crisisbeheersing in buitengewone en bijzondere omstandigheden, zoals onder meer bedoeld in 5 van de Postwet en Hoofdstuk XI van de WTV. Daarnaast gaat het hier om aspecten als justitiële en nationale veiligheid (onder andere de technische aftapbaarheid) en beveiliging van informatie.

#### *1.4 Mogelijkheid van beroep*

Op grond van de huidige Postwet, WTV en Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur, staat beroep tegen besluiten genomen op grond van deze wetten in eerste en enige aanleg open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Op grond van de WTV en de Postwet kan onder meer besloten worden tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten schrijft voor dat er bij bestuurlijke boetes rechtspraak in twee instanties moet zijn. Dit betekent dat de rechtsbeschermingsregels van de Postwet en de Wet op de telecommunicatie-voorzieningen niet kon worden gehandhaafd.

Uitgangspunt bij de beslissing omtrent het systeem van rechtsbescherming is geweest dat er sprake zou moeten zijn van één en dezelfde rechtsgang voor alle besluiten. In het kader van de nieuwe Mededingingswet, waar een vergelijkbare problematiek speelt, is inmiddels besloten tot invoering van de mogelijkheid van hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Ik verwijs kortheids halve naar de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging bij het betreffende wetsvoorstel (kamerstukken II, 1996/97, 24 707, nrs. 6 en 7). Gezien de bij het College aanwezige expertise verdient het ook in dit geval de voorkeur te kiezen voor het College als appèl-rechter.

Dat betekent dat in het onderhavige wetsvoorstel zoals dat thans luidt is gekozen voor beroep op de rechtbank en hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Eveneens in lijn met de eerdergenoemde Mededingingswet is bij deze wet, in afwijking van het algemene stelsel waarin alle negentien rechtbanken bevoegd zijn, gekozen voor concentratie van de rechtsmacht in eerste aanleg bij de rechtbank te Rotterdam.

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

### *2.1 Recente standpuntbepaling*

Met de instelling van een zbo wordt een publiekrechtelijk orgaan van de centrale overheid in het leven geroepen dat een publieke taak uitoefent zonder dat sprake is van hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister (kamerstukken II 1994/95, 24 130, nr. 3).

Recentelijk is zowel in het kabinet als in de Tweede Kamer naar aanleiding van een deel van het jaarverslag over 1994 van de Algemene Rekenkamer «Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid» (kamerstukken II 1994/95, 24 130, nr. 3) een intensieve discussie gevoerd over het instellen en functioneren van zbo's. Dit heeft geleid tot een aanscherping van het oorspronkelijke Regeringsstandpunt Functionele decentralisatie (kamerstukken II 1990/91, 21 042, nr. 4) dat door de Kamer is onderschreven ( Handelingen II 1990/91, 29, blz. 80-4489). Het aangescherpte Kabinets-standpunt «Herstel van het primaat

van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen» (kamerstukken II 1994/95, 24 130, nr. 5) heeft ook de steun van de Kamer gekregen. De Aanwijzingen voor de regelgeving zijn aangevuld met Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, die een weerslag zijn van het genoemde kabinetsstandpunt.

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

De huidige opzet van het zbo is in goed overleg met de minister van Binnenlandse Zaken getoetst aan bovenstaande overwegingen. Ook is in verschillende stadia overleg gevoerd met de interdepartementale begeleidingsgroep verzelfstandigingen. Hiermee is overeenstemming bereikt. Naar aanleiding van de toetsing aan de Aanwijzingen voor de regelgeving, kan het volgende worden gesteld.

De genoemde Aanwijzingen voor de regelgeving leggen een strak kader op aan de instellingsoverwegingen en de uiteindelijke inrichting en vormgeving van zbo's. Er worden drie overwegingen gegeven op grond waarvan kan worden overgegaan tot het instellen van een zbo, te weten, indien:

- er behoefte bestaat aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- participatie van maatschappelijke geledingen onmisbaar is voor de uitvoerbaarheid van de bestuurstaak.

De eerste overweging voor het opdragen van taken aan een zbo – onafhankelijke oordeelsvorming – is van toepassing op het grootste deel van de genoemde taken van het zbo, met name op het punt van het onafhankelijk toezicht.

De tweede overweging – regelgebonden uitvoering – geldt voor sommige van de taken van het zbo, namelijk het verlenen van vergunningen en de uitgifte van nummers; zij het dat daaromtrent het aspect van onafhankelijke oordeelsvorming mede een rol speelt. In paragraaf 3 wordt daarop nader ingegaan.

De derde overweging – participatie van maatschappelijke geledingen – is in dit geval niet van toepassing.

De desbetreffende Aanwijzing geeft aan dat «bovendien de voordelen van een vermindering van de ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurstaak moeten opwegen tegen de nadelen van de verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal». Zoals ik in paragraaf 1.2 van deze memorie van toelichting in algemene zin heb uiteengezet, is daarvan in het onderhavige geval sprake.

In aanwijzing 124d van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt een aantal vragen geformuleerd die bij de inrichting van een zbo beantwoord dienen te worden. Als eerste stap zijn alle activiteiten zoals deze zijn weergegeven in de huidige wetgeving (Postwet, WTV, Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur, Radio-Omroep-Zender-Wet 1935) geanalyseerd. De vragen in de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn vervolgens gebruikt als toetsingskader voor het vaststellen van de mogelijkheid tot overdraagbaarheid van taken aan het zbo.

Het gaat daarbij om de beantwoording van de volgende vragen:

- a Moet de overheid de taak behartigen of blijven behartigen?
- b Kan de taak worden opgedragen aan provincies/gemeenten?
- c Zijn er gronden aanwezig om de taak niet onder volledige ministeriële zeggenschap te houden?

d Zijn er overwegende bezwaren om de taak bij een zbo onder te brengen in verband met de afweging met betrekking tot kosten, bestuurlijke lasten en doelmatigheid?

e Zijn er overwegende bezwaren om de taak bij een zbo onder te brengen in verband met de afstemming van de taakuitoefening op andere bestuursorganen op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau?

Op basis van het bovenstaande kunnen deze vragen als volgt beantwoord worden.

*Moet de overheid de taak behartigen of blijven behartigen?*

De wet- en regelgeving die door het zbo wordt toegepast is deels gericht op de bescherming van bepaalde algemeen-maatschappelijke belangen; deels gaat het om het optreden in belangentegenstellingen tussen bedrijven onderling. Beide doelstellingen geven aan dat het toezicht op de post- en telecommunicatiemarkt niet kan worden overgelaten aan de partijen in de markt. Ook bij de uitgifte van vergunningen en nummers dient er sprake te zijn van non-discriminatie.

Om deze redenen dient de taak door de overheid behartigd te worden. Tegelijkertijd is in paragraaf 1.2 van deze toelichting betoogd dat de behoefte aan onafhankelijke oordelen een belangrijke aanleiding is geweest voor het instellen van het zbo.

*Kan de taak worden opgedragen aan provincies/gemeenten?*

Gezien de nationale schaal van de taken moet geconcludeerd worden dat deze niet door provincies of gemeenten uitgevoerd kunnen worden.

*Zijn er gronden aanwezig om de taak niet onder volledige ministeriële zeggenschap te houden?*

De onafhankelijke oordeelsvorming geldt als primaire grond voor de instelling van het zbo. De argumenten hiervoor zijn aangegeven bij de overwegingen in paragraaf 1.2.

Voor het uitgeven/intrekken van vergunningen en het beheer en de uitgifte van nummers geldt naast het regelgebonden karakter van de uitvoering de onafhankelijke oordeelsvorming als een aanvullend argument.

*Zijn er overwegende bezwaren om de taak bij een zbo onder te brengen in verband met de afweging met betrekking tot kosten, bestuurlijke lasten en doelmatigheid?*

Zoals in paragraaf 8.2.1 is aangegeven zijn met het onderbrengen van de genoemde taken in het zbo geen noemenswaardige extra kosten gemoeid. De kosten worden grotendeels via vergoedingen in rekening gebracht bij marktpartijen op grond van het voorgestelde artikel 13a van de Postwet en artikel 41a van de WTV. De begroting van het zbo, alsmede de doorberekening van kosten, en daarmee de bestuurlijke lasten, zijn onderworpen aan goedkeuring door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het wetsvoorstel voorziet in periodieke rapportages aan de Tweede Kamer omtrent de doelmatigheid en doeltreffendheid van het zbo.

*Zijn er overwegende bezwaren om de taak bij een zbo onder te brengen in verband met de afstemming van de taakuitoefening op andere bestuursorganen op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau?*

Bij alle genoemde taken gaat het om activiteiten op nationale schaal. Derhalve kan geconcludeerd worden dat afstemmingsproblemen met provinciale of gemeentelijke bestuursorganen zich dan ook naar verwachting niet voor zullen doen. Over afstemming met de Dienst voor de Mededinging en het Commissariaat voor de Media worden hierna in paragraaf 4 nog enkele opmerkingen gemaakt.

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

#### *3.1 Algemene omschrijving*

Zoals in paragraaf 1.3 is uiteengezet is in het wetsvoorstel uitgegaan van het vrijwel ongewijzigde taken- en bevoegdhedenpakket dat de minister van Verkeer en Waterstaat thans als toezichthouder heeft, met uitzondering van de aan frequenties en veiligheidsaspecten gerelateerde taken en onder toevoeging van enkele regelgebonden uitvoerende taken, waarbij een zekere onafhankelijkheid in de taakuitvoering gewenst is.

De taken van het zbo kunnen dan als volgt worden weergegeven:

- het houden van toezicht op de naleving van in of krachtens de Postwet, de WTV en de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur aan marktpartijen opgelegde regels, onder meer met betrekking tot marktgedrag (inclusief sanctionering);
- het verrichten van de volgende uitvoeringstaken krachtens de Postwet, de WTV en de Vergunningenwet:
  - \* het beheer van nummers;
  - \* het geven van beschikkingen betreffende registraties, machtigingen, vergunningen, toestemmingen en ontheffingen;
  - \* werkzaamheden met betrekking tot registers, afschriften en overzichten, alsmede het afgeven van bewijzen;
- het verrichten van taken met betrekking tot geschillen, waaronder het geven van oordelen over interconnectiegeschillen.

De taken van het zbo worden opgesomd in artikel 15 van het onderhavige wetsvoorstel. Op deze taken wordt hieronder meer gedetailleerd ingegaan.

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

De toezichthoudende taken van het college met betrekking tot de naleving van de Postwet dragen nog in belangrijke mate het stempel van het monopolioide karakter van de postmarkt. Het toezicht richt zich op de handhaving van (de grenzen van) het monopolie van PTT Post zowel tegen inbreuk door derden als tegen misbruik door de concessiehouder. Daarnaast wordt toezicht uitgeoefend op de waarborging van een goede uitvoering van de opgedragen dienstverlening met betrekking tot het vervoer van postzendingen (zowel in Nederland als naar het buitenland) door de concessiehouder. Voorts richt het toezicht zich op het voorkomen van kruissubsidie door de concessiehouder ter bescherming van de concurrentie.

Het toezicht uit hoofde van de WTV, zoals die thans nog luidt, heeft hiermee in formele zin nog belangrijke overeenkomsten. Bescherming van de (grenzen van) het monopolie van PTT Telecom is echter niet lang meer relevant. Wel speelt ook hier het toezicht op de uitvoering van opgedragen dienstverlening en op de voorkoming van kruissubsidiëring een belangrijke rol. Bij de algehele herziening van de WTV zal de positie van PTT Telecom als concessiehouder echter ingrijpend veranderen.

Behalve naleving van de wet- en regelgeving zoals vervat in de algemene richtlijnen (Besluit algemene richtlijnen post (BARP) en Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie (BART)) gaat het daarbij om naleving van in vergunningen opgenomen voorwaarden, bijvoorbeeld die van de vergunninghouders voor mobiele telefonie en die van de landelijke en regionale infrastructuurvergunninghouders.

### *3.3 Het verrichten van diverse uitvoeringstaken*

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

Nummers zijn nodig voor het aanbieden van telecommunicatiediensten. De toewijzing van nummers geschiedt op basis van lange-termijn nummerplannen die door de minister van Verkeer en Waterstaat worden opgesteld. Het beheer en de uitgifte van nummers dient plaats te vinden op een transparante en non-discriminatoire wijze.

Concurrerende aanbieders van infrastructuur en diensten zullen erbij gebaat zijn dat een onafhankelijke instantie zich bezig houdt met de allocatie van nummers waarvan zij gebruik kunnen maken bij hun dienstverlening aan afnemers. Enerzijds hangt de marktpositie direct samen met het gebruiksrecht van nummers, anderzijds is er bij de aanvraag van nummers sprake van de overdracht van concurrentiegevoelige informatie.

Dit betekent dat de onafhankelijkheid van een hierbij optredende overheidsinstantie als essentieel gezien wordt.

#### 3.3.2 Vergunningverlening

In algemene zin worden de taken uit Postwet en WTV met betrekking tot de verlening van vergunningen, machtigingen en registraties opgedragen aan het zbo. Het betreft daarbij met name machtigingen op grond van artikel 21 WTV en infrastructuurvergunningen uit hoofde van de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur. Bij dit laatste wordt onderscheid gemaakt tussen in het algemeen regelgebonden regionale vergunningen en vergunningen met een landelijk, maatschappelijk gevoeliger en minder ex ante aan regels gebonden karakter; de verlening van deze landelijke vergunningen wordt niet opgedragen aan het zbo.

De belangrijkste grondslag voor verzelfstandiging van deze taken is terug te vinden in aanwijzing 124c onder b van de Aanwijzingen voor de regelgeving. In een aantal gevallen blijft er echter sprake van beoordelingscriteria waarbij het in aanwijzing 124c onder a genoemde motief van onafhankelijke oordeelsvorming mede een rol speelt. Dit is met name het geval bij de beoordeling van de vraag of verlenging dan wel handhaving van een vergunning in strijd is de doelstelling gericht op het totstandbrengen van mededinging. Deze toetsing gaat in voorkomende gevallen vooraf aan de regelgebonden uitvoering.

Voor een goed begrip: het gaat in dit verband niet om vergunningen die zijn verbonden aan de uitgifte van frequenties. De verlening daarvan blijft voorbehouden aan de minister van Verkeer en Waterstaat.

### *3.4 Beslechten van interconnectiegeschillen*

Op het grensvlak van toezichthoudende en uitvoerende taken ligt de beslechting van interconnectiegeschillen. De liberalisering van de telecommunicatiemarkt leidt ertoe dat er in toenemende mate sprake zal zijn van concurrerende infrastructures en diensten. De noodzaak om diensten te kunnen aanbieden aan alle gebruikers in Nederland, en om dit op de economisch meest verantwoorde wijze te doen, vergt dat dienst-aanbieders of infrastructuurbeheerders afspraken maken over de voorwaarden waaronder zij de koppeling of interconnectie van hun netwerken en/of diensten tot stand kunnen brengen. Het feit dat de kosten van interconnectie kunnen oplopen tot 50% van de totale operationele kosten betekent dat het komen tot sluitende en evenwichtige afspraken voor vele partijen in de markt een absolute noodzaak is, zonder welke zij hun activiteiten wellicht zullen moeten staken.



Het belang dat interconnectie ook daadwerkelijk tot stand komt is wettelijk verankerd in de verplichting van betrokken partijen om deze tot stand te brengen. Bij weigerachtigheid zal het zbo dan ook bindende uitspraken kunnen doen. Ook bij conflicten over de voorwaarden waaronder interconnectie wordt geboden zal in concrete gevallen arbitrage dienen plaats te vinden. Omdat het daarbij primair gaat om belangentegenstellingen tussen marktpartijen onderling, is sprake van beperkte normeerbaarheid. Geschillenbeslechting in die gevallen waar commerciële onderhandelingen niet leiden tot overeenstemming is echter bij uitstek een taak waarbij de in paragraaf 1.2 genoemde motieven voor de onafhankelijkheid van het toezicht opgeld doen.

#### **4. Andere beleidsterreinen**

##### *4.1 Frequentiebeheer en randapparatuur*

In 1994 is onderzocht of het gewenst zou zijn (ook) de Rijksdienst voor Radiocommunicatie (RDR; toen nog genaamd directie Operationele Zaken) van HDTP, die met name is belast met de uitvoerende taken op het gebied van het frequentiebeleid en randapparatuur, extern te verzelfstandigen. De conclusie luidde toen dat het buiten de volledige ministeriële verantwoordelijkheid plaatsen van frequentieregulerende taken ongewenst is. Dit met het oog op het feit dat het hierbij ook gaat om de binnen dit kader spelende algemeen maatschappelijke belangen zoals staatsveiligheid, criminaliteitsbestrijding, omroep en wetenschap.

Ik heb dit standpunt ook naar voren gebracht bij de discussie in de Tweede Kamer over de accordering van het verkrijgen van de agentschapsstatus voor de genoemde Directie Operationele Zaken. Om toch uit oogpunt van bedrijfsvoering een grotere zelfstandigheid te bereiken is voor deze dienst per 1 januari 1996 de status van agentschap ingegaan.

Deze genoemde conclusies zijn recent bevestigd in de nota Frequentiebeleid (kamerstukken II 1994/95, 24 095, nr. 2). Voor de RDR is afgesproken dat evaluatie van de agentschapsvorming eerst in 1998 weer aan de orde wordt gesteld. Ik wil daar nu, zo kort na de instelling van het agentschap, niet op terugkomen.

Als een bijkomend argument tegen onderbrenging van deze taken in het zbo kan gewezen worden op de grote organisatorische, personele en financiële consequenties en de mogelijk hieruit voortvloeiende vertraging wanneer de huidige omvangrijke uitvoeringsorganisatie van het agentschap RDR zou worden ondergebracht in het zbo. Een dergelijke vertraging zou ongewenst zijn met het oog op de marktontwikkeling in de sectoren post en telecommunicatie. Bij de genoemde evaluatie in 1998 zal daarom worden bezien of er op dat moment nog steeds redenen aanwezig zijn om een dergelijke integratie in het zbo niet uit te voeren.

##### *4.2 Mededingingstoezicht*

De huidige Wet economische mededinging (WEM) is evenals zijn toekomstige opvolger de Mededingingswet op alle economische sectoren van toepassing, met inbegrip van de post- en telecommunicatiesector. De post- en de telecommunicatiesectoren verkeren momenteel in een overgangsfase van monopolie naar volledige marktwerking. In het licht van het streven om zo spoedig mogelijk volledige marktwerking in beide sectoren tot stand te brengen is ervoor gekozen om in aanvulling op de algemene mededingingsregels tijdelijk specifieke wettelijke bepalingen te hanteren die in bepaalde gevallen ook zien op concurrentieverhoudingen

(onder meer met het oog op «competition engineering»). Dit is conform het beleid van de Europese Unie, waar dit specifieke kader voor post en telecommunicatie mede is en wordt ontwikkeld.

Dit specifieke regime zal kunnen worden beëindigd op het moment dat er sprake is van een zodanige marktwerking dat verder met het normale mededingingsregime zal kunnen worden volstaan. Een indicatie met betrekking tot de termijn waarop dit zal kunnen plaatsvinden is moeilijk te geven. Om deze reden is in het wetsvoorstel een evaluatiemechanisme ingebouwd (zie paragraaf 13).

De verbindingen tussen het algemeen en het specifiek mededingings-toezicht nopen tot samenwerking tussen de dienst voor de mededinging en het zbo. De verwachting is dat van tijd tot tijd zaken zullen moeten worden doorverwezen of gezamenlijk moeten worden bekeken. In deze instellingswet is er ten aanzien van de afstemming tussen de beide toezichthoudende instanties niet voor gekozen om op wetsniveau een uitputtend stelsel van afstemmingsbepalingen op te nemen.

Wel is op wetsniveau zeker gesteld dat het zbo in bepaalde gevallen dossiers of gegevens kan overdragen aan de dienst voor de mededinging, die dan een onderzoek instelt. Overigens geldt een en ander ook voor de relatie tussen het zbo en andere toezichthoudende instanties.

Met deze bepalingen, tezamen met goede praktische samenwerking tussen de toezichthouders, kan mede gelet op de ervaringen van de afgelopen jaren bij de toepassing van WTV en Postwet voorlopig worden volstaan. In het kader van de integrale herziening van de WTV zullen over de afstemming van deze taken nadere voorstellen worden gedaan.

#### *4.3 Relatie met het mediatoezicht*

De relatie tussen de telecommunicatie- en mediawetgeving is als volgt te beschrijven. De telecommunicatiewetgeving betreft de telecommunicatienetwerken en alle diensten die door middel van die telecommunicatienetwerken aan de afnemers beschikbaar worden gesteld. De mediawetgeving regelt de taken en de financiering van de publieke omroep. Ook regelt de Mediawet de inhoudelijke eisen die worden gesteld aan zowel de publieke als de commerciële omroep.

Als gevolg van de toenemende convergentie tussen telecommunicatie-infrastructuren en -diensten enerzijds, en mediadistributie-infrastructuren en -diensten anderzijds dient de afbakening tussen de WTV en de Mediawet opnieuw te worden bezien. Dit zal plaatsvinden in het kader van de herziening van de WTV en de Mediawet, zoals het kabinet die blijkens de Uitgangspuntennotitie voor de herziening van de WTV tot stand wil brengen.

De organisatie van het toezicht op de naleving van deze nieuwe regelgeving is daaraan volgbaar. Ten aanzien van de integratie van toezichthoudende taken op het gebied van de telecommunicatie en media worden in het onderhavige wetsvoorstel daarom geen voorstellen gedaan.

Voor zover samenwerking tussen het mediatoezicht en het college aan de orde is, biedt artikel 24 een basis om aan die samenwerking een praktische invulling te geven.

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

### *5.1 Het recht op informatie*

Het zbo kan uitsluitend functioneren indien het op ieder gewenst

moment kan beschikken over de gewenste informatie van en over partijen in de markt. Het is daarom gerechtigd tot het vorderen van inlichtingen, voor zover het redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is, van de concessiehouder, de houders van (infrastructuur)vergunningen, machtigingen of nummers en geregistreerde aanbieders van infrastructuur en/of diensten. Aangezien het niet is uitgesloten dat ook aan anderen dan direct verantwoordelijken medewerking moet worden gevraagd, voorziet het wetsvoorstel ook in de verplichting aan een ieder om toezichthoudende ambtenaren die medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kunnen verlangen ter uitoefening van hun bevoegdheden. Deze bepaling is letterlijk gebaseerd op artikel 5:20, eerste lid, Derde tranche Algemene wet bestuursrecht. Bij de toepassing van deze bepaling geldt de grootste terughoudendheid en zal uiteraard het in artikel 5:13, Derde tranche Algemene wet bestuursrecht, neergelegde evenredigheidsbeginsel in acht moeten worden genomen. Al deze partijen zijn verplicht om de gewenste informatie te verstrekken. Indien noodzakelijk zal het zbo eventueel over kunnen gaan tot het aanwenden van sanctiemiddelen.

## *5.2 Sancties*

In overeenstemming met de beoogde krachtige en geloofwaardige positie van het zbo is het van belang om het zbo een aantal substantiële sanctie-instrumenten toe te kennen, bijvoorbeeld het kunnen opleggen van boetes. Gelet op het feit dat er sprake is van aanzienlijke financiële draagkracht van de marktpartijen en van hoge winstverwachtingen in deze markt dienen deze vanuit het oogpunt van gezag en effectiviteit substantieel te zijn.

Gelet op het feit dat het college als wettelijk opgedragen taak heeft het houden van toezicht op de naleving van bepalingen bij of krachtens de Postwet, de WTV en de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur ligt het in de rede dat het college om deze taak waar te kunnen maken het toezichtsinstrumentarium bedoeld in de Postwet en Hoofdstuk IX van de WTV kan hanteren. Met de wijziging van de artikelen 15, 15a en 15b van de Postwet en de artikelen 43, 43a, 43b, 48 tweede lid, 48a en 48b van de WTV wordt voor het college de mogelijkheid gecreëerd om in voorkomend geval het geven van een aanwijzing of het opleggen van bestuursdwang, dan wel een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete van ten hoogste een miljoen gulden te bewerkstelligen.

Voor wat betreft de dwangsom, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete, is het, gezien de zwaarte van deze sancties, niet gewenst toepassing daarvan volledig buiten de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen. Daarom is ervoor gekozen de toepassing ervan te onderwerpen aan een procedure van goedkeuring door de minister van Verkeer en Waterstaat.

In het wetsvoorstel is voorzien in een scheiding van de toezichthoudende en sanctie-opleggende taken van het college. Concreet is functiescheiding doorgevoerd tussen diegenen die de sanctie opleggen en diegenen die het onderzoek verrichten waarbij de overtreding wordt vastgesteld.

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

### *6.1 Overwegingen*

Bij de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid heb ik mij gebaseerd op de volgende overwegingen.

De minister van Verkeer en waterstaat behoudt de ministeriële

verantwoordelijkheid voor het algemene beleidskader en de daaruit voortvloeiende wet- en regelgeving waarbinnen het zbo zijn taken vervult, met inbegrip van door de minister eventueel te formuleren algemene aanwijzingen.

Daarnaast strekt de ministeriële verantwoordelijkheid zich uit tot het toezicht op het algemene functioneren van het zbo.

De ministeriële verantwoordelijkheid dient zich niet uit te strekken tot beslissingen van het zbo in individuele gevallen. Dat zou zich niet verdragen met de in paragraaf 1.2 genoemde motieven voor de instelling van het zbo.

## *6.2 Instrumenten van de minister*

Met betrekking tot de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot het zbo zijn in het wetsvoorstel de navolgende instrumenten opgenomen:

- de bevoegdheid tot het benoemen, schorsen en ontslaan van de vaste leden van het college;
- het geven van algemene aanwijzingen vooraf die het zbo bij zijn taakuitoefening in acht zal moeten nemen;
- verslaglegging ten aanzien van de taakuitoefening door het zbo;
- het inlichtingenrecht van de minister;
- goedkeuringsrecht voor het sluiten van overeenkomsten en investeringen die een door Onze Minister vast te stellen bedrag te boven gaan;
- goedkeuringsrecht voor het handelen in registergoederen;
- goedkeuringsrecht voor het opleggen van bestuursdwang, last onder dwangsom of bestuurlijke boete door het zbo;
- de bevoegdheid om in te grijpen bij taakverwaarlozing.

Overigens kan de minister tevens voorstellen doen tot het vaststellen en zonedig aanpassen van wet- en regelgeving die door het zbo zal moeten worden toegepast.

Bij de afweging van de meest geëigende middelen tot aansturing van het zbo dient met name de vraag beantwoord te worden hoe de verschillende sturingsmiddelen zich verdragen met het hoofdmotief voor de zbo-vorming, namelijk dat bij het toepassen van de bestaande regelgeving op individuele gevallen door middel van een onafhankelijke positie (de schijn van) belangenverstremgeling en rolvermenging vermeden dient te worden. Juist in verband met die onafhankelijk positie is bij de toebdeling van sturingsmiddelen aan de minister die zien op individuele gevallen, terughoudendheid betracht. Zulke middelen zouden bovendien een extra, via de minister lopende, rechtsgang introduceren. Zoals eerder opgemerkt is, als uitzondering op deze regel, voorzien in een procedure van goedkeuring door de minister van besluiten van het college waarbij sancties worden opgelegd. Indien de minister deze goedkeuring onthoudt doet hij daarvan onder opgave van redenen mededeling aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Een belangrijk uitgangspunt bij het instellen van het zbo is dat dit orgaan dient te functioneren binnen een duidelijk aangegeven kader. Dit kader wordt uiteraard bepaald door de vigerende wet- en regelgeving. Daar waar blijkt dat sprake is van een zekere ruimte tot interpreteren zullen duidelijke aanwijzingen gegeven kunnen worden of eventuele aanpassingen van de wet- en regelgeving kunnen plaatsvinden om deze ruimte indien gewenst te beperken. Overigens zal van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Verkeer en Waterstaat terughoudend gebruik gemaakt worden.

Met de bovenstaande instrumenten kan de ministeriële verantwoordelijkheid voldoende worden geëffectueerd.

Het college zal overigens onder de competentie van de Nationale ombudsman, alsmede onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) worden gebracht.

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

Een goede werkrelatie tussen het zbo en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is essentieel voor beider functioneren in de toekomst, dit uiteraard met wederzijds respect voor beider verantwoordelijkheden. Om deze te waarborgen dient er sprake te zijn van afspraken omtrent de wederzijdse informatieverstrekking. Ik zal met het oog daarop een informatiestatuut vaststellen dat de wederzijdse informatiestroom tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en het zbo institutionaliseert. Uiteraard geldt daarbij een voorbehoud met betrekking tot informatie die de staatsveiligheid of de openbare orde betreft, of informatie waarvan de overdracht om andere redenen niet vrij staat.

In de tweede plaats is het van belang dat juist de praktische kennis die het zbo opdoet wordt aangewend bij de beleidsformulering door de minister van Verkeer en Waterstaat. Vroegtijdige consultering van het zbo met betrekking tot de uitvoerbaarheid van in ontwikkeling zijnde regelgeving zal mede van waarde kunnen zijn voor de kwaliteit van de beleidsvorming. Vanuit dezelfde optiek zal het zbo tevens signalerend kunnen optreden met betrekking tot onderwerpen waar eventuele nieuwe regelgeving noodzakelijk kan zijn.

Aan de andere kant is juist het college, vanuit zijn positie ten opzichte van de partijen in de markt, goed in staat om te toetsen in hoeverre bestaande regelgeving (nog) is toegesneden op de feitelijke situatie. Dit omvat de mogelijkheid voor het college om aan te geven dat, gezien de actuele marktsituatie, bepaalde sectorspecifieke regels met betrekking tot de concurrentieverhoudingen kunnen vervallen omdat voor die onderwerpen naar verwachting zal kunnen worden volstaan met de algemene mededingingsregels (of juist niet).

Om de samenwerking op de bovengenoemde punten optimaal te laten zijn zullen organisatorische maatregelen genomen moeten worden. Ik ben voornemens om parallel aan de instelling van het zbo, binnen de huidige organisatie van het ministerie te komen tot een adequate organisatiestructuur die goede contacten en informatieuitwisseling mogelijk maakt.

### *6.4 Toekenning van rechtspersoonlijkheid*

Aanwijzing 124h van de Aanwijzingen voor de regelgeving geeft aan dat een voorstel tot toekenning van eigen rechtspersoonlijkheid aan een zbo in de memorie van toelichting van de instellingswet dient te worden gemotiveerd. De toelichting bij deze Aanwijzing noemt als motief voor de toekenning van rechtspersoonlijkheid de wens om een vermogen af te zonderen. Daarvan is in dit geval geen sprake. Bij de afweging met betrekking tot het al dan niet toekennen van rechtspersoonlijkheid is gebleken dat het niet toekennen daarvan een aantal bezwaren met zich meebrengt. Zo blijkt uit onderzoek dat het ontbreken van rechtspersoonlijkheid twijfel doet rijzen met betrekking tot het onafhankelijk functioneren van het ondersteunend apparaat en daarmee met betrekking tot het gezag en de onafhankelijkheid van de beslissingen van het college. Wat daarvan ook in formele zin zij, zulke twijfel ware te vermijden gelet op de doelstellingen en motieven van de instelling van het zbo die in paragraaf 1.2 zijn genoemd.

Bij het niet toekennen van rechtspersoonlijkheid zou voorts een minder duidelijke en minder werkzame verdeling van beheersmatige verantwoordelijkheden tussen de minister, het college en het ondersteunend apparaat ontstaan. Zo zou het college voor elk civielrechtelijk handelen een beroep dienen te doen op de minister. Dit geldt bijvoorbeeld voor zaken als de inschakeling van externe deskundigheid en rechtshulp. Ook zou de invordering van boetes c.a. door de minister dienen plaats te vinden. Verder zou, indien aan het zbo geen eigen rechtspersoonlijkheid wordt toegekend, de Staat de automatische en volledige aansprakelijkheid moeten dragen voor de bestuurshandelingen van het college, wat op zijn beurt de vraag zou kunnen opwerpen of de minister van verkeer en Waterstaat toch niet meer greep zou moeten hebben op individuele uitspraken van het college. Toekenning van rechtspersoonlijkheid maakt het mogelijk het zbo, tenminste in eerste aanleg, de civiele aansprakelijkheid zelf te laten dragen. Op grond van de optelsom van deze overwegingen en het feit dat het hier gaat om een tijdelijk bestuursorgaan is geconcludeerd dat het toekennen van eigen rechtspersoonlijkheid in dit concrete geval gerechtvaardigd is.

### *6.5 Rapportageplicht van het zbo*

Het college stelt jaarlijks voor 1 april een rapportage op aan de minister. Deze dient in ieder geval te bevatten: een verslag van de werkzaamheden, een overzicht van het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkwijze in het bijzonder in het afgelopen kalenderjaar.

De rapportage omvat tevens, met ingang van het tweede jaar, een beschouwing over de ontwikkelingen op de post- en telecommunicatiemarkt. Deze beschouwing is globaal van karakter en beperkt zich tot het taakgebied van het zbo.

## **7. Het advies van de Raad voor verkeer en waterstaat**

### *7.1 Samenvatting van het advies*

De Raad voor verkeer en waterstaat en meer in het bijzonder de Commissie van Advies inzake Post en Telecommunicatie (CAPT) heeft op 15 november 1995 advies uitgebracht over het instellen van een zbo.

De Raad kiest voor een onafhankelijk orgaan dat de eerlijke concurrentieverhoudingen in de markt waarborgt en dat is uitgerust met ruime discretionaire bevoegdheden.

Daarbij dient volgens de Raad het zbo de zelfstandige bevoegdheid te hebben tot het opstellen van regels van «lager niveau» en dient het anticiperend en corrigerend op te kunnen treden. Ook dienen zaken als het mededingingstoezicht en het bewaken van de open toegang tot de kabel volledig bij het zbo te worden ondergebracht.

Als taakgebieden worden aangegeven:

- toezicht op naleving van wet en vergunningbepalingen;
- mededingingstoezicht;
- vergunningverlening;
- het opstellen van richtlijnen voor de uitoefening van graafrechten;
- geschillenbeslechting met betrekking tot interconnectie;
- frequentiebeheer;
- nummerbeheer;
- beleidsanalyse.

De Raad is daarbij geen voorstander van het ministeriële recht tot schorsing en vernietiging van door het college genomen besluiten.

## 7.2 Beoordeling

Ik acht de voorstellen van de Raad voor verkeer en waterstaat in een aantal opzichten te vergaand. In dit voorstel worden regelgevende bevoegdheden bij het zbo gelegd, hetgeen in duidelijke tegenspraak is met het op dit punt geformuleerde kabinetsbeleid, zoals dit is weergegeven in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Tegelijkertijd wordt uitgegaan van toezichthoudende taken «met ruime discretionaire bevoegdheden». Naar de mening van ondergetekende is er in een dergelijk geval sprake van een dermate grote zelfstandigheid van dit orgaan dat onvoldoende recht wordt gedaan aan de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Concreet betekent dit dat de volgende elementen uit het advies van de Raad voor verkeer en waterstaat niet worden overgenomen:

- a. het voorstel om de bevoegdheid tot het opstellen van richtlijnen van «lager niveau» aan het zbo over te dragen;
- b. het voorstel om het mededingingstoezicht bij het zbo onder te brengen voor wat betreft het toezicht op eventueel misbruik van machtsposities en het tegengaan van ongewenste machtsconcentraties in de telecommunicatiemarkt;
- c. het voorstel om het zbo de bevoegdheid te geven tot het opstellen van richtlijnen met betrekking tot de uitoefening van graafrechten;
- d. het voorstel om het zbo de bevoegdheid te geven tot het verrichten van beleidsanalyses;
- e. het voorstel om alle taken met betrekking tot het frequentiebeheer aan het zbo over te dragen.

Daarbij geldt de volgende argumentatie.

*sub a.* Het opstellen van regelgeving van «lager niveau» wordt door de Aanwijzingen voor de regelgeving nadrukkelijk uitgesloten, tenzij er sprake zou zijn van regelgeving met betrekking tot «organisatorische of technische onderwerpen van ondergeschikt belang». Ik ben dan ook van mening dat de bevoegdheden van het zbo zich dienen te beperken tot datgene wat in de Aanwijzingen voor de regelgeving is toegestaan.

*sub b.* De huidige Wet economische mededinging (WEM) en de toekomstige opvolger daarvan, de Mededingingswet, zijn te beschouwen als generieke regelgeving ten aanzien van de mededinging. De WEM strekt zich ook uit tot de beleidsterreinen post en telecommunicatie. In de wet is aangegeven op welke wijze de relatie tussen andere toezichthoudende instanties, zoals de Dienst voor de Mededinging en het zbo voorlopig is vormgegeven.

In het kader van de herziening van de WTV zullen hierover meer structurele beslissingen worden genomen.

*sub c.* Graafrechten beschouw ik als een onderwerp van dermate ingrijpend belang dat dit bij wet geregeld dient te worden. De Raad voor verkeer en waterstaat acht het van belang dat het zbo richtlijnen opstelt omtrent de uitoefening van deze rechten om op deze wijze te komen tot een goede coördinatie. Deze coördinatie dient plaats te vinden op lokaal bestuurlijk niveau.

*sub d.* Het past niet binnen het kabinetsbeleid om aan het zbo de expliciete bevoegdheid tot het verrichten van beleidsanalyses toe te kennen. Dit sluit overigens niet uit dat het zbo periodiek zal rapporteren over de ontwikkelingen op de telecommunicatiemarkt.

Deze rapportages en andere signaleringen van het zbo kunnen een belangrijke bouwsteen zijn voor het door de minister van Verkeer en Waterstaat te formuleren beleid. Verder zal het zbo een belangrijke rol

dienen te spelen bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid (uitvoeringstoets).

*sub e.* Er zijn verschillende argumenten van beleidsmatige en praktische aard om op dit moment niet over te gaan tot de overheveling van taken met betrekking tot het frequentiebeheer naar het zbo. Besloten is om dit opnieuw te bezien op het moment dat het functioneren van de per 1 januari 1996 ingestelde Rijksdienst voor de Radiocommunicatie zal worden geëvalueerd. Volgens afspraak zal deze evaluatie in 1998 plaatsvinden.

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

### *8.1 Organisatorische aspecten*

#### 8.1.1 Samenstelling en werkwijze van het college

Over de samenstelling van het college merk ik het volgende op. Het college bestaat uit drie tot vijf vaste leden. Uitgaande van een efficiënte en flexibele opzet lijkt een constructie met «meewerkende» vaste leden van het college, die op deze wijze deel uitmaken van de uitvoeringsorganisatie, niet de meest gewenste. Mij staat een opzet voor ogen waarbij één van de vaste leden als voorzitter van het college optreedt als dagelijks aanspreekpunt.

Daarbij gelden de volgende overwegingen:

- de werklast rechtvaardigt vooralsnog niet meer dan de full-time inzet van één lid van het college;
- het is van belang dat een aantal bestuurders hun activiteiten ten behoeve van het zbo kan combineren met werkzaamheden elders in de samenleving, uiteraard zonder dat dit mag leiden tot onverenigbaarheid van werkzaamheden.

Het college zelf kan daarnaast geassocieerde leden benoemen die op één of meer gebieden van het college een bijzondere deskundigheid bezitten. Deze geassocieerde leden kunnen eventueel, in afwijking van de vaste leden van het college, in de onderhavige sector van het bedrijfsleven beperkte belangen hebben, een en ander ter beoordeling van het college. De geassocieerde leden hebben binnen het bestuur een adviseerende stem. Voor het onderhavige model is gekozen omdat bij de samenstelling van het college zich het probleem voordoet dat het moeilijk is deskundigen te vinden, die niet op één of ander manier (concrete) belangen hebben in de telecommunicatie- of de postmarkt. Door de figuur van het geassocieerd lidmaatschap kan het college de beschikking krijgen over waardevolle inzichten uit de markt zonder in de onafhankelijkheid van zijn afwegingen te worden belemmerd. Deze figuur is met succes toegepast bij de Tijdelijke adviescommissie toezicht telecommunicatie en post (Tact) die in de overgangsfase tot de instelling van het zbo mij advies uitbrengt over concreet voorgenomen toezichtsbeslissingen.

Het college draagt er zorg voor dat de geassocieerde leden niet worden betrokken bij werkzaamheden waarbij belangenverstrengeling zou kunnen (lijken) op te treden. Om dit te kunnen beoordelen dienen de geassocieerde leden steeds opgave te doen aan de vaste leden van het college van hun belangen in de post- en telecommunicatiemarkt.

Het college wordt bij zijn werkzaamheden ondersteund door een ambtelijk bureau. De directeur van dit bureau doet dienst als secretaris van het college zonder stemrecht.

De voorzitter van het college fungeert als dagelijks aanspreekpunt, vormt de schakel naar het bureau en het gezicht naar buiten. Het voltallige



college, samengesteld uit de vaste leden, komt periodiek bijeen om tot gezamenlijke besluitvorming te komen. Het aantal vaste leden van het college is in deze instellingswet aan een minimum van drie en een maximum van vijf gebonden.

#### 8.1.2 Relatie tussen het college en het ambtelijk bureau

Een goede werkrelatie tussen college en bureau, gebaseerd op heldere afspraken, is essentieel voor het functioneren van het zbo. Ik ga ervan uit dat de gedetailleerde invulling hiervan door het college en de secretaris/directeur van het bureau in de praktijk zal worden vormgegeven. Voor de invulling kan ook worden aangesloten bij ervaringen die inmiddels elders bij reeds bestaande zbo's op dit vlak zijn opgedaan.

### 8.2 Financiële aspecten

#### 8.2.1 Kosten

Zoals reeds eerder is opgemerkt zijn er met de instelling van het zbo geen noemenswaardige extra kosten gemoeid. De personele invulling van het zbo is gebaseerd op de met het takenpakket van de Directie Toezicht Netwerken en Diensten samenhangende bezetting. Met andere woorden: deze zou ook bij de gecontinueerde interne status als ambtelijke directie nodig zijn.

In paragraaf 3 van deze memorie van toelichting zijn voorstellen gedaan voor een heldere afbakening van de bevoegdheden van het zbo en de bevoegdheden van de minister. Deze afgrenzing is bedoeld als waarborg om doublures van activiteiten en het ontstaan van schaduworganisaties tegen te gaan. Er kunnen mogelijk enige extra kosten gemoeid zijn met de noodzakelijke organisatiestructuur voor de uitwisseling van informatie en het leggen van efficiënte contacten. Deze mogelijke extra kosten zullen echter verwaarloosbaar zijn.

Uiteraard is er wel sprake van noodzakelijke bestuurlijke kosten. Gezien de beperkte samenstelling van het college zullen deze niet erg omvangrijk zijn.

#### 8.2.2 Financiering

Met betrekking tot de financiering van het zbo is in beginsel het uitgangspunt van kostendekkendheid gekozen niet alleen uit een oogpunt van bezwaar voor de rijksbegroting maar ook uit een oogpunt van onafhankelijk functioneren. Om dezelfde redenen is dan wel wordt de financiering van soortgelijke instellingen in andere Lid-Staten van de Europese Unie op een vergelijkbare leest geschoeid.

Op dit beginsel van kostendekkendheid zou inbreuk kunnen worden gemaakt door de uitkomsten van de ambtelijke Commissie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW). Deze Commissie heeft in haar eindrapportage voorgesteld dat in algemene zin met betrekking tot handhavingskosten geen jaarlijkse vergoeding zou kunnen worden gevraagd aan partijen. Geconstateerd is echter dat de doorberekening van handhavingskosten juist in het geval van marktordening toelaatbaar kan zijn (in het rapport neergelegd in de checklist doorberekening handhavingskosten). Aangezien er op dit punt geen sprake is van een reeds uitgekristalliseerd beleid zal hier worden volstaan met het uitgangspunt dat bij het bepalen van de mate van doorberekening van de handhavingskosten bij de uiteindelijke uitkomsten zal worden aangesloten. Teneinde dit mogelijk te maken is een bepaling opgenomen die de grondslag biedt voor het uit de algemene middelen voldoen van een deel van de kosten van het zbo.

- De bekostiging van het zbo is dan als volgt voorzien:
- a. opbrengsten uit door belanghebbenden verschuldigde vergoedingen;
  - b. algemene middelen, ten laste van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat;
  - c. overige inkomsten.

*sub a.* Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in twee categorieën: aan kosten gerelateerde retributies en een jaarlijkse vergoeding door de partijen op de markt.

– *kosten gerelateerde retributies*

Voor activiteiten zoals het in behandeling nemen van aanvragen, het verlenen van machtigingen en vergunningen, het toekennen van nummers en additionele werkzaamheden bij het beslechten van interconnectie-geschillen (bijvoorbeeld het inhuren van externe deskundigheid), kunnen de kosten rechtstreeks in rekening worden gebracht bij de individuele belanghebbenden door middel van retributies.

– *jaarlijkse vergoeding*

Niet alle kosten kunnen echter op individuele basis worden doorberekend aan individuele belanghebbenden. Voor sommige activiteiten is in aanvulling op de financiering via retributies een jaarlijkse vergoeding voorzien die aan de partijen in de markt in rekening zal worden gebracht. De dienstverlening waarop deze vergoeding is gebaseerd bestaat uit de algemene toezichtsactiviteiten die voor de genoemde marktpartijen worden verricht, zoals:

- \* het behandelen van klachten;
- \* het geven van aanwijzingen;
- \* activiteiten met betrekking tot interconnectie;
- \* het invoeren van sancties.

Hoewel de toezichtsactiviteiten niet goed toerekenbaar zijn aan individuele marktpartijen, is het wel mogelijk de groep van primair belanghebbende marktpartijen af te bakenen en de kosten over de leden van die groep om te slaan, zoveel mogelijk gedifferentieerd naar marktcategoryën. De marktcategoryën laten zich onderscheiden aan de hand van wettelijke bepalingen van de Postwet, de WTV en de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur. Overigens bieden artikel 41 van de WTV en artikel 23 van de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur momenteel reeds de mogelijkheid om kosten met betrekking tot toezicht op marktpartijen te verhalen.

*sub c.* Hierbij kan worden gedacht aan de door derden betaalde kosten voor bepaalde informatie, bijvoorbeeld het jaarverslag of afschriften van (delen van) openbare registers.

## **9. Personele consequenties**

### *9.1 Kwaliteitseisen*

Het zbo neemt een positie in tussen zeer grote en aanzienlijke partijen op de markt. Het dient regelmatig tot afwegingen te komen die voor deze partijen van groot financieel en commercieel gewicht kunnen zijn. Om optimaal te kunnen functioneren dient het zbo een positie van aanzien en respect te hebben met betrekking tot de partijen in de markt.

Een dergelijke positie komt slechts tot stand op basis van een concentratie van kwaliteit en ervaring. Het wordt daarom essentieel geacht dat deze eigenschappen reeds bij het begin van het functioneren in voldoende mate aanwezig zijn en steeds worden versterkt.

Om dit te bereiken is deze zomer een studie verricht naar het vereiste kwaliteitsniveau en de wijze waarop hier vanuit de reeds bestaande ambtelijke organisatie aan tegemoet zou kunnen worden gekomen. De primaire vraagstelling van het onderzoek «zal het zbo in staat zijn om binnen het kader van de gestelde randvoorwaarden en de door de overheid en de markt geuite wensen en doelstellingen, de taken, zoals genoemd in de instellingswet van het zbo adequaat en met voldoende gezag kunnen uitvoeren?» is ruimschoots positief beantwoord. Zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de formatie-opbouw worden adequaat geacht, onder aantekening van enkele aandachtspunten. De onderzoekers constateren verder dat de sturingsrelatie met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voldoet aan hetgeen hierover in de Aanwijzingen voor de regelgeving is voorgeschreven, op twee punten na, te weten met betrekking tot het financieel toezicht en de openbaarheid van vergaderingen van het college. In deze punten is inmiddels voorzien. Verder adviseren de onderzoekers tot het verlenen van, op het moment van onderzoek niet voorziene, rechtspersoonlijkheid. Wat betreft dit aspect wordt verwezen naar hetgeen hierboven ter adstructie van de verlening van rechtspersoonlijkheid is opgemerkt. Verder hebben de onderzoekers nog aanbevelingen gedaan over de relatie tussen het ondersteunende bureau en de vaste leden van het college, en over de samenstelling en het profiel van het college. Tot slot adviseren de onderzoekers terzake van de relatie met andere toezichthoudende organen om de voor- en nadelen van structuuringsrepen (mogelijke integratie van toezichthoudende instanties) af te zetten tegen een meer op samenwerking gerichte benadering. Voorzover nog niet verwerkt in dit wetsvoorstel zal de uitvoering van de aanbevelingen van de onderzoekers worden opgenomen in de activiteitenplanning van de organisatie van het zbo.

## *9.2 Rechtspositie*

De rechtspositie van het personeel van het college is in overeenstemming met de regels die gelden voor ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken van die regels. De mogelijkheid tot het scheppen van deze uitzondering is opgenomen in Aanwijzing 124u van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De uitzondering is nodig om de volgende redenen. Reeds in het meergenoemde onderzoek met betrekking tot het toekomstig zbo is gesignaleerd dat de standaard rechtspositie van ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries in de toekomst wellicht knelpunten zou kunnen opleveren bij het werven en behouden van goed personeel. De mogelijke effecten van liberalisering van de telecommunicatiemarkt op de arbeidsmarkt maakt dit risico niet ondenkbeeldig. Het college zou bij het ontbreken van de uitzondering niet zonder wetswijziging in staat zijn marktconforme salarissen te betalen. Hoewel op dit ogenblik nog niet het voornemen bestaat van de uitzonderingsmogelijkheid gebruik te maken, is het gewenst hiermee in het wetsvoorstel wel rekening te houden.

## **10. Effecten voor het bedrijfsleven**

Daar waar het gaat om de effecten op het bedrijfsleven moet worden opgemerkt dat het hoofdmotief voor de instelling van het zbo is gelegen bij het houden van onafhankelijk toezicht op het totstandkomen van reële mededinging op de post- en telecommunicatiemarkt. Vanuit deze optiek komt de instelling van het zbo ten goede aan alle partijen op deze markten. Zoals reeds eerder is betoogd, is er op dit punt sprake van een internationale ontwikkeling waarbij op deze wijze wordt aangesloten.

Met betrekking tot de kosten van het toezicht moet worden opgemerkt dat deze nu reeds aan het bedrijfsleven worden doorberekend. De

meerkosten van onderbrenging van deze taken bij een zbo zijn gering. Zoals hiervoor in paragraaf 8.2.1 werd opgemerkt is er in vergelijking met de huidige situatie sprake van gelijkblijvende apparaatskosten. De eventuele bijkomende kosten (bestuurlijke en organisatorische kosten) zullen relatief gering zijn.

Vooralsnog wordt dan ook geen wijziging voorzien van de hiermee samenhangende kostenverdeling. Dit betekent dat met betrekking tot de financiering van het zbo eveneens geen extra financiële druk op het bedrijfsleven wordt gelegd.

De minister van Verkeer en Waterstaat toetst de door het zbo voorgestelde begroting en tarieven na overleg met het college op basis van de volgende toetsingsgronden:

- de wettelijke grondslag van de voorgestelde tarifiering;
- de wijze waarop het tarief is toegerekend;
- de gewenste onafhankelijke positie van het zbo bij de invulling van zijn wettelijke taken.

Samenvattend kan worden gesteld dat met de inwerkingtreding van deze instellingswet in materiële zin ten aanzien van de kosten van overheidstaken die bij het bedrijfsleven in rekening worden gebracht geen sprake is van substantiële veranderingen.

## **11. Gevolgen voor de rechterlijke macht**

Hierboven werd enige malen aangegeven dat bij het in de markt treden van steeds meer concurrerende partijen sprake kan zijn van een toenemend aantal conflicten. Een belangrijke instellingsgrond van het zbo is juist om bij dergelijke conflicten een oplossende rol te kunnen spelen.

Aan de andere kant mag verwacht worden dat bij de instelling van het zbo zich een verscherping van het toezicht zal kunnen voordoen die tot een toename van het aantal afhandelingszaken zal kunnen leiden. Eén en ander kan uiteraard gevolgen hebben voor de beroepsgang naar de rechter.

Bij dit wetsvoorstel is gekozen voor een beroepsgang in twee instanties tegen besluiten genomen op grond van de Postwet, de WTV en de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur. Ik verwijs hiervoor naar de toelichting in paragraaf 1.4 van deze toelichting.

Samenvattend kan gesteld worden dat met de voortschrijdende liberalisatie van de markt het aantal gerechtelijke zaken zeker zal toenemen. Deze ontwikkeling is echter onafhankelijk van de instelling van het zbo.

## **12. Evaluatie**

Zoals eerder opgemerkt verricht het zbo zijn taken in een overgangsfase naar een volledig concurrerende markt.

Onduidelijk is wanneer het zbo kan ophouden te bestaan.

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

Voor de telecommunicatiesector kan enerzijds enige indicatie worden ontleend aan de Britse markt waarin na ruim tien jaar nog slechts in relatief geringe mate marktaandeel door de dominante aanbieder is verloren aan concurrenten. Anderzijds biedt de structuur van de Neder-

landse markt en met name de unieke penetratiegraad van alternatieve infrastructuur kansen op versnelde normalisering van marktverhoudingen. Voor de postmarkt hangt de totstandkoming van normale marktverhoudingen om te beginnen nog af van (internationale overeenstemming over) het liberaliseren van de wetgeving, waarvoor thans nog geen datum te noemen is.

Omdat de termijn waarop normale concurrentie zal ontstaan niet goed voorspelbaar is en teneinde de levensduur van het in te stellen zbo niet nodeloos lang te rekken is in het wetsvoorstel een evaluatiemechanisme opgenomen.

De wet schrijft voor dat de minister van Verkeer en Waterstaat binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet en vervolgens vierjaarlijks rapporteert aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het college. Aan die rapportageplicht is de expliciete bepaling verbonden dat de minister daarbij tevens rapporteert omtrent de wenselijkheid van het al dan niet voortzetten van het zbo.

## **II. ARTIKELEN**

### *Artikel 2*

Er is voor gekozen het college rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 6.4 van het algemeen deel van deze van toelichting.

### *Artikelen 3 en 4 en 5*

Artikel 3 regelt de samenstelling van het college. Voor een toelichting op het aantal vaste leden van het college en de bedoelde taakverdeling binnen het college wordt verwezen naar paragraaf 8.1.1 het algemeen deel van deze toelichting.

Het college zal worden benoemd uit onafhankelijke deskundigen uit gespreide disciplines. In het zevende lid van artikel 3 is bepaald dat vaste leden van het college op eigen verzoek dan wel om zwaarwichtige redenen kunnen worden ontslagen.

Bij ontslag om zwaarwichtige redenen gaat het, naast ongeschiktheid voor de functie, in de eerste plaats om het feit dat door het betrokken lid een, krachtens artikel 4, met het lidmaatschap van het college onverenigbare functie is aanvaard of dat zich onverenigbare belangen gaan voordoen. In dat laatste geval zal met name het verlies van de noodzakelijke onafhankelijkheid van instellingen en ondernemingen ten aanzien waarvan het college wettelijke bevoegdheden heeft, aanleiding tot ontslag kunnen geven. Bij dit laatste valt te denken aan ondernemingen die diensten of producten aanbieden op het terrein van post of telecommunicatie. Om hierop toe te kunnen zien dienen de leden van het college een verklaring af te leggen dat zij geen belangen hebben in de betrokken sector. Bij die verklaring zullen zij ook worden verplicht steeds opnieuw melding te doen van nieuwe feiten of omstandigheden terzake.

Voorafgaand aan ontslag anders dan op eigen verzoek kunnen de vaste leden van het college door de minister worden geschorst, hangende een onderzoek dat vooraf gaat aan het voorgenomen ontslag.

Voor wat artikel 4 betreft wordt nog opgemerkt dat tot de in dit artikel onder a bedoelde onverenigbare functies in ieder geval gerekend wordt het lidmaatschap van de Raad voor verkeer en waterstaat en aanverwante organisaties.

Artikel 5 legt de basis voor de minister om aan de vaste leden van het college een vergoeding toe te kunnen kennen voor hun werkzaamheden.

Deze vergoeding zal naar evenredigheid van de door de leden van het college te besteden tijd, gekoppeld worden aan de, op advies van de formatiecommissie, nader vast te stellen ambtelijke schaal.

#### *Artikel 6*

Artikel 6 regelt de vertegenwoordiging in en buiten rechte van de rechtspersoon. De bevoegdheid de rechtspersoon te vertegenwoordigen is neergelegd bij de voorzitter, en bij diens afwezigheid de plaatsvervangende voorzitter, van het college. Deze keus is in lijn met de opzet waarbij van de vaste leden van het college vooralsnog uitsluitend de voorzitter van het college een full-time functie bekleedt en fungeert als dagelijks aanspreekpunt.

In het tweede lid van dit artikel wordt voorzien in de mogelijkheid voor de voorzitter om deze bevoegdheid aan een ander op te dragen. Deze bepaling is opgenomen zodat de voorzitter deze bevoegdheid, behalve door mandaat aan één of meer personeelsleden van het college, ook kan overdragen aan één of meer andere vaste leden van het college.

#### *Artikel 7*

Artikel 7 regelt de mogelijke benoeming van geassocieerde leden door het college. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 8.1.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Artikel 8*

Het reglement betreft de inrichting en werkwijze van het college. In het reglement wordt in elk geval vastgelegd hoe het college vergadert en hoe het besluiten neemt. In het reglement wordt eveneens vastgelegd welke taken en bevoegdheden van het college door personeelsleden van het college kunnen worden uitgeoefend. In het reglement wordt voorts vastgelegd dat de toezichtstaken enerzijds en de uitvoeringstaken anderzijds van het college binnen het bureau van het college functioneel gescheiden zullen worden uitgevoerd.

#### *Artikel 9*

In dit artikel wordt de wijze van bekostiging geregeld, zoals is voorgeschreven in aanwijzing 124n van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 8.2.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Artikel 10*

Dit artikel bevat de verplichting een begroting en een meerjarenraming op te stellen, alsmede het goedkeuringsrecht van de minister inzake de begroting en de meerjarenraming, zoals voorgeschreven in aanwijzing 124l, vierde lid, en aanwijzing 124o van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

#### *Artikel 11*

In dit artikel wordt de openbaarheid van vergaderingen geregeld, zoals is voorgeschreven in aanwijzing 124r van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De openbaarheid van vergaderingen wordt alleen voorgeschreven ten aanzien van de financiële bedrijfsvoering van het college. Waar het gaat om vergaderingen waar bestuursbesluiten worden genomen of voorbereid is veelal vertrouwelijkheid geboden. Dat deze

vergaderingen in beginsel niet openbaar zijn laat onverlet de verplichting van het college terzake van de Wob en de Algemene wet bestuursrecht.

#### *Artikel 13*

Dit artikel bevat de rechtspositieregeling van het personeel van het college, zoals is voorgeschreven in aanwijzing 124u van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Voor de toelichting van dit artikel wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Artikel 14*

In artikel 14 wordt het Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst 1994 op het college van overeenkomstige toepassing verklaard.

#### *Artikel 15*

In dit artikel zijn de taken van het college opgesomd. Het betreft allereerst toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving op basis van de Postwet, de WTV en de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur. In artikel 15 onder a, is een opsomming gegeven van de artikelen uit deze wetten, waarin het toezicht van het college is geregeld.

Voorts gaat het om de volgende uitvoeringstaken: nummerbeheer, vergunningen machtigingverlening en het verrichten van registraties, taken betreffende het bijhouden van registers en overzichten, het beslechten van interconnectiegeschillen en geschillen in het kader van Open Network Provison (ONP) en eventueel andere bij de wet opgedragen taken. Ook deze taken vinden hun grondslag in de artikelen van de bovengenoemde wetten waarnaar in de opsomming van artikel 15 wordt verwezen. Waar hier sprake is van de Postwet, WTV en Vergunningenwet moet worden uitgegaan van de tekst zoals deze luidt na aanpassing daarvan door de onderhavige wet (artikelen 26, 27 en 28).

#### *Artikel 16*

In dit artikel wordt buiten twijfel gesteld dat onder het uitoefenen van de toezichtstaak ook valt te verstaan het uitoefenen van de daarbij behorende toezichtsbevoegdheden, bijvoorbeeld het opleggen van een boete als bedoeld in de artikelen 43b en 48b van de WTV.

#### *Artikel 17*

Dit artikel bevat de verplichting tot jaarlijkse verslaglegging van het college aan de minister. Deze verslaglegging is voorgeschreven in aanwijzing 124s van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

#### *Artikel 18*

Op grond van dit artikel kan de minister ten einde de ministeriële verantwoordelijkheid te effectueren de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen bij het college opvragen (aanwijzing 124t van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Het artikel biedt eveneens een basis voor het college om informatie van de minister op te kunnen vragen, voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor zijn taakuitoefening.

Ingevolge het derde lid wordt bij ministeriële regeling een zogenaamd informatiestatuut vastgesteld. In dit statuut worden de gegevensstromen tussen de minister en het college beschreven die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de wet.

### *Artikel 19*

In dit artikel wordt de bevoegdheid van de minister om algemene aanwijzingen te geven met betrekking tot de taakuitoefening van het college vastgelegd, conform aanwijzing 124l van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Met nadruk zij opgemerkt dat het bij deze aanwijzingen niet kan gaan om aanwijzingen in individuele gevallen. Dit verdraagt zich niet met het zelfstandige karakter van het college. Indien de aanwijzingen op boetes betrekking hebben worden deze gegeven in overeenstemming met de minister van Justitie. Deze is verantwoordelijk voor de rechtshandhaving in het algemeen en de strafrechtelijke handhaving in het bijzonder. Daardoor is de samenhang tussen het opleggen van boetes door het college en het algemene rechtshandavingsbeleid gewaarborgd.

### *Artikel 20*

Dit artikel bevat de verplichting tot jaarlijkse financiële verslaglegging van het college aan de minister. Deze verslaglegging is voorgeschreven in aanwijzing 124p van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

### *Artikel 21*

Dit artikel bevat de grondslag voor de minister om regels te stellen ten aanzien van de inrichting van de begroting, het financieel verslag en aandachtspunten voor de accountantscontrole. Deze grondslag is voorgeschreven in aanwijzing 124p van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Algemene Rekenkamer heeft controlebevoegdheden bij het college op basis van artikel 59, lid 1, onder d, van de Comptabiliteitswet.

### *Artikel 22*

Dit artikel bevat, in het eerste lid, onder a tot en met c, de bepaling voor welke privaatrechtelijke rechtshandelingen van het zbo voorafgaande goedkeuring van de minister nodig is. De verplichting tot een dergelijke bepaling is voorgeschreven in aanwijzing 124o van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het betreft aangelegenheden waarbij de verantwoordelijkheid van de minister in geding kan komen of transacties die belangrijke financiële risico's met zich kunnen meebrengen.

Verder bepaalt het artikel, in het eerste lid, onder d, de benodigde goedkeuring van de minister voor besluiten van het college tot het opleggen van een boete, het opleggen van een last onder dwangsom en voor bestuursdwang. De mogelijke onthouding van deze goedkeuring wordt in het tweede lid van dit artikel genormeerd.

Ten slotte bepaalt het artikel, in het derde lid, welke privaatrechtelijke rechtshandelingen het college verboden is aan te gaan.

### *Artikel 23*

Dit artikel bevat de taakverwaarlozingsregeling, zoals voorgeschreven in aanwijzing 124m van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

### *Artikel 24*

Dit artikel betreft de relatie bij de uitvoering van taken en bevoegdheden van het college met de uitvoering van taken en bevoegdheden door andere instanties.

In de post- en telecommunicatiesector moet hier met name worden gedacht aan regels voor praktische samenwerking met de toezichthoudende instanties op beleidsterreinen die raken aan het post- en



telecommunicatiebeleid, namelijk het gebied van mededinging en mediabeleid. Daarbij zijn de bevoegdheden van de verschillende instanties in de betreffende wet- en regelgeving duidelijk afgebakend. In concrete gevallen kunnen echter raakvlakken en overlappingsen ontstaan, waarvoor praktische afstemming noodzakelijk is.

Om dit zo efficiënt mogelijk te kunnen laten plaatsvinden, wordt in artikel 24 de bevoegdheid voor het college gecreëerd om de gegevens waarover dit college bij de uitoefening van zijn taken de beschikking krijgt, over te dragen aan de ter zake bevoegde instantie.

Met betrekking tot de bescherming van vertrouwelijke bedrijfsgegevens geldt dat de geheimhoudingsverplichting, bedoeld in artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht hier van toepassing is. Dit laatste geldt dus voor zowel de vaste, als de geassocieerde leden van het college.

#### *Artikel 25*

Dit artikel bevat een evaluatiebepaling, zoals voorgeschreven in aanwijzing 124ij van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

#### *Artikel 26*

In dit artikel, in artikel 27 en in artikel 28 worden de aanpassingen aangebracht in de Postwet, de WTV en de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur waardoor de in artikel 15 onder a tot en met d opgesomde categorieën van taken van het college in de genoemde wetten tot uitdrukking worden gebracht.

Artikel 26 bevat de aanpassing van de Postwet. Voor wat de toezicht-houdende taken betreft, die in hoofdzaak door het college worden uitgeoefend, doet zich de moeilijkheid voor dat in de huidige tekst van de Postwet in het geheel niet voorzien is in toezichtsbepalingen op anderen dan de houder van de concessie. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt deze alsnog in de Postwet op te nemen (de artikelen 14a en 14b en 15a tot en met 15u).

In de artikelen 14a en 14b is de taakverdeling tussen de minister en het college aangebracht. De minister blijft verantwoordelijk voor het toezicht verband houdende met bijzondere en buitengewone omstandigheden. Voorts is het de minister die blijft toezien op de naleving van artikel 3, derde lid, onder b (beleidsondersteuning van onder meer de minister van verkeer en Waterstaat bij de voorbereiding van verdragen en daartoe te voeren internationaal overleg). Tenslotte ziet de minister toe op een door hem gegeven aanwijzing als bedoeld in artikel 15.

Artikel 14 is gewijzigd in die zin dat de rechtbank te Rotterdam bevoegd is. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven is appèlrechter. Zie voor de toelichting op deze wijziging paragraaf 1.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Het college is krachtens artikel 14b belast met het toezicht op alle overige bepalingen van de wet.

Het kan voorkomen dat het college krachtens deze taakopdracht toezicht heeft te houden op onderdelen van artikelen waarin de minister wordt opgedragen bepaalde taken te verrichten. Het is uiteraard niet zo dat het college in die gevallen op de uitoefening van deze taken door de minister toezicht houdt.

In artikel 15o zijn de ambtenaren genoemd die belast zijn met het feitelijk toezicht, aan te wijzen door de minister en het college alsmede politie-ambtenaren. De bevoegdheden en verplichtingen van deze ambtenaren zijn in de artikelen 15o tot en met 15u geregeld. Daartoe behoort het recht van deze ambtenaren inlichtingen te vorderen. Bij deze

medewerkingsverplichting zal het in de Derde tranche Algemene wet bestuursrecht neergelegde evenredigheidsbeginsel in acht moeten worden genomen. Dit geldt niet ten opzichte van de houder van de concessie.

Het toezicht op de houder van de concessie is geregeld in artikel 5 van de Postwet en het daarop gebaseerde BARP. De onderhavige wetswijziging is dan ook beperkt tot de introductie van het college in het tweede lid van artikel 5. Deze bepaling betreft het verstrekken van de bij de algemene richtlijnen verplicht gestelde informatie ten dienste van het toezicht op de uitvoering van concessietaken. In de richtlijnen is daartoe paragraaf 7 opgenomen waarin voorzien is in systematische informatieverstrekking ter zake van de kant van de concessiehouder. Het in artikel 5, tweede lid, onder d, bepaalde is aangevuld in die zin dat het college te allen tijde ook ad hoc inlichtingen kan vorderen.

Het college zal krachtens de artikelen 15 tot en met 15c bevoegd zijn op het eigen terrein tot het geven van aanwijzingen en het uitoefenen van andere toezichtsbevoegdheden (bijvoorbeeld oplegging van boetes). De minister blijft daartoe bevoegd voor de onderwerpen genoemd in artikel 14a.

Artikel 15j houdt verband met de opschortende werking van beroep (zie artikel 15i). Ingeval hoge boetes worden opgelegd kan het aantekenen van beroep, gelet ook op de duur van de procedure, behoorlijk voordeel opleveren. Het is uiteraard onwenselijk dat louter om die reden beroep wordt aangetekend. De voorgestelde bepaling roomt dan ook dit rente voordeel af door te bepalen dat de overtreder de wettelijke rente is verschuldigd indien niet binnen de in artikel 15j genoemde termijn is betaald.

#### *Artikel 27*

Artikel 27 bevat de aanpassing van de WTV.

In de eerste plaats betreft het de toezichtstaken van de minister die zijn weergegeven in artikel 42a van de WTV (onderdeel II van artikel 27). In het genoemde artikel is een opsomming gegeven van de bepalingen van de WTV en de Vergunningenwet waarop de minister toeziet. Het gaat hier met name om artikelen en bepalingen betreffende het gebruik van radiofrequenties, alsmede de aan apparatuur te stellen eisen (bijvoorbeeld EMC) de veiligheid van de staat of de handhaving van de rechtsorde, de technische aftapbaarheid daaronder begrepen alsmede bijzondere en buitengewone omstandigheden. De minister ziet ook toe op de naleving van door hem gegeven aanwijzingen als bedoeld in artikel 43.

Artikel 42 is gewijzigd in die zin dat de rechtbank te Rotterdam bevoegd is. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven is appelrechter. Zie voor de toelichting op deze wijziging paragraaf 1.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Het college is krachtens artikel 42b belast met het toezicht op alle overige bepalingen van de wet.

Het kan voorkomen dat het college krachtens deze taakopdracht toezicht heeft te houden op onderdelen van artikelen waarin de minister wordt opgedragen bepaalde taken te verrichten. Het is uiteraard niet zo dat het college in die gevallen op de uitoefening van deze taken door de minister toezicht houdt.

In artikel 45 zijn de ambtenaren genoemd die belast zijn met het feitelijk toezicht, aan te wijzen door de minister en het college alsmede politie-

ambtenaren. De bevoegdheden van deze ambtenaren waren reeds in de artikelen 46 en 47 geregeld. Deze bepalingen gelden thans ook voor de collegeambtenaren.

Toegevoegd is artikel 45a, waarin de legitimatieverplichting van de toezichthoudende ambtenaren van de minister en van het college is neergelegd. Zodra de overeenkomstige bepaling van de Derde tranche Algemene wet bestuursrecht in werking treedt, komt deze bepaling te vervallen. Toegevoegd is eveneens artikel 47a waarin de medewerkingsverplichting van aan toezicht onderworpen personen is neergelegd. Daartoe behoort het recht van deze ambtenaren inlichtingen te vorderen. Bij deze medewerkingsverplichting zal het in de Derde tranche Algemene wet bestuursrecht neergelegde evenredigheidsbeginsel in acht moeten worden genomen.

Het toezicht op de houder van de concessie en op een houder van een infrastructuurvergunning is geregeld in de artikelen 8 en 9 van de WTV en het op artikel 8 gebaseerde BARP. Bij de onderhavige wetswijziging is dan ook de wijziging beperkt tot de introductie van het college in het tweede lid van artikel 8. Deze bepaling betreft het verstrekken van de bij de algemene richtlijnen verplicht gestelde informatie ten dienste van het toezicht op de uitvoering van concessietaken. In de richtlijnen is daartoe paragraaf 7 opgenomen waarin voorzien is in systematische informatieverstrekking ter zake van de kant van de concessiehouder. Het in artikel 8, tweede lid, onder f bepaalde is aangevuld in die zin dat het college te allen tijde ook ad hoc inlichtingen kan vorderen.

Het college zal krachtens de artikelen 43 tot en met 43b en 48 tot en met 48b bevoegd zijn op het eigen terrein tot het geven van aanwijzingen en het uitoefenen van andere toezichtsbevoegdheden (bijvoorbeeld oplegging van boetes). De minister blijft daartoe bevoegd voor de onderwerpen genoemd in de onder hem ressorterende taken.

Artikel 43j houdt verband met de opschortende werking van beroep (zie artikel 43i). Ingeval hoge boetes worden opgelegd kan het aantekenen van beroep, gelet ook op de duur van de procedure, behoorlijk voordeel opleveren. Het is uiteraard onwenselijk dat louter om die reden beroep wordt aangetekend. De voorgestelde bepaling roomt dan ook dit rente voordeel af door te bepalen dat de overtreder de wettelijke rente is verschuldigd indien niet binnen de in artikel 43j, genoemde termijn is betaald.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de artikelen 43, 43a en 43b een omissie te herstellen (artikel 27, onderdelen, II, JJ en KK). Nagelaten was in de tekst tot uitdrukking te brengen dat de daar bedoelde sancties tegen een houder van een infrastructuurvergunning ook kunnen worden gebruikt indien deze het bij of krachtens de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur bepaalde niet naleeft.

De uitvoeringstaken van het college betreffen het beheer van nummers en het geven van machtigingen, vergunningen en dergelijke en het bijhouden van registers. Voor wat betreft het afgeven van machtigingen gaat het met name om machtigingen voor de in hoofdstuk III van de WTV genoemde inrichtingen niet zijnde radio-electrische zend- en ontvanginrichtingen. In verband met het feit dat het frequentie-beheer is voorbehouden aan de minister, is het huidige artikel 21, lid 4, onder e, geschrapt waarin was voorzien in de mogelijkheid om aan een machtiging voorschriften en beperkingen te verbinden met betrekking tot de toewijzing en het gebruik van radio-frequenties. Dergelijke voorschriften en beperkingen zullen, indien noodzakelijk, door de minister op grond van artikel 17 worden gegeven. Voorts zal het college de regionale

infrastructuurvergunningen afgeven. Waar de WTV in dit verband in het bestaan van registraties voorziet, worden deze door het college bijgehouden.

Als zeer belangrijke taak van het college wordt genoemd de geschillenbeslechting (artikel 27, onder D, O en BB).

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in artikel 8, eerste lid, de onjuiste verwijzing naar artikel 3, derde lid, te vervangen door de juiste verwijzing naar artikel 3, vierde lid.

Van de gelegenheid is tevens gebruikt gemaakt om artikel 13p, derde en vierde lid, te laten vervallen nu het daar bedoelde verbod op koppeling van de telecommunicatie-infrastructuur aan radio-electronische zend- en ontvanginrichtingen inmiddels achterhaald is. Het uitgangspunt dat er sprake is van uniforme infrastructuren impliceert dat er geen sprake kan zijn van enige beperking met betrekking tot de koppeling hiervan.

Tenslotte wordt in artikel 27, onderdeel HH een nieuw artikel 41a ingevoegd (vergoedingen). Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 8.2.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

### *Artikel 28*

Dit artikel bevat de aanpassingen van de Vergunningenwet kabelgebonden telecommunicatie-infrastructuur.

In de eerste plaats betreft het de in de artikelen 2, 7, 9, 10 en 13 van de wet opgenomen bevoegdheden van de minister van Verkeer en Waterstaat. Deze bevoegdheden worden aan het college overgedragen. Het betreft hier bevoegdheden ten aanzien van respectievelijk:

- verlening van infrastructuurvergunningen met gebiedsbeperking alsmede van nummers;
- de weigering van zulke vergunningen;
- de verlenging van zulke vergunningen alsmede het bijhouden en publiceren van een overzicht van uitgegeven vergunningen;
- de (instemming met) de overdracht van vergunningen;
- het verbinden van voorschriften en beperkingen aan zulke vergunningen;
- het intrekken van zulke vergunningen.

In artikel 19 wordt de bepaling ingevoegd dat de minister bij het verbinden van voorschriften en beperkingen aan een infrastructuurvergunning het college, dat immers is belast met het toezicht op de naleving, hoort.

In artikel 20 wordt de redactie aangepast aan het feit dat de infrastructuurvergunningen zonder gebiedsbeperking door de minister van Verkeer en Waterstaat verleend (blijven) worden.

In artikel 22 worden de verantwoordingsplichten van infrastructuurvergunninghouders die de uitoefening van de vergunning overdragen aan een andere rechtspersoon gerelateerd aan de minister voorzover het gaat om vergunningen zonder en aan het college voorzover het gaat om vergunningen met gebiedsbeperking.

Artikel 23 is gewijzigd in die zin dat de rechtbank te Rotterdam bevoegd is. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven is appelrechter. Zie voor de toelichting op deze wijziging paragraaf 1.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

In artikel 24 wordt de regeling der vergoedingen in overeenstemming gebracht met de onderscheiden bevoegdheden tot uitgifte van vergunningen en nummers.

Tenslotte worden in de artikelen 25 en 26 de overgangsbepalingen in overeenstemming gebracht met de gewijzigde bevoegdheidsverdeling.

#### *Artikel 29*

Artikel 29 bevat de aanpassing van de bijlage bij de Wet bestuursrecht-spraak die nodig is het College van Beroep voor het bedrijfsleven als appèlrechter aan te wijzen. Zie hiervoor ook paragraaf 1.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Artikel 30*

Artikel 30 voorziet in het vervallen van de noodzakelijke bepalingen uit de Postwet en de WTV, zoals gewijzigd bij deze wet, in verband met de inwerkingtreding van de Derde tranche Algemene wet bestuursrecht.

#### *Artikel 31*

In dit artikel wordt de overgang van personeel geregeld, zoals is voorgeschreven in aanwijzing 124v van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

#### *Artikel 32*

In dit artikel wordt de overgang van rechten, bezittingen en verplichtingen geregeld, zoals is voorgeschreven in aanwijzing 124v van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

#### *Artikel 33*

In dit artikel wordt de overgang van archiefbescheiden geregeld, zoals is voorgeschreven in aanwijzing 124v van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

#### *Artikel 34*

In dit artikel wordt bepaald op welke wijze, de op het moment van instelling van het college, lopende wettelijke procedures en rechtsge-dingen, respectievelijk onderzoeken door de Nationale ombudsman worden afgehandeld. Deze regels zijn voorgeschreven in aanwijzing 124w van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

#### *Artikel 35*

In dit artikel is een tweetal overgangsbepalingen opgenomen die er voor zorgen dat met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet het college taken van de minister overneemt.

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