

Vergaderjaar 2002–2003

28 851

Wijziging van de Telecommunicatiewet en enkele andere wetten in verband met de implementatie van een nieuw Europees geharmoniseerd regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en de nieuwe dienstenrichtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 juni 2003

I ALGEMEEN

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Economische Zaken. Ik ben de leden van de diverse fracties erkentelijk voor de voortvarende aanpak van de behandeling van het wetsvoorstel. Hieronder zal ik op de vragen en beschouwingen in gaan. Ik hoop dat de beantwoording mag bijdragen aan een spoedige afronding van het wetsvoorstel. Bij de beantwoording is in principe de volgorde van de vragen uit het verslag gevolgd. Daar waar door verschillende fracties met elkaar verband houdende vragen zijn gesteld, zijn de vragen of opmerkingen samengevoegd en is bij het geven van een antwoord getracht de vragen in hun onderlinge samenhang te beantwoorden.

1. Motivering van het wetsvoorstel

1.1 zes nieuwe richtlijnen; wijze van implementatie

De leden van CDA-fractie vroegen waarom de implementatie van de nieuwe richtlijnen geschiedt door middel van een wijziging van de huidige Telecommunicatiewet en er niet gekozen is voor het opstellen van een geheel nieuwe wet (Wet op de elektronische communicatie). De leden van de D66-fractie vonden het een gemiste kans dat er niet is gekozen voor een geheel nieuw wet voor elektronische communicatienetwerken en -diensten. Het algemeen kabinetsbeleid met betrekking tot de implementatie van Europese regelgeving is dat volstaan wordt met het stellen van regels die – strikt – noodzakelijk zijn voor de implementatie. Nationale aanvullende beleidswensen worden niet meegenomen. Reden hiervoor is tijdige implementatie zoveel mogelijk te verzekeren. Het belang van het bereiken van die doelstelling blijkt mede uit het feit dat over wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties geen referendum gehouden kan worden (artikel 7, onderdeel e, Tijdelijke referendumwet).

Daarnaast is de elektronische communicatiemarkt zeer dynamisch. Bij de regulering van die markt moet met de belangen van de op die markt opererende bedrijven en van de consumenten rekening worden

gehouden. Het mag duidelijk zijn dat de betrokken belangen divers zijn. Hoewel in de regelgeving zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de aard van de sector en de verschillende belangen in die sector, zal die regelgeving regelmatig moeten worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen. Een wijzigingswet zal sneller totstandkomen dan het opstellen van – steeds – weer een nieuwe wet. Tot slot wijs ik er nog op dat de opvatting van het college dat het voorliggende wetsvoorstel leidt tot een beperking van het slagvaardig kunnen optreden door het college niet deel. Zoals in de memorie van toelichting (blz. 68) uiteen is gezet, worden onder meer de regels omtrent interoperabiliteit, aanmerkelijke marktmacht en de op te leggen verplichtingen in zijn geheel vervangen. Deze regels zouden niet anders zijn indien een nieuwe wet zou worden opgesteld. Derhalve zie ik niet in dat het voorliggende wetsvoorstel de slagvaardigheid van het toezicht van het college beperkt.

De leden van de fractie van de PvdA zijn teleurgesteld dat het wetsvoorstel tot implementatie pas medio april van dit jaar bij de Tweede Kamer is ingediend. De leden van die fractie vragen waarom er niet voldoende tijd is ingeruimd voor de behandeling van het wetsvoorstel en waarom het wetsvoorstel niet eerder is ingediend. De leden van de D66-fractie meenden dat een goede en tijdige implementatie van groot belang is voor de Nederlandse markt. Het had inderdaad de voorkeur verdiend dat het wetsvoorstel eerder was ingediend, mede gelet op het belang daarvan voor de elektronische communicatiemarkt. Over het algemeen hebben de lidstaten van de Europese Unie gemiddeld 18 tot 24 maanden om een richtlijn te implementeren. De implementatietermijn van het merendeel van de richtlijnen die met dit wetsvoorstel worden geïmplementeerd is korter. Voor de Toegangsrichtlijn, de Kaderrichtlijn, de Machtigingsrichtlijn en de Universeledienstrichtlijn is de termijn 15 maanden na de inwerking-treding van die richtlijnen. Voor de Dienstenrichtlijn is de termijn 10 maanden. De Privacyrichtlijn moet uiterlijk 30 oktober 2003 zijn geïmplementeerd. Over het algemeen kan worden aangenomen dat de tekst van een richtlijn vaststaat nadat het gemeenschappelijk standpunt van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie is vastgesteld. Dat was bij deze richtlijnen niet het geval. Er is ook na het gemeenschappelijk standpunt nog onderhandeld over een aantal belangrijke artikelen, waaronder artikel 7, van de Kaderrichtlijn (de Europese consultatie). De definitieve teksten van de richtlijnen zijn derhalve eerst in een laat stadium vastgesteld. Gezien het belang van een goede implementatie van de richtlijnen, is veelvuldig overleg gevoerd met het bedrijfsleven en het college over de implementatie. Al de voorgaande factoren in ogenschouw nemende, ben ik van mening dat het wetsvoorstel niet veel sneller tot stand kon komen. Zoals ik hiervoor al heb aangegeven, ben ik de leden van de vaste commissie voor Economische Zaken erkentelijk voor de spoedige behandeling van dit wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie achtten het weinig aannemelijk dat de lagere regelgeving voor 25 juli 2003 tot stand zal zijn gekomen. Zij vroegen om een planning met betrekking tot die regelgeving. Met betrekking tot de vereiste lagere regelgeving merk ik op dat de vereiste algemene maatregelen van bestuur naar verwachting in juni voor (spoed)advies naar de Raad van State worden gestuurd. Wanneer het advies over die AMvB's kan worden verwacht, zal mede afhankelijk zijn van de tijd die de Raad van State voor de advisering nodig heeft. De benodigde ministeriële regelingen zullen binnenkort voor de uitvoeringstoets aan het college kunnen worden voorgelegd. De ministeriële regelingen kunnen in principe na ontvangst van de uitvoeringstoets worden vastgesteld. Uiteraard kan vaststelling van de lagere regelgeving pas nadat het voorliggende wetsvoorstel tot wet is verheven. Voor het geval de implementatie niet voor 25 juli a.s.¹ is afgerond, is in het voorstel van wet houdende wijziging van

¹ De Privacyrichtlijn moet uiterlijk 30 oktober 2003 geïmplementeerd zijn.

de Telecommunicatiewet en de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit in verband met de invoering van een regeling voor toegang tot openbare telecommunicatienetwerken bestemd voor het bieden van toegang tot internet en een verduidelijking en een verruiming van de regeling voor toegang tot omroepnetwerken (Kamerstukken I 2002/03, 28 203) een aantal voorzieningen getroffen. Zo krijgt het college de bevoegdheid om reeds voor 25 juli a.s. de informatie te verzamelen die het college nodig heeft voor het bepalen van relevante markten in de elektronische communicatiesector en het onderzoek van de markten. Tevens wordt buiten elke twijfel gesteld dat de bestaande wettelijke verplichtingen en rechten voor aanbieders en gebruikers ook na 24 juli 2003 in stand blijven. Zo heeft artikel IVb van laatstbedoeld wetsvoorstel tot doel zeker te stellen dat daar waar in de Telecommunicatiewet de mogelijkheid wordt geboden ter uitvoering van specifiek genoemde richtlijnen lagere regels te stellen, deze regels van kracht blijven, ook wanneer de desbetreffende richtlijn is ingetrokken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het huidige artikel 7.1 van de Telecommunicatiewet en het daarop gebaseerde besluit ONP huurlijnen en telefonie (Boht). Voor de helderheid wordt nog opgemerkt dat het in artikel IVb van eerderbedoeld wetsvoorstel opgenomen zinsdeel «... voor zover daaruit voor aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en openbare telecommunicatiediensten verplichting voortvloeien, deze alleen in stand blijven indien dit in overeenstemming is met Richtlijn nr. 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en de daarmee samenhangende richtlijnen» mede een verwijzing omvat naar het in de nieuwe richtlijnen opgenomen overgangsrecht. Artikel IVb doet dan ook op geen enkele wijze afbreuk aan het in de richtlijnen opgenomen overgangsrecht.

Daarnaast vroeg de PvdA om een beschouwing over de mogelijke gevolgen van het niet halen van de implementatiedatum. De leden van de VVD-fractie refereerden aan de brief van 7 april 2003 (DGTP/03/01 804) waarin mijn ambtsvoorganger aangaf dat uitstel van behandeling van wetsvoorstel 28 203 zware consequenties kan hebben. Zij vroegen of dat ook geldt voor een te late implementatie van de voorliggende richtlijnen en zo ja, welke consequenties dat zijn. Voor de beantwoording van deze vragen zal ik eerst kort ingaan op twee Europeesrechtelijke vraagstukken, te weten de rechtstreekse werking en de richtlijnconforme interpretatie. Vervolgens zal ik nader ingaan op de mogelijke consequenties van niet tijdige implementatie voor het kunnen handhaven van de huidige verplichtingen van de Telecommunicatiewet. Richtlijnen hebben op zich geen rechtstreekse werking. Individuele bepalingen uit de richtlijnen kunnen wel rechtstreekse werking hebben. Voorwaarde is dat ze onvoorwaardelijk zijn geformuleerd en voldoende nauwkeurig zijn. Als richtlijn-bepalingen rechtstreekse werking hebben, moeten die bepalingen worden toegepast en komen ze in de plaats van het nationale recht dat daarmee in strijd is, voor zover een particulier een beroep op die bepalingen doet. In de jurisprudentie van het (Europese) Hof van Justitie is tot op heden alleen de zogenaamde verticale directe werking van richtlijn-bepalingen geaccepteerd (alleen burgers kunnen een beroep doen op rechtstreekse werking en dan alleen ten opzichte van bestuursorganen). De nieuwe richtlijnen bevatten voor zover valt na te gaan, geen rechtstreekse werkende bepalingen die huidige bepalingen van de Telecommunicatiewet of van daarop gebaseerde regelgeving opzij zetten. Het principe van richtlijnconforme interpretatie houdt in dat de uitleg en toepassing van nationaal recht zoveel mogelijk geschieden in overeenstemming met de tekst en het doel van de desbetreffende richtlijn. Richtlijnconforme interpretatie geschiedt met name door de rechter. In het geval van richtlijnconforme interpretatie wordt het nationale recht toege-

past waarbij de desbetreffende richtlijn als maatstaf geldt voor de uitleg van dat nationale recht. Artikel 26 van de Kaderrichtlijn trekt per 25 juli 2003 een aantal richtlijnen, waaronder de huidige ONP-richtlijnen, en beschikkingen in. De intrekking van die richtlijnen en beschikkingen betekent niet dat de huidige nationale regelgeving onverbindend wordt. Wel moet worden nagegaan of die regelgeving mogelijk in strijd is met de nieuwe richtlijnen. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen de verplichtingen die rusten op aanbieders die onder het huidige regime zijn aangewezen als aanbieders die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht, (andere) bestaande verplichtingen die in de nieuwe richtlijnen terugkomen en bestaande verplichtingen die niet op de oude richtlijnen zijn terug te voeren. Artikel 27 van de Kaderrichtlijn bevat overgangsmatregelen. Ingevolge dat artikel blijven de verplichtingen die op grond van de oude ONP-richtlijnen c.q. de desbetreffende nationale regelgeving zijn opgelegd aan aanbieders die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht in stand totdat de marktafbakening en marktanalyse als bedoeld in artikel 16 van de Kaderrichtlijn heeft plaatsgevonden en een besluit is genomen met betrekking tot die verplichtingen. Dat besluit kan, voor alle helderheid, inhouden het in stand houden van die verplichtingen, het intrekken van die verplichtingen dan wel het opleggen van andere verplichtingen. Er vindt dus in een feite een evaluatie van de noodzaak van de bestaande verplichtingen plaats. Voor de afronding van die evaluatie is geen tijdstip bepaald. De eerder bedoelde verplichtingen blijven dus van kracht, ook indien de nieuwe richtlijnen niet tijdig zijn geïmplementeerd. Het voorgaande geldt eveneens voor verplichtingen die rusten op aanbieders die ingevolge de verordening inzake ontbundelde toegang (Verordening (EG) nr. 2887/2000, PbEG L 336) aangemelde exploitanten¹ zijn. Bestaande nationale verplichtingen die in de nieuwe richtlijnen terugkomen, zullen gehandhaafd kunnen worden, ook indien de nieuwe richtlijnen nog niet zijn geïmplementeerd. Er zal immers geen sprake zijn van strijdigheid met de nieuwe Europese richtlijnen. Bestaande nationale verplichtingen die niet zijn terug te voeren op de bepalingen uit de nieuwe richtlijnen zullen steeds moeten worden onderzocht op de verenigbaarheid met die richtlijnen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering de opvatting van de PvdA-fractie deelt dat niet alleen de implementatiedatum, maar ook de ontwikkeling van de breedbandmarkt een spoedige implementatie vraagt. Zij stelden dat de markt van DSL en kabelinternet een zeer sterke groei vertoont. Deze markt, zo stelden zij, wordt nu verdeeld tussen de zittende partijen (de zogenaamde incumbents), die een marktaandeel van 90% hebben. Zij merkten op dat nieuwkomers er nog nauwelijks in slagen marktaandeel te veroveren en spraken uit dat snel optreden van de toezichthouder noodzakelijk is indien marktimperfecties daar een rol in spelen. Zij vroegen in dit verband of de regering denkt dat de toezichthouder tijdig kan optreden op deze markt, als dat noodzakelijk zou zijn. Een aanbieder van xDSL-diensten kan deze diensten alleen aanbieden indien hij toegang heeft tot een koperen aansluitnet. KPN Telecom B.V. moet op grond van de Verordening (EG) nr. 2887/2000 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 december 2000 inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk (PbEG L 336) voldoen aan redelijke verzoeken tot ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk. Door middel van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk kunnen andere ondernemingen ook xDSL-diensten aanbieden. Voor deze toegang moet overigens op grond van de Verordening een kostengeoriënteerd tarief gerekend worden. Op grond van het onderhavige voorstel kan het college ook een toegangsverplichting opleggen aan ondernemingen die via kabelnetwerken toegang tot internet verzorgen, mits zij beschikken over een aanmerkelijke marktmacht en een toegangsverplichting passend is. Van belang hierbij is dat het wetsvoorstel toegang tot de kabel (Kamer-

¹ Ingevolge de verordening inzake ontbundelde toegang moeten aanbieders van vaste openbare telefoonnetwerken met een aanmerkelijke macht op de markt voor openbare vaste telefoonnetwerken en vaste openbare telefoondiensten voldoen aan redelijke verzoeken tot ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk en bijbehorende faciliteiten.

stukken I 2002/03, 28 203), naast een toegangsregime, een bepaling bevat op grond waarvan het college tevens met marktanalyses kan beginnen. Indien het wetsvoorstel toegang tot de kabel tot wet is verheven en in werking is getreden, zal het mogelijke tijdverlies tot een minimum beperkt blijven. Tenslotte merk ik op dat eventueel misbruik van economische machtspositie door zittende partijen ten nadele van nieuwkomers altijd op grond van de Mededingingswet kan worden aangepakt.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat zowel de OPTA als diverse belanghebbende marktpartijen hebben aangedrongen op het strikt vertalen van de richtlijnen in nationale regelgeving. Dit lazen de leden onder meer in de rapportages van OPTA en OPT. Ook de leden van de D66-fractie vinden dat onvoldoende één op één is geïmplementeerd. Voorts merkten de leden van de PvdA-fractie op dat ook de Raad van State van mening is dat de regering de Europese richtlijn zo strikt mogelijk had moeten overnemen. De leden van de PvdA-fractie vonden dat het voor de hand had gelegen dat de regering deze adviezen had gevolgd aangezien de gekozen harmonisatiemethode die van volledige harmonisatie is. Deze leden vroegen waarom de regering daar niet voor heeft gekozen, maar voor een eigen invulling. In dit verband vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of met het rechtstreeks overnemen van de richtlijn niet een aanzienlijke tijdswinst geboekt had kunnen worden. Bij de implementatie van de richtlijnen zijn de richtlijnen nauwgezet gevolgd. Vaak zijn de bepalingen van de richtlijnen niet altijd even duidelijk dan wel kunnen er keuzes worden gemaakt. Dit heeft er toe geleid dat ter toelichting en verduidelijking met het oog op de rechtszekerheid op bepaalde onderwerpen uitvoerig in de memorie van toelichting wordt ingegaan. Leidraad bij de interpretatie van de richtlijnen zijn geweest de overwegingen bij de richtlijnen, de aanbevelingen en richtsnoeren van de Europese Commissie en navraag bij de Commissie hoe een en ander moet worden gezien. Dit heeft zijn neerslag gekregen in de diverse bepalingen en de toelichtingen daarop. Met een louter overnemen van de richtlijnen in de Nederlandse regelgeving zonder nadere invulling daar waar nodig en verduidelijking daarvan zou geen sprake zijn van een juiste omzetting in het Nederlandse recht. De vragen die zich voordoen kunnen daarnaast niet altijd uitsluitend worden overgelaten aan de rechtspraak en uiteindelijk aan het oordeel van de rechter. De wetgever zal ingevolge het legaliteitsbeginsel waarvan deel uit maakt het rechtszekerheidsbeginsel zoveel mogelijk duidelijkheid dienen te verschaffen over de rechten en plichten van de rechtssubjecten. In het advies van de Raad van State vraagt de Raad vooral aandacht voor een juiste implementatie van het begrippenkader. Naar aanleiding van dit advies is nog een aantal nieuwe begrippen opgenomen en zijn bestaande begrippen aangevuld. De omvang en complexiteit van de nieuwe richtlijnen zijn van dien aard dat een zorgvuldige omzetting in het Nederlandse recht de nodige tijd kost. Ook is tijdens het voorbereidingsproces veelvuldig overleg gevoerd met de sector en het college. Dit heeft de nodige tijd gekost. Ik ben dan ook van oordeel dat het proces van voorbereiding niet veel sneller had kunnen gaan.

De leden van de PvdA-fractie stelden vast dat de OPTA en diverse marktpartijen hebben gevraagd om een geheel nieuwe wet die volledig is aangepast aan de huidige realiteit. Zij lazen in de Memorie van Toelichting dat daar niet voor is gekozen, omdat de richtlijnen slechts betrekking hebben op delen van de bestaande wet. De leden van PvdA-fractie hadden de vraag echter geïnterpreteerd als een vraag om een volledige herbezinning op de inrichting van de regulering van en het toezicht op de telecommarkt. De leden vonden dat de regering ervoor had kunnen kiezen de richtlijnen snel één-op-één te vertalen in (voorlopige) wetgeving waarna met de Tweede Kamer en betrokken partijen een uitvoerige discussie plaats had kunnen vinden over de markt voor communicatiediensten, die

had kunnen uitmonden in een geheel nieuwe wetgeving. De leden van de PvdA-fractie vonden de huidige keuze enigszins vreemd. De leden stelden vast dat de regering wel kiest voor een eigen beleidsmatige invulling van de nieuwe regelgeving, maar de breed gewenste algemene discussie over de markt, de noodzakelijke regulering en het toezicht daarop negeert. De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering kan toelichten waarom hiervoor gekozen is. Voorts vroegen de leden of de regering van plan is om in de nabije toekomst alsnog deze discussie te initiëren. Bij de implementatie van richtlijnen dient er naar gestreefd te worden de richtlijnen om te zetten in Nederlandse regelgeving binnen de in de richtlijnen gegeven termijn voor implementatie. Bij niet tijdige implementatie is er sprake van een schending van verplichtingen uit het EG-verdrag. De in Europese richtlijnen gegeven implementatietermijnen zijn vaak kort. Dit geldt ook voor het merendeel van de onderhavige richtlijnen waarin een implementatietermijn van 15 maanden is gegeven. Een en ander wordt nog versterkt door de complexiteit van de materie, de noodzaak om de sector en het college zoveel mogelijk in een vroeg stadium bij het opstellen van de regelgeving te betrekken en het gegeven dat met het tot stand komen van formele wetgeving in Nederland de nodige tijd is gemoeid. Daarom schrijven de aanwijzingen voor de regelgeving voor dat in geval van implementatie van Europese regels de implementatie sec dient te geschieden en dat daarbij geen nieuw beleid mag worden meegenomen. In concreto betekent dat, nu de nieuwe Europese regels zonder probleem kunnen worden ingepast in de systematiek van de bestaande Telecommunicatiewet, er geen reden is om met een gehele nieuwe wet te komen. De kern van het nieuwe Europese stelsel is neergelegd in de hoofdstukken 6 tot en met 6b van de wijzigingswet, welke hoofdstukken het huidige hoofdstuk 6 van de Telecommunicatiewet vervangen. De Privacyrichtlijn kan zonder probleem worden geïmplementeerd in het bestaande hoofdstuk 11 van de Telecommunicatiewet. Voor zover er sprake is van een eigen beleidsmatige invulling laten de richtlijnen dat uitdrukkelijk toe. Daar waar de richtlijnen onvoldoende duidelijk zijn, zal de wetgever alsnog de nodige duidelijkheid moeten geven en daar waar keuzen gemaakt moeten worden zijn die gemaakt op basis van een beleidsmatig meest wenselijke richting. Er is uitdrukkelijk voor gewaakt dat nieuw beleid met het wetsvoorstel tot stand wordt gebracht dat niet noodzakelijkerwijs voortkomt uit de nieuwe Europese richtlijnen. Omtrent de wijze waarop het toezicht op de nieuwe regels moet zijn ingericht, is aangesloten bij het bestaande toezichtstelsel. Er is geen reden om daarin verandering aan te brengen. Daarbij moet worden bedacht dat het toezicht in Nederland op afstand is gezet van de overheid door daarvoor een zelfstandig bestuursorgaan in het leven te roepen in de vorm van het college. In het Nederlandse rechtstelsel brengt die rechtsfiguur nu eenmaal beperkingen met zich mee als het gaat om het toekennen van bevoegdheden die moeten worden aangemerkt als het geven van algemeen verbindende voorschriften. Momenteel ben ik de samenvoeging van de Nederlandse mededingingsautoriteit (verder NMa) en het college aan het voorbereiden. De toekomstige parlementaire discussie hierover vind ik een goede gelegenheid om met de Kamer te discussiëren over de inrichting van het toezicht in Nederland op de elektronische communicatiemarkt.

De leden van de PvdA-fractie gaven aan dat de Europese richtlijnen een technologieneutrale regelgeving beogen. Zij vroegen of de regering kan toelichten waarom er toch is gekozen om in een aparte wet (de Mediawet) uitzonderingen voor de kabelnetwerken te handhaven. Zij merkten hierbij op dat de behartiging van de publieke belangen in elk geval noodzakelijk lijkt zolang er onvoldoende concurrentie is op de distributie van TV-signalen. Zij vroegen of de regering van mening is de bestaande regulering te kunnen handhaven binnen de Europese regels en of het niet

mogelijk is om de publieke belangen in deze sector binnen de kaders van de Telecommunicatiewet veilig te stellen. De Universeledienstrichtlijn laat uitdrukkelijk toe (artikel 31) dat lidstaten redelijke doorgifteverplichtingen opleggen indien de netwerken voor een significant aantal eindgebruikers het belangrijkste middel zijn om radio en televisie-uitzendingen te ontvangen. Het gaat er dus om vast te stellen welke netwerken voor een significant aantal eindgebruikers die rol vervullen. In de huidige Nederlandse situatie zijn dat de omroepnetwerken en niet andere distributienetwerken. Daarom bevat artikel 82i van de Mediawet alleen voor de aanbieders van omroepnetwerken de verplichting om bepaalde programma's door te geven. Ik ben van mening dat deze doorgifteplicht in overeenstemming is met de Universeledienstrichtlijn, hetgeen betekent dat de regeling in stand kan blijven. Gelet op de materie die bij de doorgifteplicht wordt geregeld, namelijk het waarborgen van een pluriform programmapakket voor eindgebruikers, zijn de doorgifteplichten opgenomen in de Mediawet en niet in de Telecommunicatiewet. Overigens bevat het wetsvoorstel een aantal voorzieningen om de stelsels van beide wetten goed op elkaar af te stemmen. Zo zullen enkele bepalingen worden geschrapt in de Telecommunicatiewet die overlappen met bepalingen in de Mediawet. Verder voorziet het wetsvoorstel in een verplichting voor het college en het Commissariaat voor de Media om afspraken te maken over de behandeling van zaken van wederzijds belang. Op deze wijze kan mogelijk tegenstrijdige besluitvorming worden tegengegaan.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat er voor gekozen is om de taken, bevoegdheden en instrumenten geheel en gedetailleerd via de wet of lagere regelgeving vast te leggen. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het primaat van de regelgeving volledig bij het parlement of de verantwoordelijke bewindspersoon moet liggen. Zij vroegen of andere lidstaten die keuze anders hebben gemaakt. Tevens vroegen deze leden of die keuze in lijn is met de veel gehoorde wens vanuit de politiek om sterker op resultaten te sturen en minder op instrumenten en regels. Ze informeerden of hiermee de gewenste beperking van regelgeving naderbij komt. Tot slot vroegen de leden van de PvdA-fractie op welke wijze bij de formulering van het wetsvoorstel getracht is het aantal regels tot een minimum te beperken. Uit het legaliteitsbeginsel vloeit voort dat in ieder geval verplichtende normen een wettelijke grondslag hebben. Het mag duidelijk zijn dat het sectorspecifiek toezicht, waarbij ex-ante verplichtingen worden opgelegd, verplichtende normen bevat. Voor die regels geldt derhalve het uitgangspunt van het primaat van de wetgever: het parlement is betrokken bij de totstandkoming van die regels. Onderwerpen die meer uitvoerend van aard zijn, kunnen in lagere regelgeving worden geregeld. Deze structuur is bedoeld met de opmerking in de memorie van toelichting dat het primaat van de wetgever als leidraad heeft gediend bij het opstellen van het voorliggende wetsvoorstel. Ik benadruk dat dit in het geheel geen afbreuk doet aan de uitoefening van de aan het college toegekende bevoegdheden en opgedragen taken. Het wetsvoorstel maakt maatwerk door het college mogelijk, waarbij aan het college ten aanzien van de toepassing van de wettelijke bepalingen veel ruimte wordt gelaten. Die ruimte neemt niet weg dat er voor de betrokken rechtssubjecten voldoende rechtszekerheid moet worden geboden. De opvatting dat de implementatie geschiedt door middel van gedetailleerde regelgeving deel ik dan ook niet. De vraag van de PvdA inzake de wens om meer op resultaten te sturen, leg ik uit als een vraag naar de noodzaak om de voorliggende richtlijnen in de vorm van regelgeving (formele wet en uitvoeringsregelgeving) te implementeren. De wens tot het beperken van het opstellen van algemeen verbindende voorschriften kan, in casu, niet betekenen dat aan het college slechts een kader wordt gegeven, waarbinnen het de vrijheid heeft om zelf de te handhaven normen te bepalen. Zoals al eerder is aangegeven, past een dergelijke bevoegdheid ook niet

binnen het Nederlandse rechtsbestel. Het algemeen kabinetsbeleid inzake deregulering is ook van toepassing op het opstellen van het voorliggende wetsvoorstel. Daarbij ben ik echter ook gebonden aan de inhoudelijke bepalingen van de richtlijnen. Er is overigens de facto geen sprake van minder regelgeving als de formele regelgeving wordt vervangen door normen die door het college worden opgesteld. Naar mijn weten is het in alle andere lidstaten zo dat de taken en bevoegdheden van de nationale regelgevende instantie in regelgeving zijn vastgelegd. Ook moeten de lidstaten op grond van de Kaderrichtlijn de Europese Commissie in kennis stellen van de nri's waaraan krachtens de – nieuwe – richtlijnen taken zijn opgedragen, alsmede de aan die nri's toegekende verantwoordelijkheden.

De leden van de VVD-fractie vreesden dat doordat de implementatie mede geschiedt door AMvB's en ministeriële regelingen, er een versnippering van bevoegdheden ontstaat en leidt tot onduidelijkheid van die bevoegdheden. Dat zal, zo stelden die leden, leiden tot langlopende en tijdrovende discussies over de bevoegdheden van toezichthouders en de reikwijdte daarvan. Zij vroegen naar een reactie daarop. De implementatie van de nieuwe richtlijnen brengt geen wijziging aanbrengt in het huidige stelsel: ook nu zijn de regels inzake telecommunicatie neergelegd in een wet en daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Die lagere regelgeving bevat meer gedetailleerde regels; dergelijke regels zullen vaker moeten worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden. Op deze manier is voorzien in een flexibel systeem. Het aantal algemene maatregelen van bestuur dat strekt tot uitvoering van de wet is beperkt. De voorliggende implementatie leidt niet tot een toename. De taken en bevoegdheden – van het college en de minister – zijn duidelijk in de wet vastgelegd. Voor zover in lagere regelgeving nog taken aan het college of de minister worden opgedragen, is uitdrukkelijk in de wet in die mogelijkheid voorzien. Naar mijn mening kan er geen misverstand bestaan over de vraag welke taken aan welke toezichthouder zijn toegekend en welke bevoegdheden de desbetreffende toezichthouder heeft. Tevens zal, zoals in het voorgaande antwoord is aangegeven, de Europese Commissie in kennis worden gesteld welke taken en bevoegdheden aan welke nri zijn opgedragen, onderscheidenlijk zijn toegekend.

De leden van de VVD-fractie vroegen tevens waarom het college in het licht van artikel 5, eerste lid, van de Toegangsrichtlijn geen algemene bevoegdheid is gegeven om in te grijpen ter waarborging of bevordering van toegang of interconnectie. Het centrale element in artikel 5 van de Toegangsrichtlijn is het bevorderen van interoperabiliteit van diensten. Interoperabiliteit betekent, kort gezegd, dat eindgebruikers van verschillende diensten over en weer kunnen communiceren en diensten van een andere aanbieder kunnen bereiken. Interoperabiliteit van diensten is van wezenlijk belang om een interne Europese markt van elektronische communicatienetwerken en -diensten tot stand te brengen. Ter uitvoering van artikel 5 van de Toegangsrichtlijn heeft het college op grond van dit wetsvoorstel een tweetal bevoegdheden. In de eerste plaats heeft het college de bevoegdheid als onderhandelingen tussen twee aanbieders over interoperabiliteit stuk zijn gelopen, om op verzoek van een van beide aanbieders verplichtingen op te leggen waardoor de gewenste interoperabiliteit alsnog tot stand kan komen. De verplichtingen kunnen betrekking hebben op interconnectie. In de tweede plaats heeft het college een (algemene) bevoegdheid om, als dit in het licht van doelstellingen van artikel 1.3 gerechtvaardigd is, uit eigen beweging verplichtingen inzake interoperabiliteit op te leggen. Ook deze verplichtingen in concrete gevallen kunnen betrekking hebben op interoperabiliteit. Naar mijn overtuiging wordt met beide bevoegdheden volledig voldaan aan de uitgangspunten van artikel 5, eerste en vierde lid.

De leden van de D66-fractie merkten op dat het voorliggende wetsvoorstel uitermate complex is en dat het moeilijk is een totaal overzicht te krijgen van alle implicaties. Zij vroegen hoe de voorgestelde wetswijzigingen zich precies verhouden ten opzichte van andere wet- en regelgeving. Het voorliggende wetsvoorstel bevat in eerste instantie wijzigingen van de Telecommunicatiewet. Een belangrijk gegeven is dat uit de nieuwe richtlijnen voortvloeit dat de regelgeving inzake de elektronische communicatiesector technologie-neutraal moet zijn. Dat houdt onder meer in dat er geen aparte regels meer gesteld worden voor omroepnetwerken, omroepzender-netwerken en andere netwerken voor het verspreiden van diensten. De richtlijnen zien echter niet op mediabeleid, waaronder de inhoud van (radio- en televisie)programma's. De desbetreffende regels van de Mediawet blijven derhalve onverkort van kracht. Wel wordt in het wetsvoorstel een betere afstemming tussen de Telecommunicatiewet en de Mediawet geregeld. Dat gebeurt door een aantal artikelen uit het huidige hoofdstuk 8 van de Telecommunicatiewet die in materieel opzicht al in de Mediawet zijn geregeld te schrappen. Een andere belangrijke wijziging van de Telecommunicatiewet is dat het regime met betrekking tot aanmerkelijke marktmacht nauwer aansluit bij het algemene (Europese) mededingingsrecht. In dat opzicht zullen het college en de NMa nauwer gaan samenwerken om consistentie bij de uitleg van de (mededingingsrechtelijke) begrippen uit de Telecommunicatiewet en de Mededingingswet te waarborgen. Daartoe hebben het college en de NMa een samenwerkingsprotocol gesloten. Er blijven wel belangrijke verschillen bestaan ten aanzien van de maatregelen die deze toezichhouders kunnen nemen. De Telecommunicatiewet is vooral gericht op het voorkomen van misbruik en gaat derhalve uit van het ex ante opleggen van verplichtingen. De Mededingingswet kent met name een repressief systeem: er wordt opgetreden tegen feitelijk misbruik. Daarnaast kan de NMa weigeren een vergunning te geven voor een voorgenomen fusie.

De leden van de fractie van de ChristenUnie stelden vragen bij het bij nader rapport toevoegen van een aantal inhoudelijke wijzigingen en hadden voorts de indruk dat een groot aantal wijzigingsvoorstellen dat door verschillende organisaties in het commentaar op het wetsvoorstel is gedaan zonder problemen in het wetsvoorstel had kunnen worden opgenomen. Ik ben het met de leden van genoemde fractie eens dat terughoudend moet worden omgegaan met het aanbrengen van wijzigingen in het wetsvoorstel bij gelegenheid van het nader rapport. Toch kan daar niet altijd aan worden ontkomen, ook niet in dit geval. Een groot aantal van de wijzigingen die zijn aangebracht zijn redactioneel/technisch van aard en voor zover het gaat om een (beperkt) aantal wijzigingen van meer inhoudelijke aard kunnen deze niet gemist worden zodat ik ze spoedshalve bij nader rapport heb aangebracht. De vraag of een aantal wijzigingsvoorstellen die in het voortraject zijn gedaan zonder veel moeite in het wetsvoorstel opgenomen hadden kunnen worden, wil ik als volgt beantwoorden. Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot implementatie van een zestal Europese richtlijnen. De strekking van het wetsvoorstel is daartoe ook beperkt. Ik heb er uitdrukkelijk voor gekozen om geen zaken in dit wetsvoorstel mee te nemen die niet strekken ter implementatie van genoemde richtlijnen. Deze gedragslijn is in overeenstemming met het kabinetsbeleid om in implementatieregelgeving geen regels te stellen die geen verband houden met de communautaire regelgeving.

De leden van de fractie van de ChristenUnie en de leden van de D66-fractie vroegen aandacht voor de één-op-één-implementatie. Hoewel de leden van de ChristenUnie zich kunnen vinden in het standpunt dat afwijking van het in de richtlijnen gehanteerde begrippenapparaat soms gerechtvaardigd kan zijn, vroegen zij om een nadere toelichting bij het commentaar van de Associatie van Competitieve Telecom Operators

(ACT) van 14 mei 2003. Zo werd in het commentaar een groot aantal voorbeelden genoemd waarbij definities van de richtlijnen niet of niet goed zouden zijn overgenomen in de wet. Naar aanleiding van het commentaar wil ik voor wat betreft het ontbreken van definities van de begrippen exploitant, breedbeeldtelevisiedienst, aansluitnet, geavanceerde digitale eindapparatuur, geografisch nummer, netwerkaansluitpunt en niet-geografisch nummer verwijzen naar mijn opmerkingen op pagina 3 van het nader rapport. Het ontbreken van een definitie van het begrip interoperabiliteit wordt toegelicht op pagina 2 van het nader rapport. Een toelichting op de definitie van het begrip nationale regelgevende instantie is te vinden op pagina 3 van het nader rapport. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn, zoals uiteengezet op pagina 2 van het nader rapport, definities in het wetsvoorstel opgenomen van de begrippen aanbieder van een elektronisch communicatienetwerk, applicatieprogramma-interface en openbare betaaltelefoon. Tevens is naar aanleiding van het advies besloten om de hoofdpunten van de universele dienst vast te leggen in artikel 9.1 van de wet. De kritiek van ACT op het ruime bereik van het begrip consument is terecht en een nota van wijziging tot aanpassing van deze definitie is in voorbereiding. Voor wat betreft de kanttekeningen die geplaatst zijn bij de definities van de begrippen toegang, interconnectie, elektronisch communicatienetwerk, eindgebruiker en openbare telefoondienst, verwijs ik naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, meer specifiek naar de pagina's 70, 71 en 91 (openbare telefoondienst), 89 (elektronisch communicatienetwerk) en 90 (toegang, interconnectie, eindgebruiker). Het begrip transnationale markten als laatste, wordt toegelicht op pagina 91 van de memorie van toelichting. Voorts zal ik nog op ingaan op enkele andere punten die ACT heeft aangehaald. Anders dan ACT, ben ik van oordeel dat handhaving van de bestaande interconnectieverplichting onder het regime van de nieuwe richtlijnen niet mogelijk is. ACT vroeg zich verder af waarom artikel 5, derde lid, van de Toegangsrichtlijn niet in de wet is geïmplementeerd. Mede naar aanleiding daarvan heb ik besloten om het derde lid alsnog expliciet te implementeren in hoofdstuk 6. Het college zal bij al zijn bevoegdheden op basis van de wet de doelstellingen van het voorgestelde artikel 1.3 in acht moeten nemen. Aangezien dit reeds volgt uit artikel 1.3 zelf, is anders dan ACT voorstelde, een aparte verwijzing in artikel 6a.7 niet nodig. ACT heeft zich verder afgevraagd waarom artikel 12 van de Toegangsrichtlijn niet letterlijk in artikel 6a.6 overgenomen. Artikel 12, eerste lid, van de Toegangsrichtlijn bestaat voor een groot deel uit een opsomming van niet-limitatieve voorbeelden van mogelijke toepassingen. Het is in de Nederlandse wetgeving ongebruikelijk om voorbeelden de wetbepalingen op te nemen. In de toelichting bij artikel 6a.6 wordt echter wel op sommige voorbeelden ingegaan. Het tweede lid van artikel 12 van de Toegangsrichtlijn zal ik bij nota van wijziging in de wetstekst verwerken, omdat in dat tweede lid bepaalde doelstellingen worden benadrukt. ACT merkte ook op dat de tweede volzin van artikel 13, derde lid, van de Toegangsrichtlijn waarin staat dat de nri kostentoerekeningsmethoden kan gebruiken die afwijken van de methode die de onderneming gebruikt, niet geïmplementeerd is. Implementatie van deze volzin heb ik inderdaad niet nodig geacht. Zoals ook blijkt uit de artikelsgewijze toelichting, is het evident dat het college bij de verplichting voor een onderneming tot kostenoriëntatie naar eigen (deskundig) inzicht tot het oordeel mag komen of een onderneming werkelijk kostengeoriënteerde tarieven hanteert, ongeacht welke boekhoudkundige methode de onderneming pleegt te hanteren. Het college kan daartoe zelfs een onderneming de verplichting opleggen een door het college te bepalen kostentoerekeningssysteem toe te passen. Dit volgt uit artikel 6a.7, derde lid. Wat betreft de laatste volzin van het derde lid van artikel 13 Toegangsrichtlijn geldt mutatis mutandis hetzelfde. Daarin is bepaald dat een nri van een onderneming met een kostenoriëntatieplicht kan verlangen dat de onder-

neming volledige verantwoording aflegt over de tarieven en zonodig dat de onderneming haar tarieven aanpast. Het afleggen van verantwoording is al geregeld in het derde lid van artikel 6a.7. De onderneming dient op grond van die bepaling namelijk aan te tonen dat haar tarieven feitelijk kostengeoriënteerd zijn. Ingeval een onderneming ondanks een verplichting daartoe geen kostengeoriënteerde tarieven blijkt te hanteren, kan het college op grond van de handhavingsbevoegdheden in hoofdstuk 15 van de wet – last onder dwangsom of bestuurlijke boete – zo nodig de desbetreffende onderneming dwingen om alsnog kostengeoriënteerde tarieven te gaan hanteren. Door ACT werd ook opgemerkt dat artikel 6b.3 een niet juiste implementatie is. Dat artikel zou ook voor het geval dat een spoedmaatregel wordt genomen een consultatieprocedure bevatten. Het zesde lid, van artikel 7 Kaderrichtlijn, zo betoogde ACT, stelt juist dat in uitzonderlijke gevallen de consultatie achterwege kan worden gelaten. De conclusie dat consultatie in het geval van spoed zonder meer achterwege kan blijven berust op een verkeerde lezing van artikel 6b.3. Dat artikel bepaalt weliswaar dat in uitzonderlijke omstandigheden indien de vereiste spoed zich tegen consultatie verzet, de consultatieprocedures buiten toepassing blijven bij het nemen van – onder meer – een besluit om verplichtingen op te leggen aan een onderneming die beschikt over aanmerkelijke marktmacht. Maar een dergelijke spoedmaatregel kan, op grond van de Kaderrichtlijn, slechts voor een beperkte duur gelden. In de toelichting op artikel 6b.3 is uitgelegd dat het besluit om een op grond van dat artikel genomen spoedmaatregel om te zetten tot een definitieve maatregel wel geconsulteerd moet worden. Dit is geheel in lijn met artikel 7, zesde lid, Kaderrichtlijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie achtten het vrijwel uitgesloten dat het voorliggende wetsvoorstel op 25 juli a.s. door de Eerste Kamer zal zijn aanvaard en dat de uitvoeringsregelgeving op die datum gereed zal zijn. Zij vroegen of het alternatieve «noodscenario» in de vorm van nota's van wijziging op het ingediende wetsvoorstel 28 203 een reële optie waren. Zij vroegen of ook in dat scenario geen tijdsnood dreigt. Tevens vroegen deze leden of er voldoende duidelijkheid bestaat over de gevolgen van niet tijdige implementatie. Ik onderken dat het door de ChristenUnie bedoelde wetsvoorstel op 25 juli a.s. tot wet zou moeten zijn verheven. Dat wetsvoorstel ligt inmiddels bij de Eerste Kamer voor. Ik acht het zeker nog mogelijk dat dat wetsvoorstel tijdig tot wet wordt verheven en in werking kan treden. Daarnaast voorzien de artikelen IVb en IVc van dat wetsvoorstel erin dat de daar bedoelde bepalingen vanaf 25 juli 2003 zullen gelden. Voor wat betreft de vraag of er voldoende duidelijkheid bestaat over de gevolgen van niet tijdige implementatie, verwijs ik naar mijn antwoord op eerdere vragen van de leden van de fractie van de PvdA.

De leden van de fractie van de Christen-Unie informeerden hoe het in de andere lidstaten staat met de implementatie. Volgens de gegevens die mij ter beschikking staan, hebben bijna alle lidstaten de implementatieregeling bij hun parlement ingediend. Het staat nog niet vast of behandeling en aanvaarding door die parlementen voor het zomerreces geschiedt. Finland heeft de implementatie reeds gereed. België moet de regelgeving nog bij het parlement indienen.

1.3.2 Belangrijke marktontwikkelingen

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering op welke vorm(en) van concurrentie de regulering en het toezicht zich moeten richten: concurrentie van infrastructures voor (een deel van) het dienstenpakket of concurrentie van diensten op de infrastructures. Zij vroegen waar in de markt imperfecties optreden en wat de strategie is om deze imperfecties

weg te werken. Ze vroegen welke vorm van concurrentie de regering uiteindelijk nastreeft: concurrentie van infrastructuur of van diensten op opengestelde infrastructuur. Indien de regering concurrerende infrastructuur wenselijk vindt, streeft men dan concurrerende aansluitnetwerken na, zo werd gevraagd. Tevens vroegen deze leden hoe de regering in dit kader de discussie beoordeelt over het zogenoemde vastrechtmodel, bij uitstek een model dat concurrentie op dienstenniveau beoogt. Ik streef zowel naar concurrentie tussen als op infrastructuur. Concurrentie op dienstenniveau is belangrijk. Concurrentie tussen infrastructuur is echter een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van nieuwe en de verbetering van bestaande diensten. Het reguleringskader is – wanneer daadwerkelijke concurrentie ontbreekt – vooral gericht op het bevorderen van concurrentie op infrastructuur door middel van het opleggen van toegangsverplichtingen. Van groot belang is echter dat de toezichthouder daarbij een juiste maatvoering hanteert, zodat het zowel voor nieuwkomers als voor de zittende partijen aantrekkelijk blijft om in infrastructuur te investeren. Concurrentie tussen infrastructuur komt met name bij aansluitnetwerken vaak moeilijk van de grond. Convergence van de verschillende infrastructuren biedt op dit punt echter nog belangrijke kansen en mogelijkheden. Ik vind het belangrijk dat deze kansen en mogelijkheden goed verkend worden. Indien echter blijkt dat concurrentie tussen infrastructuur niet goed haalbaar is dan is dat een gegeven. Door middel van regulering en toezicht zal dan toegang tot de bestaande infrastructuur afgedwongen kunnen worden. Indien ook op het niveau van de diensten geen effectieve concurrentie tot stand komt zullen ook eindgebruikers door middel van toezicht en regulering beschermd moeten worden tegen machtsmisbruik door dienstenaanbieders. Het bestaande, maar zeker ook het nieuwe reguleringskader biedt daar voldoende mogelijkheden voor. Het vastrechtmodel is op zich een goed model waardoor de mogelijkheden voor toegang tot de markt in beginsel worden verbeterd. De invoering van zo'n model is echter een zaak van de betrokken ondernemingen. Bij de invoering van zo'n model zullen de toezichthouders het model toetsen aan de wettelijke normen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen wat wordt bedoeld met stimuleringsmaatregelen en of de regering daarvan voorbeelden kan geven. Naast regulering van markten, waar het onderhavige wetsvoorstel betrekking op heeft, staan ook andere instrumenten ter beschikking om bepaalde ontwikkelingen te bevorderen, bijvoorbeeld door het faciliteren van onderzoek en ontwikkeling (voorbeelden: Gigaport, Telematica Instituut) of experimenten (voorbeelden: breedbandexperimenten, Kenniswijk).

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat het Europese systeem uitgaat van tijdelijke maatregelen op markten waar momenteel onvoldoende concurrentie bestaat. Zij gingen er van uit dat tijdelijk concurrentie van diensten op infrastructuur wordt bewerkstelligd, totdat infrastructuur voldoende concurrerend zijn om elkaar op dienstenniveau te kunnen beconcurreren. Zij meenden dat de mogelijke consequentie daarvan is dat concurrentie van diensten die los staan van de infrastructuur, van tijdelijke aard zou kunnen zijn. Zij vroegen zich af hoe dit zich verhoudt tot de passage in de memorie van toelichting (paragraaf 1.4) die luidt «het nieuwe kader beoogt de concurrentie in alle marktsegmenten te verhogen, met name daar waar zich knelpunten voordoen in de infrastructuur.» In paragraaf 1.5.4 van de memorie van toelichting, zo merkten zij op, is aangegeven dat toegangsverplichtingen die concurrentie op diensten afdwingen in principe tijdelijk zijn totdat er daadwerkelijk sprake is van voldoende concurrerende infrastructuur. Zij vroegen of de regering niet meent dat de gevolgde strategie onvoldoende zekerheid biedt voor investeerders in concurrerende diensten. De vraag is immers hoe lang zij

de tijd hebben om hun investeringen terug te verdienen. De toegangsverplichtingen uit de Toegangsrichtlijn beogen dienstenaanbieders, die sterk afhankelijk zijn van bestaande infrastructures, de mogelijkheid te bieden die infrastructures te gebruiken. Dat betekent dat zij dan zelf niet of (vaak beduidend) minder hoeven te investeren in eigen infrastructuur. De vraag naar de terugverdientijd is dan niet of veel minder relevant. Als die afhankelijkheid in de loop van de tijd vermindert, betekent dat kennelijk dat de dienstenaanbieders inmiddels de keuze hebben tussen diverse infrastructures waarover zij hun diensten kunnen (laten) afwikkelen. Maar in een situatie waarin dienstenaanbieders de facto concurreren omdat er meerdere infrastructures ter beschikking staan, is de onvoldoende beschikbaarheid van infrastructuur ook niet een factor die de continuïteit van de dienstverlening door deze aanbieders in gevaar kan brengen. Het mogelijke risico dat de leden van de PvdA-fractie noemden, lijkt mij dan ook gering.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts of de regering denkt dat het vaste aansluitnet een concurrerend netwerk zou kunnen zijn voor het kabelnetwerk voor de distributie van TV-signalen. Gelet op de stand van de techniek, ligt het niet voor de hand dat via het vaste telefoonnet van KPN, snel een volwaardig alternatief kan worden geboden voor de kabelnetten.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de minister bereid is om een heldere beleidsvisie te ontwikkelen op de (mobiele) telecommunicatiemarkt, die zou kunnen worden opgenomen in de wet met daaraan gekoppeld een beleidskader voor het college, en of de minister bereid is deze indien nodig periodiek aan te passen. Verder vroegen zij in hoeverre ook de minister het wenselijk acht om te komen tot een concreet reglement waaraan het college zich zou moeten houden, bijvoorbeeld in de vorm van een concrete doelstelling met betrekking tot de marktstructuur. Dit wetsvoorstel bevat naar mijn mening reeds een uitgebreide en heldere beleidsvisie op de elektronische communicatiemarkt. Goede regulering en toezicht vormen een basisvoorwaarde voor een gezonde ontwikkeling van de sector. De belangen van gebruikers zijn leidend geweest bij de invulling van dit reguleringskader. In de memorie van toelichting worden de gemaakte beleidskeuzes uitvoerig toegelicht. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, kan niet van de overheid worden verwacht dat zij voldoende inzicht heeft in de toekomstige ontwikkeling van de sector om daarin een sturende rol op zich te nemen bijvoorbeeld door bepaalde keuzes te maken ten gunste van bepaalde technieken of diensten. De ontwikkelingen in de sector in de afgelopen jaren hebben dat nog eens overtuigend aangetoond. In deze context past de overheid een meer bescheiden, maar niettemin uiterst belangrijke rol als begeleider van het concurrentieproces, waardoor alle technologieën en diensten een eerlijke kans krijgen om zich te bewijzen tegenover hun klanten. Klanten moeten bepalen welke technologieën en welke diensten het beste zijn, niet de overheid. In deze benadering past naar mijn mening ook een terughoudend, maar effectief stimuleringsbeleid. Ook dat beleid is gericht op het scheppen van gunstige randvoorwaarden voor de ontwikkeling van de sector, bijvoorbeeld door de bevordering van kennisoverdracht en stimuleringsregelingen, zonder dat de overheid daarbij keuzes maakt ten gunste van bepaalde technologieën of diensten. Met het college zijn afspraken gemaakt met name om waar dat nodig is een goede afstemming tussen beleid en uitvoering mogelijk te maken en om mij in staat te stellen invulling te geven aan mijn politieke verantwoordelijkheid voor het toezicht op de elektronische communicatiesector. De wet geeft mij overigens de bevoegdheid om algemene beleidsregels vast te stellen. Het formuleren van concrete doelen voor het college met betrekking tot de marktstructuur is naar mijn mening niet goed mogelijk. De ontwikkeling

van de marktstructuur en de mate van marktwerking in de elektronische communicatiesector is immers afhankelijk van zeer veel verschillende factoren. Op de meeste van die factoren heeft het college geen invloed. Daarom verwacht ik dat het college de instrumenten die de wet hem geeft optimaal inzet. Dat betekent enerzijds dat het college snel, goed onderbouwde maatregelen moet nemen, waarmee problemen in de sector op effectieve wijze worden opgelost. Anderzijds betekent dat ook dat het college de hem opgedragen taken met de hem beschikbaar gestelde middelen zo efficiënt mogelijk moet uitvoeren.

De leden van de VVD-fractie achtten het punt van innovatie een punt van zorg. Zij merkten op dat in een oligopolistische markt met tariefregulering al snel sprake is van verstoorde marktwerking. De regering geeft aan dat bedrijven de ruimte moeten hebben om voldoende winst te maken, zodat zij kunnen blijven investeren in de uitbreiding en verbetering van hun netwerk. Maar, zo vragen deze leden, wat moet er volgens de regering gebeuren bij bedrijven waarbij contracten met gemeenten in de weg staan om verdere investeringen te realiseren. Zij vroegen of de regering dit soort ontwikkelingen wenselijk acht voor de marktwerking. Ik wil allereerst opmerken dat partijen vrij zijn om contracten aan te gaan. Dat geldt dus ook voor kabelexploatanten die vrijwillig overeenkomsten zijn aangegaan met gemeenten. Het gaat daarbij vaak om grote commerciële partijen die kabelnetten van gemeenten hebben overgenomen, partijen die zelf voor hun commerciële belangen kunnen opkomen. Ik wijs er hierbij op dat een belangrijk argument voor verkoop destijds juist was dat commerciële ondernemingen beter in staat waren om innoverende investeringen te doen dan de gemeenten. Als in de praktijk zou blijken dat de contractuele bepalingen toch een belemmering zijn voor innovatie, dan is het aan de betrokken partijen om dat te veranderen. Niets staat de kabelexploatanten in de weg om opnieuw over de overeenkomsten te onderhandelen, bijvoorbeeld omdat de veranderde omstandigheden daar aanleiding toe geven. Ik ga er van uit dat gemeenten daar voldoende oog voor zullen hebben. Het is immers ook in het belang van de burgers dat innovatieve dienstverlening van de grond kan komen. En uiteraard staat voor kabelexploatanten de weg naar de civiele rechter open, indien een gemeente weigert de overeenkomst aan te passen, terwijl bepaalde contractuele bepalingen naar de mening van de kabelexploitant te zeer belastend zijn geworden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen zich af of op grond van dit wetsvoorstel voldoende wordt tegemoet gekomen aan de wens een aantrekkelijk investeringsklimaat te creëren en de innovatiekracht van de marktpartijen op peil te houden of te versterken. Zij vroegen of ik meerwaarde zie in de voorgestelde toevoeging van passages betreffende het aanmoedigen van investeringen en het steunen van innovaties en zo ja, welke concrete beleidsmatige en financiële vertaling daaraan vervolgens wordt gegeven om dit geen dode letter te laten zijn. Verder vroegen zij op welke wijze invulling wordt gegeven aan de opmerking dat de overheid aanvullende instrumenten hanteert, zoals stimuleringsregelingen of vormen van kennisoverdracht en waaraan concreet wordt gedacht en hoe het kabinet in het verlengde hiervan de reguleringspraktijk onder de werking van de huidige Telecommunicatiewet beoordeelt. De maatvoering bij het toepassen van het nieuwe reguleringsregime is van groot belang. Indien er sprake is van daadwerkelijke concurrentie zal het college geen maatregelen nemen en kunnen alle marktpartijen vrij opereren. Indien er geen sprake is van daadwerkelijke concurrentie moet marktwerking worden bevorderd, bijvoorbeeld door het opleggen van toegangsverplichtingen. Aanbieders van diensten krijgen dan meer mogelijkheden om tot de (diensten)markt toe te treden en nieuwe vormen van dienstverlening aan te bieden. Tevens moeten de belangen van gebruikers

voldoende worden beschermd tegen machtsmisbruik door marktpartijen met aanmerkelijke marktmacht. Indien het college ingrijpt in de marktverhoudingen moet worden voorkomen dat het voor nieuwkomers én voor de ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht onaantrekkelijk wordt om te investeren in nieuwe infrastructuur of in de verbetering van bestaande infrastructuur. Het college heeft de taak om aan de hand van deze uitgangspunten de juiste koers uit te zetten. Een van de uitgangspunten, die ook in de memorie van toelichting wordt genoemd, is dat regulering van eindgebruikerstarieven een laatste redmiddel is. Eerst moet het college proberen om de concurrentie op de retailmarkt te bevorderen met maatregelen op het gebied van wholesalediensten, bijvoorbeeld door het afdwingen van toegang tot de netwerken van ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht. Met behulp van het nieuwe, meer flexibele reguleringsregime is het college straks naar verwachting beter in staat om recht te doen aan deze uitgangspunten. In de gevallen waar dat nodig is, kan het college adequate bescherming bieden aan de belangen van gebruikers. Naar mijn indruk zijn deze uitgangspunten in voldoende mate uitgewerkt in de memorie van toelichting. Naast regulering zal de regering ook stimuleringsinstrumenten inzetten om de beoogde beleidsdoelstellingen te realiseren, bijvoorbeeld door het faciliteren van onderzoek en ontwikkeling (voorbeelden: Gigaport, Telematica Instituut) of experimenten (voorbeelden: breedbandexperimenten, Kenniswijk).

2. Een geharmoniseerd kader

2.2 Onafhankelijkheid nationale regelgevende instantie (NRI)

De leden van de CDA-fractie informeerden hoe de status van zelfstandig bestuursorgaan zich verdraagt tot het al dan niet toekennen van algemeen omschreven bevoegdheden (zoals de directeur van de Dte die heeft op grond van de Gaswet) aan een dergelijk orgaan. Het college zou slechts specifiek omschreven bevoegdheden met een duidelijk omschreven reikwijdte krijgen, terwijl de – toekomstige – raad van beheer van de Nederlandse mededingingsautoriteit als zelfstandig bestuursorgaan over ruime bevoegdheden zal beschikken. De leden van de CDA-fractie waren geïnteresseerd hoe een en ander tot elkaar in verhouding staat. In reactie op deze vragen wijs ik erop dat uit het legaliteitsbeginsel voortvloeit dat het opleggen van verplichtingen gebaseerd moet zijn op een wettelijke grondslag. Dat geldt ook voor het opleggen van verplichtingen door een zelfstandig bestuursorgaan. Daarnaast is van belang dat er pas sprake kan zijn van het houden van toezicht op het naleven van verplichtingen indien er wettelijke normen zijn (gebod- of verbodsbepalingen). Voor zover met het toekennen van algemeen geformuleerde bevoegdheden wordt bedoeld dat een toezichthouder ongeclausureerde bevoegdheden krijgt, merk ik op dat het toekennen van dergelijke bevoegdheden aan een (zelfstandig) bestuursorgaan niet past in het Nederlandse rechtsbestel. Dit is voor de – toekomstige raad van beheer van de NMa niet anders. Ook de directeur Dte heeft overigens een aantal specifiek omschreven taken op grond van de Gaswet. Overigens worden in het wetsvoorstel tot wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van het bestuursorgaan van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot zelfstandig bestuursorgaan (Kamerstukken I 2001/02, 27 639) geen substantiële wijzigingen in de huidige taken en bevoegdheden van de – directeur-generaal van de NMa aangebracht. De voorgestelde wijzigingen betreffen met name aanpassingen die noodzakelijk zijn voor de omvorming van de NMa tot zelfstandig bestuursorgaan en aanpassingen naar aanleiding van de evaluatie van de Mededingingswet.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af in hoeverre het wenselijk is een scheiding aan te brengen tussen beleid en uitvoering. Zij gaven aan

dat in de memorie van toelichting op deze functiescheiding niet wordt ingegaan. Zij informeerden hoe de regering oordeelt over de wenselijkheid om dit te realiseren. Ik ben voorstander van een scheiding tussen beleid en uitvoering. Beleid en uitvoering zijn ook functioneel gescheiden. Dat is uiteraard het geval waar de uitvoerende taken aan het college zijn opgedragen. Maar ook daar waar uitvoerende taken aan de minister zijn opgedragen (dat betreft onder meer frequentie-aangelegenheden) is sprake van functionele scheiding tussen beleid en uitvoering. De uitvoering is in handen gelegd van het Agentschap Telecom, terwijl de beleidsvoorbereiding gebeurt door het Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post. Wellicht ten overvloede teken ik hier nog bij aan dat bepaalde beleidstaken (waaronder het voorbereiden van materiële wetgeving) in de systematiek van de Europese richtlijnen als taak van een nri worden aangeduid. Een voorbeeld daarvan is het vaststellen van de bestemmingen van frequenties in het frequentieplan. Dit is bij uitstek een beleids-taak. Het is de minister die (in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, zie artikel 3.1 van de wet) een frequentieplan vaststelt. Daarom worden bepaalde nri-taken dan ook toegewezen aan de minister.

De leden van de VVD-fractie constateerden dat de wet geen bepalingen bevat die de onafhankelijkheid van NRI's waarborgen zoals door richtlijnen wordt vereist. De leden vroegen de minister of hij bereid is om van OPTA een echte «regulator» zoals OFTEL in het Verenigd Koninkrijk te maken. In Nederland is het toezicht op de elektronische communicatiemarkt opgedragen aan het college. In 1998 heeft het parlement besloten het college de status van zelfstandig bestuursorgaan te geven. Deze rechtsfiguur brengt met zich mee dat aan het college door de Minister van Economische Zaken geen aanwijzingen kunnen worden gegeven in concrete gevallen. Het handelen van het college kan slechts worden getoetst door de onafhankelijke rechter als een geschil tussen het college en een onderneming aan de rechter wordt voorgelegd. Een aparte wettelijke voorziening die de onafhankelijkheid van het college zou waarborgen is derhalve dan ook niet nodig. De Europese regels verplichten de lidstaten niet het toezicht in te richten naar het model van regulator. De lidstaten worden hierin vrijgelaten als ze er maar voor zorgen dat er sprake is van onafhankelijk toezicht. Zoals gezegd heeft Nederland gekozen voor het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan vanuit de wens een toezichthouder te scheppen die zich onafhankelijk kan opstellen ten opzichte van de dominante marktpartij waarin de staat een aanzienlijk belang heeft. Die toezichthouder zou verder een orgaan moeten zijn dat zich als een neutrale maar tegelijk overtuigende scheidsrechter kan gedragen ten opzichte van partijen op de telecommunicatiemarkt. Het college moet die rol vervullen aan de hand van duidelijke algemeen verbindende voorschriften. Daarbij bestaat voor het college binnen die algemeen verbindende voorschriften een grote ruimte om in concrete gevallen tot oordeelsvorming te komen. Het college past de regels toe, houdt toezicht op de naleving van die regels, handhaaft de regels en legt in concrete gevallen verplichtingen op. Het is echter niet zo dat aan het college de bevoegdheid wordt toegekend om zelf algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften door het college als zelfstandig bestuursorgaan behoort niet tot de mogelijkheden omdat de democratische legitimiteit voor het uitoefenen van die bevoegdheid ontbreekt. Dit behoeft echter een effectief opereren van het college niet te verhinderen. De Telecommunicatiewet en het voorliggende wetsvoorstel kennen immers op ruime schaal bestuursbevoegdheden toe aan het college. Het college kan die benutten om beleidsregels vast te stellen. Met de hiervoor geschetste bevoegdheden, is het college in staat een adequate vorm van markttoezicht uit te oefenen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen zich af of de onafhankelijkheid van de nri's wel voldoende gewaarborgd is in dit wetsvoorstel. Bedoelde leden vroegen de regering in dit verband nader in te gaan op de relatie tussen KPN en het rijk als aandeelhouder. Daarbij vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie zich verder af in hoeverre deze relatie belemmerend werkt en of het daarbij werkelijk verschil maakt welk departement verantwoordelijk is voor het aandeelhouderschap. In artikel 3, tweede lid, van de Kaderrichtlijn is bepaald «dat lidstaten die de eigendom of de zeggenschap over elektronische-communicatienetwerken en/of -diensten aanbiedende ondernemingen behouden, zorgen voor een daadwerkelijke structurele scheiding tussen de regelgevende taken en de met eigendom of zeggenschap verbandhoudende activiteiten». Aan dit vereiste is, zo is de geldende opvatting, voldaan wanneer het beheer van de aandelen is ondergebracht bij een ander departement dan het departement dat de regels kan stellen. Overigens is de overdracht van het beheer van de aandelen KPN naar de Minister van Financiën reeds op 1 januari 2003 gerealiseerd op basis van een daartoe strekkend kabinetsbesluit van 4 december 2001. De voorgestelde wetswijziging is dan ook niet meer dan de bevestiging van een reeds eerder genomen en uitgevoerd besluit. De overgang van het aandeelhouderschap naar Financiën was daarbij niet primair ingegeven door de nieuwe richtlijnen maar door de, door de Tweede Kamer onderschreven, opvatting van het kabinet dat het aandeelhouderschap in KPN niet langer ten dienste stond van het algemeen telecommunicatiebelang, maar slechts nog diende ter behartiging van het aan de aanden verbonden financiële belang van de Staat in KPN. Voor wat betreft de vraag of het daadwerkelijk verschil maakt welk departement verantwoordelijk is voor het aandeelhouderschap merk ik op dat de facto het in één hand zijn van de overheidszorg voor de (tele)communicatiesector en het aandeelhouderschap in KPN in de praktijk niet tot problemen heeft geleid. Feitelijk zullen er dan ook, naar ik verwacht, geen wezenlijke veranderingen optreden. Ik teken daarbij aan dat de overheid wel vaker (soms) tegenstrijdige belangen moet afwegen. Dit neemt niet weg dat de splitsing van beide voornoemde taken over twee verschillende departementen, nog afgezien van de Europese verplichting op dit terrein, de voor de telecommunicatiesector verantwoordelijke bewindspersoon, de Minister van Economische Zaken, bij de zorg voor de (tele)-communicatiesector verlost van potentiële dilemma's ten aanzien van de uitvoering van taken die binnen zijn verantwoordelijkheid vallen.

2.5 Soft Law

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen zich af waarom de Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft gepleit voor «soft law» en of «soft law» niet te vrijblijvend is, met als gevolg dat uniforme toepassing achterwege zal blijven. De Mededeling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, Naar een nieuw regelgevingskader voor elektronische communicatie-infrastructuur en bijbehorende diensten, COM (1999) 539, heeft de aanzet gegeven tot de nieuwe richtlijnen voor de elektronische communicatiesector. In deze mededeling heeft de Europese Commissie in paragraaf 3.3.2. met name voor soft law gepleit, omdat hiermee flexibel kan worden ingespeeld op veranderende behoeften. In de reactie van de regering op deze mededeling van de Commissie is, kort gezegd, uiteengezet dat, bezien vanuit het legaliteitsbeginsel, de discretionaire bevoegdheden van de toezichthouder voldoende moeten zijn ingekaderd. In de definitieve richtlijnen zijn de bevoegdheden van de nri's naar mijn oordeel in de meeste gevallen voldoende ingekaderd. Waar dit niet het geval is, zoals bijvoorbeeld de in artikel 8, derde lid, laatste alinea, van de Toegangsrichtlijn opgenomen ongeclausuleerde bevoegdheid om verplichtingen op te leggen die niet zijn opgesomd in de Toegangs-

richtlijn, wordt voorgesteld om bij de implementatie wel de nodige rechtszekerheid te scheppen door middel van lagere regelgeving. Voor wat betreft de vrijblijvendheid van soft law wijs ik erop dat in artikel 19 van de Kaderrichtlijn is bepaald dat nri's rekening moeten houden met de aanbevelingen van de Europese Commissie en dat zij de Commissie gemotiveerd op de hoogte moeten stellen indien zij een aanbeveling niet volgen. Artikel 19, eerste lid, van de Kaderrichtlijn is geïmplementeerd in artikel 1.3, tweede en derde lid, van het wetsvoorstel. Daarnaast is van belang dat bepaalde besluiten die belangrijk kunnen zijn voor de werking voor de interne markt genotificeerd moeten worden aan de Europese Commissie. Zij heeft tot taak om te onderzoeken of het ontwerp-besluit belemmeringen opwerpt voor de interne markt of onverenigbaar is met het Gemeenschapsrecht. Voor een uitvoerige toelichting op dit punt zij verwezen naar de toelichting op artikel 6b.2. Tot slot heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen een zogenoemde groep van Europese regelgevende instanties opgericht (Besluit nr. 2002/627/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 29 juli 2002 tot oprichting van de Europese Groep van regelgevende instanties voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (PbEG L 200)). Deze groep heeft onder meer tot doel om bij te dragen aan de consistente toepassing van het nieuwe regelgevende kader. Gelet op het bovenstaande ben ik van oordeel dat in het nieuwe regelgevende kader voldoende voorzieningen zijn getroffen om een geharmoniseerde toepassing te verwezenlijken.

3. Toetreding tot de markt

3.0 Algemeen

De leden van het CDA merkten op dat nieuwe toetreders op de markt voor elektronische communicatie nauwelijks een voet aan de grond krijgen. Zij meenden dat maatregelen om dit tegen te gaan in de praktijk star en traag blijken te zijn, omdat juridische procedures het opleggen van tarief- of andere toegangsregels kunnen vertragen. Naar aanleiding van deze opmerkingen vragen deze leden hoe de regering marktwerking denkt te stimuleren (mvt pag. 18). In het nieuwe stelsel kan het college partijen verplichtingen opleggen als deze partijen een aanmerkelijke marktmacht hebben op een bepaalde markt voor openbare elektronische communicatiediensten of -netwerken. In dit verband zijn vooral toegangsverplichtingen van belang. Globaal komt het er op neer dat partijen met een aanmerkelijke marktmacht op een bepaalde, door het college vastgestelde relevante markt, andere partijen toe moeten laten tot hun infrastructuur of tot hun dienstverlening. Dat moet gebeuren op «redelijke» voorwaarden en tarieven die het college zonodig kan vaststellen. Anders dan in het nu nog geldende stelsel, geldt dit systeem voor elke door het college vast te stellen relevante markt. Nu geldt het toegangsregime alleen voor een aantal bij wet aangewezen markten (zoals openbare vaste telefonie en huurlijnen). Het belang van het nieuwe stelsel is dat partijen – vaak nieuwkomers – die sterk afhankelijk zijn van de infrastructuur of de dienstverlening van een partij met aanmerkelijke marktmacht het recht hebben om op redelijke voorwaarden en tarieven de infrastructuur of de diensten van die partij te gebruiken. Voor de partij met aanmerkelijke marktmacht geldt dan een leveringsplicht. Deze systematiek geldt voor elke relevante markt van openbare elektronische communicatiediensten of -netwerken. Dit systeem, dat dwingend in de Europese regels is vastgelegd, is naar mijn stellige overtuiging een belangrijk hulpmiddel voor nieuwkomers. Dat partijen tegen beslissingen van bestuursorganen in beroep kunnen gaan is in een rechtsstaat onvermijdelijk, en vloeit overigens ook voort uit de Europese richtlijnen zelf.

De leden van de CDA-fractie vonden dat het niet duidelijk is op welke wijze procedures bekort kunnen worden en sneller kan worden opgetreden. De leden van de D66-fractie wezen op de praktijk waarin veel zaken die bij de rechter voorliggen nu vastlopen door de lange beslistermijn van juridische procedures. Zij achtten het een gemiste kans dat het voorliggende wetsvoorstel hier niets over regelt. De leden van de D66-fractie vroegen om nader op dit knelpunt in te gaan. In reactie op deze vraag ga ik er vanuit dat gevraagd wordt naar de mogelijkheid om de (beslis)termijnen voor het beslechten van geschillen en juridische procedures te bekorten en naar de mogelijkheid voor het college om op zo kort mogelijke termijn verplichtingen op te leggen aan ondernemingen die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht op een relevante markt of om handhavend op te treden. Er is zowel in het voorliggende wetsvoorstel als in een wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht reeds een aantal maatregelen voorgesteld ter bekorting van juridische procedures. In de huidige Telecommunicatiewet is bepaald dat een geschil inzake interconnectie binnen zes maanden moet zijn beslecht. Die termijn geldt ook voor een geschil inzake bijzondere toegang of ontbundelde toegang tot het aansluitnet. Deze beslistermijn wordt op grond van de Kaderrichtlijn teruggebracht naar zeventien weken. Daarnaast kan op grond van artikel 8:1, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht, rechtstreeks beroep, dus zonder eerst de bezwaarschriftenprocedure te volgen, worden ingesteld tegen besluiten van het college die zijn voorbereid volgens een van de uitgebreide voorbereidingsprocedures van de Algemene wet bestuursrecht. Dat is onder meer het geval bij besluiten waarbij verplichtingen worden opgelegd aan ondernemingen die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht op een relevante markt. Dit is geregeld in artikel 6b.1 (artikel I, onderdeel Y, van het wetsvoorstel). De termijnen die met betrekking tot bezwaar en beroep gelden, zijn neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Zoals bekend zal zijn, is een wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht ingediend op grond waarvan met wederzijds goedvinden van de betrokken partijen de bezwaarschriftenprocedure kan worden overgeslagen (wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enige andere wetten in verband met de mogelijkheid om de bezwaarschriftenprocedure met wederzijds goedvinden buiten toepassing te laten (rechtstreeks beroep)). Zoals ik in antwoord op een eerdere vraag van de PvdA heb aangegeven, zal ik onderzoeken of de door veel partijen geuite onvrede over de duur van de behandeling van bezwaar en beroep, daadwerkelijk een probleem vormt en zo ja, wat aard en omvang van dat probleem is. Besluiten om verplichtingen op te leggen aan ondernemingen die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht, zijn gebaseerd op desbetreffende vastgestelde relevante markt en de analyse van die markt. De snelheid waarmee dergelijke besluiten kunnen worden opgelegd, wordt bepaald door de termijn die nodig is voor de marktafbakening, de analyse van die markt en de te houden consultatie. Op grond van de Kaderrichtlijn moet het ontwerp van een besluit als hiervoor bedoeld nationaal worden geconsulteerd. Indien een dergelijk besluit tevens van invloed is op de handel tussen de lidstaten van de Europese Unie, moeten het tevens in ontwerp aan de Europese Commissie en de andere nationale regelgevende instanties worden overgelegd. Met betrekking tot het handhavend optreden van het college merk ik op dat het aan het college is om zo snel mogelijk op te treden nadat overtreding van de regels is geconstateerd. Uiteraard moet dat optreden wel binnen de algemene juridische kaders geschieden. In dat verband valt te denken aan het toepassen van bestuursdwang. Daarop is afdeling 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

3.2 Machtigingen, vergunningen en registratie

De leden van de CDA-fractie waren van mening dat de systematiek van de

registraties en de betaling van de jaarlijks verschuldigde vergoedingen aangescherpt moeten worden. Zij vroegen of de regering het eens is met de gedachte om in de wet een bepaling op te nemen over de jaarlijkse verzoeken om verlenging van de registratie en een bepaling die de mogelijkheid biedt om als ultimum remedium de dienstverlening te beëindigen indien een bedrijf niet voldoet aan de eisen. Met betrekking tot het voorstel om aanbieders te verplichten jaarlijks een nieuw verzoek tot registratie te doen, is mijn reactie als volgt. De Machtigingsrichtlijn bepaalt dat het aanbieden van elektronische communicatienetwerken of elektronische communicatiediensten niet aan enige vorm van toestemming mag worden verbonden. Wel mag gevraagd worden dat degene die dergelijke netwerken of diensten wil aanbieden, daarvan mededeling doet aan de nationale regelgevende instantie. Bij die mededeling kan die informatie gevraagd worden die nodig is om een register aan te leggen. Dit is verwoord in artikel 2.1 van de wet (artikel I, onderdeel C): na ontvangst van de mededeling en de gegevens die nodig zijn voor de identificatie van degene die op de markt actief is c.q. gaat worden, vindt registratie plaats¹. Registratie is dus geen voorwaarde om tot de markt toe te treden. Het doel van registratie is dat duidelijk is voor zowel het college als voor andere aanbieders, wie er op de markt opereren. Het is mij niet duidelijk wat de noodzaak is van een jaarlijks verzoek tot registratie. Ongeacht de achtergrond van een dergelijke verplichting, ben ik van mening dat die niet wenselijk is en zelfs in strijd is met de Machtigingsrichtlijn. Ten eerste heeft een dergelijke plicht geen materiële betekenis. Het bij het college geregistreerd zijn, is immers geen voorwaarde om netwerken of diensten aan te bieden. Indien jaarlijkse registratie wel een voorwaarde zou moeten zijn voor het mogen aanbieden van netwerken en diensten, dan is dat in strijd met de Machtigingsrichtlijn. Met andere woorden: men kan tot de markt toetreden zonder de hiervoor bedoelde mededeling te hebben gedaan. Het niet doen van de mededeling is overigens wel een overtreding van de wet. Ten tweede leidt een jaarlijks verzoek tot registratie tot extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De mogelijkheid om de dienstverlening van een bedrijf te beëindigen indien de bepalingen van de wet niet worden nageleefd, is een zeer zware sanctie. De wet bevat reeds een aantal sanctie-instrumenten, te weten het opleggen van een boete, het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een last onder dwangsom. Indien er sprake is van herhaaldelijke overtreding dan is een last onder dwangsom een zeer effectief instrument. Het beëindigen van de dienstverlening zal – uiteindelijk – de sluiting van een bedrijf betekenen. De verplichtingen van de wet zijn niet van dien aard dat bedrijfs-sluiting een proportionele sanctie is. Daarnaast betekent sluiting van een bedrijf dat de dienstverlening aan diens klanten, waaronder consumenten, wordt beëindigd. Tevens moet bedacht worden dat het beëindigen van de dienstverlening door een aanbieder van een of meer universele diensten zeer waarschijnlijk geen reële optie is, zolang er maar één aanbieder die diensten verzorgt. Andere zaken die van belang zijn bij een bedrijfssluiting zijn de maatschappelijke gevolgen. Te denken valt aan de kosten waar de eindgebruikers voor komen te staan bij het overstappen naar een andere aanbieder en de personele gevolgen. Gezien de grote consequenties die een bedrijfssluiting heeft, ben ik van mening dat een dergelijke sanctie, ook niet als ultimum remedium, een proportionele sanctie is. Een dergelijke sanctie-instrument past naar mijn mening dan ook niet in de wet. Overigens laat het voorgaande onverlet dat gebruiksrechten (voor nummers en voor frequenties) kunnen worden ingetrokken.

3.4 Nummerbeleid en nummerbeheer

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af hoe de regering denkt over de suggestie van OPTA dat nummerplannen door de nri moeten worden beheerd en worden vastgesteld. Het opstellen van nummerplannen en het

¹ De meldingsplicht geldt overigens alleen voor degenen die openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten aanbieden.

nummerbeheer zijn taken die op grond van artikel 10 van de Kaderrichtlijn aan een nri moeten worden toegewezen. Ook de leden van de D66-fractie vroegen waarom ervoor gekozen is de minister het nummerplan te laten vaststellen en waarom dat niet in bijvoorbeeld een aanwijzing wordt geregeld en de vaststelling van het nummerplan wordt neergelegd bij de toezichthouder. Uitgaande van het principe van scheiding van beleid en uitvoering worden sommige taken bij de minister belegd en andere taken bij het college. Dus zowel het college als de minister zijn nationale regelgevende instantie, afhankelijk van de specifieke taak. Deze situatie bestaat ook in een aantal andere Europese landen. Over de vraag hoe de taakverdeling voor nummerplannen en nummerbeheer in de toekomst er uit zou kunnen zien vindt momenteel studie plaats. Ik acht het daarbij van belang dat ik de verantwoordelijkheid behoud ten aanzien van de vraagstukken met een overwegend maatschappelijk karakter en de vraagstukken ten aanzien van Europese harmonisatie.

De leden van de CDA-fractie meenden dat het voor eindgebruikers gemakkelijker moet zijn om nummers mee te nemen (nummerportabiliteit), zodat het overstappen naar een andere aanbieder eenvoudiger wordt. Zij vroegen of de regering van mening is dat hiervoor al voldoende garanties worden geboden. De bepalingen in artikel 4.10 van de Telecommunicatiewet en de uitwerking daarvan in een algemene maatregel van bestuur, tezamen met het toezicht daarop door het college, bieden naar mijn mening inderdaad voldoende garanties.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de consument naast het recht op nummerbehoud bij een overstap naar een andere dienstverlener dit recht ook heeft indien hij bij dezelfde aanbieder een andere dienst afneemt. Tevens vroeg de leden van de PvdA of er in dit kader ook regels zijn voor de verrekening van kosten tussen de operators en als dit niet het geval is of dergelijke regels dan niet noodzakelijk zijn. Artikel 4.10 beschrijft zowel in de geldende tekst in de Telecommunicatiewet als in de nieuwe tekst in het wetsvoorstel drie vormen van nummerportabiliteit. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke vormen van nummerportabiliteit voor welke typen diensten daadwerkelijk van kracht zijn. Artikel 4.10 biedt derhalve de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur, in dit geval het Besluit nummerportabiliteit, de abonnee het recht te geven om zijn nummer te behouden indien hij bij dezelfde aanbieder onder hetzelfde nummer een andere dienst wenst af te nemen. Een wijziging van het Besluit nummerportabiliteit op grond van artikel 30 Universeledienstrichtlijn wordt daartoe momenteel voorbereid. Ik wil hierbij wel benadrukken dat de nieuw af te nemen dienst wel binnen dezelfde bestemming voor dit nummer in het betreffende nummerplan moet vallen. Bij nummerportabiliteit zal in het algemeen van verrekening van kosten tussen operators geen sprake zijn. Als het nummer niet aan de gebruiker zelf is toegekend, gaat nummertoekenning van rechtswege over naar de «ontvangende» aanbieder, maar deze is hiervoor geen kosten verschuldigd aan de oorspronkelijke nummerhouder. Mocht de oorspronkelijke aanbieder in verband met de portering interconnectie-activiteiten verrichten voor de ontvangende aanbieder, dan geldt voor die werkzaamheden op grond van het voorgestelde artikel 4.10, zevende lid, de eis van kostenoriëntatie.

3.5 Graafrechten en gedeeld gebruik

De leden van het CDA constateerden dat de toezichthouder pleit voor onafhankelijkheid van gemeenten bij het coördineren van de aanleg van glasvezelnetwerken en vroegen de leden hoe de regering over deze suggestie denkt. Verder vroegen de leden van de CDA-fractie naar de stand van zaken met betrekking tot het realiseren van glasvezelnetwerken

op initiatief van de gemeente. Aanvullend vroegen zij of de regering kan aangeven welke risico's aan dergelijke initiatieven zijn verbonden. Gemeenten hebben een eigen en onafhankelijke rol bij het coördineren van de aanleg van glasvezelnetwerken. Dat betekent niet dat gemeenten de totstandkoming van glasvezelnetwerken niet zouden mogen stimuleren. De initiatieven van de gemeenten bevinden zich nog voornamelijk in de planfase. Gemeenten kunnen een nuttige, stimulerende rol spelen bij de aanleg en ontwikkeling van breedband, bijvoorbeeld door de bundeling van de vraag, de ordening van initiatieven in de wijken en het realiseren van netwerkverbindingen voor publieke diensten. Vanwege de stimulerende rol die gemeenten kunnen spelen, is ook de subsidieregeling breedbandproeven door mijn ministerie tot stand gebracht. Acht gemeenten hebben aan de hand van hun plannen subsidie toegewezen gekregen, waarbij ik opmerk dat deze subsidiegelden slechts gebruikt mogen worden voor planvorming en niet voor financiering van infrastructuur. Indien de markt niet tot betaalbare aansluiting kan komen, kan financiële betrokkenheid van gemeenten nuttig zijn. Indien gemeenten financieel participeren in de aanleg van netwerken, doet zich mogelijk de vraag voor of er sprake is van marktverstoring. In een dergelijk geval gelden de Europese regels inzake staatssteun. Van belang is dat steeds wordt gekozen voor open, transparante en non-discriminatoire procedures (aanbesteding) waardoor alle geïnteresseerde marktpartijen gelijke kansen krijgen (bij aanleg, beheer en onderhoud).

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of het niet mogelijk was in dit wetvoorstel tevens te anticiperen op de problemen die in de praktijk van het uitoefenen van graafrechten worden geconstateerd en op welke termijn nadere voorstellen terzake kunnen worden verwacht. De nieuwe Europese richtlijnen nopen op zichzelf niet tot een inhoudelijke aanpassing van hoofdstuk 5 van de wet (dat hoofdstuk bevat de regels met betrekking tot de gedoogplicht voor aanleg, instandhouding en opruiming van kabels). Dat neemt niet weg dat er toch aanleiding is om dat hoofdstuk nader te bekijken. Dit is ingegeven door de signalen van verschillende partijen met betrekking tot de problemen die zij ondervinden bij de aanleg, het instandhouden en/of opruimen van openbare telecommunicatie- en omroepinfrastructuur. Hiertoe is inmiddels een traject gestart waarin nieuw beleid wordt ontwikkeld. Dit zal naar verwachting gaan leiden tot herziene wetgeving. Om te voorkomen dat de implementatie van Europese regelgeving onnodig vertraagd wordt, heb ik er voor gekozen om de herziening van hoofdstuk 5 in een apart wets-traject ter hand te nemen. Ik streef er naar nog dit jaar met een wetsvoorstel te komen.

4. Verplichtingen voor aanbieders met aanmerkelijke marktmacht

Met betrekking tot de in de Kaderrichtlijn voorgeschreven consultatieprocedures wilden de leden van de CDA-fractie graag weten waarom in het voorliggende wetsvoorstel niet is voorzien in een consultatie- en transparantieprocedure. Naar mijn mening is in het wetsvoorstel wel voorzien in de in de Kaderrichtlijn (artikelen 6 en 7) voorgeschreven consultatieprocedures. Artikel 6 van de Kaderrichtlijn schrijft voor dat besluiten die in overeenstemming met de richtlijnen worden genomen en die aanzienlijke gevolgen hebben voor de relevante markt in ontwerp aan belanghebbenden moeten worden voorgelegd, alvorens het voorgenomen besluit kan worden vastgesteld. Dat artikel is geïmplementeerd in het in artikel I, onderdeel Y, voorgestelde artikel 6b.1 van de wet. Artikel 7 van eerdergenoemde richtlijn bepaalt dat de daar bedoelde besluiten in ontwerp aan de Europese Commissie en de nri's in de andere lidstaten van de Europese Unie moeten worden voorgelegd indien die (ontwerp)-besluiten van invloed zijn op de handel tussen de lidstaten van de Euro-

pese Unie. De Commissie van de Europese Gemeenschappen kan ten aanzien van een aantal van de hiervoor bedoelde besluiten verzoeken om het ontwerp besluit niet vast te stellen indien zij van mening is dat het ontwerp een belemmering vormt voor de interne markt of indien zij ernstige twijfels heeft over de verenigbaarheid van het ontwerp met het Gemeenschapsrecht. Deze Europese consultatieprocedure is voorgeschreven in het in artikel I, onderdeel Y, voorgestelde artikel 6b.2 van de wet.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering van mening is dat het Europese mededingingsrecht het college voldoende mogelijkheden biedt om (deel)markten te definiëren en vervolgens die markten nader te analyseren. Aan de hand van een analyse van de markt wordt het speelveld van de concurrentie afgebakend, waarbij wordt vastgesteld welke ondernemingen daadwerkelijk met elkaar concurreren. In het huidige regime worden de markten in de wet gedefinieerd en kan het college zelf geen (deel)markten onderscheiden. Doordat het college nu zelf markten kan afbakenen kan veel beter recht worden gedaan aan de feitelijke omstandigheden op de markt. De Europese Commissie heeft in een aanbeveling enkele belangrijke markten benoemd die in ieder geval onderzocht zal moeten worden. Daarnaast heeft de Europese Commissie ook nog richtsnoeren opgesteld waarin uitvoerig wordt beschreven hoe markten moeten worden afgebakend. De Europese Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten hebben al veel ervaring opgedaan met de toepassing van het begrip relevante markt. Door goede samenwerking met de NMa en andere toezichthouders zal het afbakenen van markten voor het college naar verwachting dan ook geen onoverkomelijke problemen opleveren.

De leden van de fractie van de PvdA wezen op het belang dat het college zijn marktanalyse en mogelijke verplichtingen goed motiveert en onderbouwt en vroegen zich af hoe de regering hier tegenaan kijkt. Ook vroegen de leden van de fractie van de PvdA in te gaan op de regels die de Europese richtlijnen op dit punt stellen. Net als de leden van de fractie van de PvdA ben ik van oordeel dat het college het motiveringsbeginsel in acht moet nemen. De verplichting hiertoe is overigens al geregeld. Elk besluit van een bestuursorgaan moet namelijk op grond van artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht berusten op een deugdelijke motivering. Aangezien het college een bestuursorgaan is, geldt deze verplichting ook voor het college als het, bijvoorbeeld, uitvoering geeft aan het in hoofdstuk 6a van het wetsvoorstel neergelegde aanmerkelijke marktmacht-regime. Voor wat betreft het opleggen van verplichtingen aan ondernemingen die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht, is daarbij van belang dat uit het marktonderzoek moet blijken welke problemen zich voordoen of kunnen voordoen op de desbetreffende markt. Artikel 6a.2, derde lid, vereist vervolgens dat de op te leggen verplichtingen gebaseerd zijn op het geconstateerde probleem. Ook vereist laatstgenoemd lid dat de op te leggen verplichtingen in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 proportioneel en gerechtvaardigd zijn. Voor wat betreft de verhouding met de nieuwe richtlijnen wijs ik er op dat artikel 6a.2, derde lid, strekt tot implementatie van artikel 8, vierde lid, van de Toegangsrichtlijn en artikel 17, tweede lid, eerste volzin, van de Universeledienstrichtlijn. Voorts is van belang dat de punten 117 tot en met 121 van de Richtsnoeren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 11 juni 2002 voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het Gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (PbEG C 165) gewijd zijn aan de toepassing van het evenredigheids- en motiveringsbeginsel. Het college moet op grond van

artikel 6a.1, zevende lid, rekening houden met deze richtsnoeren wanneer hij uitvoering geeft aan het voorgestelde hoofdstuk 6a.

De leden van de SP-fractie vroegen of de minister voor iets meer duidelijkheid kan zorgen over de wijze van marktafbakening en de gevolgen voor de toegang tot netwerken (voorbeeld internettoegang) en of de minister bereid is om zorg te dragen voor een marktafbakening die er voor zorgt dat er ook concurrentie op infrastructuur mogelijk wordt. Relevante markten moeten worden afgebakend overeenkomstig de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht. In de richtsnoeren van de Europese Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht wordt uitgebreid beschreven hoe markten afgebakend moeten worden. Het college zal de relevante markten afbakenen. Ik zal zelf dus geen markten afbakenen. Het reguleringsregime zoals dat gaat gelden heeft als algemeen uitgangspunt dat, indien de concurrentie tussen aanbieders van infrastructuur onvoldoende is, er concurrentie op infrastructuur kan worden bewerkstelligd, bijvoorbeeld door middel van het opleggen van toegangsverplichtingen. Dat geldt dus ook voor internettoegang.

De leden van de Socialistische Partij merkten op dat de positie van KPN als beheerder van het aansluitnetwerk er toe heeft geleid dat internet voor een vast bedrag per maand in dunner bevolkte delen van Nederland niet van de grond komt, omdat KPN dat niet lucratief genoeg vindt. Zij vroegen of de minister bereid is de markten zo af te bakenen dat KPN verplicht kan worden om ISP's overal in Nederland bitstroomtoegang te verschaffen? Bepaling van relevante markten geschiedt door het college, overeenkomstig de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht. Daarbij moet het college bovendien rekening houden met de aanbeveling van de Europese Commissie inzake relevante markten. Voor de Minister van Economische Zaken is hier geen rol weggelegd. Overigens merk ik nog op dat uit het vaststellen van markten op zichzelf geen verplichtingen voor marktpartijen voortvloeien. Daartoe zal eerst de procedure gevolgd moeten worden die in het voorgestelde hoofdstuk 6a is beschreven.

De leden van de LPF-fractie vroegen of OPTA met betrekking tot beslissingen en uitspraken gebonden is aan termijnen. In mijn antwoord ga ik ervan uit dat de LPF vraagt naar de van toepassing zijnde termijnen voor het nemen van besluiten waarbij verplichtingen aan ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht worden opgelegd, in stand gehouden of ingetrokken. Voor die besluiten is het niet goed mogelijk eenduidige termijnen te bepalen. Een dergelijk besluit is immers afhankelijk van de marktdefinitie, de marktanalyse en de (eventuele) nationale dan wel Europese consultatie. Wel is in hoofdstuk 6a bepaald dat de marktdefinitie, de marktanalyse en het nemen van een besluit inzake het opleggen, instandhouden of intrekken van verplichtingen die zijn opgelegd aan ondernemingen die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht zo spoedig mogelijk gebeurt. Aangezien het om een dynamische sector gaat, is in artikel 6a.4 (artikel I, onderdeel X) bepaald dat in ieder geval uiterlijk drie jaar nadat een besluit van het college waarbij verplichtingen zijn opgelegd, in stand zijn gehouden of in werking zijn getreden, het college moet beslissen of dat besluit nog gerechtvaardigd is. Met betrekking tot besluiten die het college neemt inzake geschillen wordt in artikel 12.5, eerste lid, van de Wet geregeld dat die besluiten binnen zeventien weken genomen moeten worden na ontvangst van een verzoek een geschil te beslechten. Die termijn kan in uitzonderlijke gevallen worden verlengd met maximaal acht weken. Indien een aan het college voorgelegd geschil tevens onder de bevoegdheid valt van de nri in een andere lidstaat, dan moet binnen vierentwintig weken een besluit inzake dat geschil zijn

genomen. Deze termijn houdt verband met de afstemming die tussen het college en de andere nri is vereist. Ten aanzien van beslissingen op bezwaar, zijn de termijnen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

4.3 Aanmerkelijke marktmacht

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat door de toelichting bij het begrip aanmerkelijke marktmacht de ogenschijnlijke verruiming van de definitie te niet lijkt te worden gedaan doordat in de memorie van toelichting is aangegeven dat er in het mededingingsrecht in het algemeen van wordt uitgegaan dat van een economische machtspositie sprake kan zijn als een bedrijf een marktaandeel bezit van meer dan 40% en dat daar (vaak) sprake van zal zijn als het marktaandeel groter is dan 50%. Zij vroegen of naar de mening van regering vaker of juist minder vaak een aanmerkelijke marktmacht zal worden geconstateerd en of er sprake is van verruiming van de mogelijkheden van de toezichthouder of een inkrimping. In de memorie van toelichting is aangegeven dat bij het bepalen van aanmerkelijke marktmacht met meer factoren rekening moet worden gehouden dan alleen marktaandeel. De percentages zijn slechts genoemd om een beeld te geven van het verschil tussen het oude en het nieuwe begrip aanmerkelijke marktmacht en moeten zeker niet worden gelezen als een definitie van het begrip aanmerkelijke marktmacht. De richtsnoeren van de Europese Commissie gaan uitgebreid in op het begrip aanmerkelijke marktmacht. Of in het nieuwe systeem minder vaak of juist vaker sprake zal zijn van aanmerkelijke marktmacht is moeilijk in te schatten. Het nieuwe regime kent op dit punt immers twee simultane, tegengestelde bewegingen. De wijziging van de definitie van aanmerkelijke marktmacht leidt op zichzelf genomen tot een versoepeling. De invoering van het begrip relevante markt zal naar verwachting juist leiden tot een strenger regime, omdat markten naar verwachting nauwer afgebakend zullen worden dan nu het geval is. Het nieuwe regime zal daarom soms soepeler en soms strenger uitwerken. In ieder geval biedt het nieuwe regime het college voldoende mogelijkheden om op te treden als dat nodig is.

De leden van de SP-fractie vroegen of ik het met hen eens ben dat het begrip aanmerkelijke marktmacht zoveel mogelijk vanuit het perspectief van de consument dient te worden geïnterpreteerd en zo ja, of ik bereid ben dit consumentenperspectief expliciet in de wet op te nemen. Ik ben het daar mee eens. Bij de afbakening van markten is het perspectief van de afnemer leidend. De vraag die in dat verband in feite steeds moet worden beantwoord is welke alternatieven een afnemer reëel gezien ter beschikking heeft staan als hij een product of dienst wil afnemen. In feite worden dus de keuzemogelijkheden vanuit het perspectief van de afnemers geïnventariseerd. Daarna wordt vastgesteld of een van de betrokken aanbieders aanmerkelijke marktmacht heeft. Daarmee wordt in feite de vraag beantwoord of afnemers voldoende keuzemogelijkheden hebben, zodat geen van de betrokken aanbieders misbruik kan maken van zijn marktmacht. Het consumentenperspectief zit dus volledig besloten in het nieuwe analysekader zoals dat in het wetsvoorstel is opgenomen. Ook in de algemene doelstellingen (artikel 1.3) en in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het belang van de burger/consument voorop staat. In het voorliggende wetsvoorstel wordt daar dan ook uitwerking aan gegeven.

De leden van de fractie van D66 merkten op dat artikel 14, derde lid, van de Kaderrichtlijn, dat betrekking heeft op de hefboomwerking van aanmerkelijke marktmacht, niet is geïmplementeerd en vroegen zich voorts af waarom artikel 6a.1, vijfde lid, onderdeel b, niet verwijst naar artikel 6a.11.

Artikel 14, derde lid, van de Kaderrichtlijn bepaalt dat als een onderneming op een (relevante) markt beschikt over een aanmerkelijke marktmacht zij ook op een andere nauw verwante markt kan beschikken over een aanmerkelijke marktmacht, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Het doel van dit lid is een marktsituatie te ondervangen die te vergelijken valt met die welke aanleiding gaf tot het Tetra Pak II-arrest (C-333/94). In die zaak heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat een onderneming die een machtspositie als bedoeld in artikel 86 (thans 82) van het EG-verdrag had op één markt, en een leidende positie op een andere, doch nauw verwante markt, in een positie verkeerde die kon worden gelijkgesteld met een machtspositie op deze markten gezamenlijk. Zoals reeds in de toelichting op artikel 1.1, onderdeel s, is uiteengezet, beoogt de definitie van aanmerkelijke marktmacht een definitie te zijn die gelijkwaardig aan het begrip machtspositie als gedefinieerd in de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen is. Deze keuze van de Europese wetgever heeft, zoals de Europese Commissie terecht uiteenzet in haar richtsnoeren, tot gevolg dat nri's bij de toepassing van het aanmerkelijke marktmacht-regime ervoor moeten zorgen dat hun besluiten in overeenstemming zijn met de relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg wat betreft machtsposities. Eén van de relevante arresten waarin wordt aangegeven wanneer er sprake kan zijn van een machtspositie is het eerder genoemde Tetra Pak II-arrest. Door de definitie van aanmerkelijke marktmacht, welke gelijkwaardig is aan het begrip machtspositie, te implementeren in artikel 1.1, onderdeel s, is dan ook een marktsituatie als bedoeld in het Tetra Pak II-arrest en artikel 14, derde lid, van de Kaderrichtlijn ondervangen. Het is naar mijn oordeel dan ook niet nodig om artikel 14, derde lid, van de Kaderrichtlijn, waarin een voorbeeld wordt gegeven wanneer er sprake kan zijn van een aanmerkelijke marktmacht, apart te implementeren. Voorts zij nog gewezen op paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting. In deze paragraaf wordt een aantal voorbeelden genoemd van wanneer er sprake kan zijn van een aanmerkelijke marktmacht. Onder andere wordt daarbij ingegaan op de situatie dat een onderneming een aanmerkelijke marktmacht kan hebben op een bepaalde markt als gevolg van een aanmerkelijke marktmacht op een andere nauw verbonden markt. In artikel 6a.1, vijfde lid, is bepaald waar het marktonderzoek in ieder geval op gericht moet zijn. Het gaat hierbij onder meer om de vraag welke verplichtingen als bedoeld in de artikelen 6a.6 tot en met 6a.10 passend zijn voor ondernemingen die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht. De verplichtingen, bedoeld in de artikelen 6a.6 tot en met 6a.10 kunnen krachtens artikel 6a.2, eerste lid, worden opgelegd. Artikel 6a.11 biedt de grondslag om met toegang verband houdende verplichtingen bij ministeriële regeling aan te wijzen die niet zijn opgenomen in hoofdstuk 6a. Deze (eventueel) bij ministeriële regeling aan te wijzen verplichtingen kunnen door het college op grond van artikel 6a.11, eerste lid, indien er sprake is van een uitzonderlijke omstandigheid, aan ondernemingen die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht worden opgelegd. Nu bij ministeriële regeling aangewezen verplichtingen niet kunnen worden opgelegd krachtens artikel 6a.2, eerste lid, maar krachtens artikel 6a.11, eerste lid, is een verwijzing in artikel 6a.1, vijfde lid, onderdeel b, naar artikel 6a.11 niet nodig.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de keuze voor een meer functioneel criterium in plaats van een getalsmatig criterium voor het bepalen van aanmerkelijke marktmacht in het nadeel is van nieuwe bedrijven op de markt. Naar mijn inschatting zal het nieuwe reguleringsregime gunstig uitwerken voor nieuwe bedrijven. Niet alleen het criterium voor aanmerkelijke marktmacht zal worden gewijzigd, maar tegelijkertijd zullen markten straks worden afgebakend overeenkomstig de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht. De wijziging van de

definitie van aanmerkelijke marktmacht leidt op zichzelf genomen tot een versoepeling. De invoering van het begrip relevante markt zal naar verwachting juist leiden tot een strenger regime, omdat markten naar verwachting nauwer afgebakend zullen worden. Het nieuwe regime zal daarom soms soepeler en soms strenger uitwerken. In ieder geval biedt het nieuwe regime het college voldoende mogelijkheden om op te treden als dat nodig is. Indien er sprake is van onvoldoende concurrentie tussen aanbieders van infrastructuur kan het college aanbieders met aanmerkelijke marktmacht er toe verplichten om nieuwkomers onder redelijke voorwaarden op zijn infrastructuur toe te laten.

4.4 Het opleggen van verplichtingen

De leden van de CDA-fractie merkten op dat in de dynamische markt van de telecommunicatie situaties heel snel veranderen. Zij vroegen zich af waarom toch wordt vastgehouden aan een maximale termijn van 3 jaar voor de evaluatie van marktanalyses en verplichtingen. Het college moet inderdaad binnen een periode van 3 jaar nadat een besluit in werking is getreden, formeel besluiten de opgelegde verplichtingen in stand te houden of in te trekken. Voor de maximale termijn van 3 jaar is gekozen omdat ik verwacht dat een belangrijk aantal besluiten voor een dergelijke periode van kracht zullen zijn. Het gaat echter om een maximale periode. Als daar aanleiding voor is kan het college de in het besluit vervatte verplichtingen ook eerder evalueren. Indien de betrokken marktpartij of een andere partij gemotiveerd aangeeft dat de omstandigheden dusdanig gewijzigd zijn dat de betrokkene onderneming niet langer beschikt over aanmerkelijke marktmacht of een of meer verplichtingen niet langer passend zijn, zal dat voor het college aanleiding kunnen zijn om eerder te starten met een evaluatie van de opgelegde verplichtingen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af waarom er sprake moet zijn van een niet-concurrerende markt én aanmerkelijke marktmacht voordat het college verplichtingen kan opleggen aan marktpartijen. Voorts vroegen de leden van de fractie van de PvdA zich af hoe de rechter de proportionaliteit van een maatregel moet toetsen, zoals artikel 6a.2, derde lid, vereist. Zij wezen daarbij op de goede balans die naar hun mening gevonden moet worden bij dat rechterlijk oordeel. Ook vroegen de leden zich af hoe het college beginnende markten in zijn analyse moet betrekken. In de artikelen 15 en 16 van de Kaderrichtlijn is bepaald dat de nri een aantal stappen moet doorlopen voordat verplichtingen kunnen worden opgelegd aan ondernemingen die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht. Het gaat hierbij om de volgende stappen: het bepalen en onderzoeken van relevante markten, het vaststellen of een relevante markt al dan niet daadwerkelijk concurrerend is, en, zo neen, het vaststellen welke ondernemingen beschikken over een aanmerkelijke marktmacht. Een nauwkeurige omzetting van de Kaderrichtlijn vereist dan ook dat bovengenoemde vier stappen in nationaal recht worden omgezet. Overigens brengt de stap van (niet) daadwerkelijke concurrentie geen noemenswaardige uitvoeringslast voor het college met zich mee. De reden hiervoor is dat als het college heeft aangetoond dat er op een markt een onderneming actief is die beschikt over een aanmerkelijke marktmacht, zij ook heeft aangetoond dat de markt niet daadwerkelijk concurrerend is. Dit is overigens niet geregeld in de Kaderrichtlijn, maar neergelegd in de richtsnoeren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, die ik op dit punt onderschrijf. Voor wat betreft het vereiste van proportionaliteit, bedoeld in artikel 6a.2, derde lid, wijs ik erop dat dit vereiste strekt tot implementatie van artikel 8, vierde lid, van de Toegangsrichtlijn en artikel 17, tweede lid, eerste volzin, van de Universeledienstrichtlijn. Het proportionaliteitsbeginsel, ook wel aangeduid als evenredigheidsbeginsel, zal dan ook primair gezien moeten

worden vanuit de rol die het vervult in het communautaire recht. Voorts wijs ik naar de punten 117 tot en met 121 van de richtsnoeren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen waarin uitvoerig wordt ingegaan op de wijze waarop de nri's met het evenredigheidsbeginsel moeten omgaan. Het college moet op grond van artikel 6a.1, zevende lid, rekening houden met deze richtsnoeren. Daarnaast is niet onbelangrijk dat het evenredigheidsbeginsel in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wetbestuursrecht is verankerd, zodat de rechter niet onbekend is met dit rechtsbeginsel. Tot slot vroegen de leden van de fractie van de PvdA zich af hoe het college met beginnende markten moet omgaan. Het college moet op grond van artikel 6a.1, eerste lid, de markten bepalen die in de aanbeveling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen staan, tenzij deze markten in Nederland niet kunnen worden bepaald. Markten die niet in de aanbeveling staan, kan het college bepalen indien hier naar zijn oordeel aanleiding toe is. Beginnende markten die niet in de aanbeveling staan hoeven derhalve niet door het college te worden bepaald. In overweging 15 van de aanbeveling van de Commissie van de Europese Gemeenschappen betreffende relevante product- en dienstenmarkten is aangegeven dat beginnende markten in beginsel niet moeten worden onderworpen aan ex ante regelgeving. Deze opvatting, die door mij gedeeld wordt, brengt met zich mee dat de Commissie waarschijnlijk geen beginnende markten in (toekomstige) aanbevelingen zal opnemen. Indien toch een beginnende markt wordt onderzocht, zal op het college een extra zware bewijslast rusten om aan te tonen dat (bepaalde) verplichtingen passend zijn. Met name zal hieraan voldaan zijn indien uit een prospectieve analyse blijkt de onderneming die beschikt over een aanmerkelijke marktmacht een langdurige machtsposities dreigt te verwerven. Voorts wijs ik erop dat het mogelijk kan zijn dat een onderneming beschikt over een aanmerkelijke marktmacht op een beginnende markt als gevolg van het feit dat zij een aanmerkelijke marktmacht heeft op een andere nauw verwante niet beginnende markt. Deze situatie wordt aangeduid als de hefboomwerking van marktmacht en zal meestal worden aangetroffen in verticaal geïntegreerde markten. Dit is in de telecomsector veelal het geval wanneer een onderneming op zowel de infrastructuurmarkt als de «downstream» (beginnende) dienstenmarkt beschikt over een aanmerkelijke marktmacht. Door bijvoorbeeld de ondernemingen die beschikt over een aanmerkelijke marktmacht toegangsverplichtingen op te leggen kunnen in de regel spill-over-effecten op de (beginnende) «downstream» markt worden voorkomen, zodat op deze wijze daadwerkelijke concurrentie op de (beginnende) «downstream» markt kan worden bereikt.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat kabelaanbieders door hun machtspositie zich vaak een slechte service kunnen permitteren, omdat de klant niet kan overstappen naar een concurrent. De klant wordt daarmee de dupe van de imperfecte markt. Zij vroegen welke mogelijkheden de regering ziet om een dergelijk misbruik van een economische machtspositie te bestraffen of te corrigeren. Zij vroegen voorts of de regering meent dat de instrumenten voor de toezichthouder hiervoor afdoende zijn, en zo nee, of de regering bereid is aanvullende maatregelen te nemen. De positie van consumenten kan allereerst worden versterkt door de dienstenconcurrentie te bevorderen. Consumenten krijgen dan meer keuzemogelijkheden, waardoor aanbieders zich geen slechte dienstverlening kunnen permitteren. Klanten kunnen dan immers overstappen naar een concurrent. De maatregelen die op grond van de Toegangsrichtlijn kunnen worden genomen kunnen tot meer dienstenconcurrentie leiden. Te denken valt aan verplichtingen voor partijen met aanmerkelijke marktmacht om concurrerende dienstenaanbieders toegang tot hun infrastructuur te verlenen. Bieden deze maatregelen onvoldoende soelaas, dan kan regulering van eindgebruikersdiensten van aanbieders met een aanmerkelijke marktmacht aan de orde zijn. Het gaat daarbij om verplichtingen op

eindgebruikersniveau, genoemd in de artikelen 6a.12 t/m 6a.15. Daartoe behoort ook de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur verplichtingen in het leven te roepen, die door het college kunnen worden opgelegd. De hier geschetste systematiek geldt ook voor kabelexploitanten, omdat kabelinfrastructuur onder de nieuwe regels gaat vallen. Ten slotte kan de positie van de consument ook anderszins worden versterkt. Daarbij kan gedacht worden aan de verplichting voor bepaalde aanbieders om zich bij een geschillencommissie aan te sluiten, waar de consumenten met hun klachten terecht kunnen.

De leden van fractie van de SP-fractie merkten op dat als een toegangsverplichting is opgelegd, ook veilig gesteld zou moeten worden dat die toegang tegen een kostengeoriënteerde prijs wordt geboden. Zij meenden dat het wetsvoorstel hierover niet voldoende duidelijk is. Zij gaven aan dat termen als «kosten die redelijkerwijs gemaakt worden», «redelijk rendement», pas in de uitvoering van de wet en bij de rechter duidelijk gedefinieerd zullen worden. Zij spraken hun voorkeur uit dat – ten einde ellenslange processen te voorkomen – ook de berekeningsmethodiek in de wet zou worden opgenomen. Zij vroegen of de minister deze opvatting deelt, en zo ja, aan welke berekeningsmethodiek daarbij wordt gedacht. Het beantwoorden van de vraag in hoeverre de verplichting tot kostenoriëntatie moet gelden als één van de toegangsverplichtingen is voorbehouden aan het college. Het college zal, gelet op de marktomstandigheden, moeten bepalen of de verplichting tot kostenoriëntatie noodzakelijk en proportioneel is. Dat staat dus niet bij voorbaat vast. Als het college een verplichting tot kostenoriëntatie oplegt, dan kan dat op diverse manieren worden uitgewerkt. Ik verwijs naar § 4.5 van het algemene deel van de memorie van toelichting (blz. 26 e.v.) waar verschillende mogelijke benaderingen van kostenoriëntatie zijn geschetst. Het college zal moeten beoordelen welke uitwerking in de gegeven omstandigheden passend is. Dat geldt ook als in voorkomende gevallen moet worden beoordeeld wat een redelijk rendement is. De mate waarin investeringen risicodragend zijn, speelt daarbij bijvoorbeeld een rol. Het opnemen van een bepaalde berekeningsmethodiek in de wet, past niet bij de nieuwe Europese systematiek en de suggestie van de leden van de SP-fractie kan ik dan ook niet volgen.

De leden van de SP-fractie vonden de bepaling in het wetsvoorstel dat verplichtingen voor partijen met een aanmerkelijke marktmacht gebaseerd moeten zijn op de aard van het geconstateerde probleem erg onduidelijk. Zij vonden het nodig dat duidelijkheid wordt verschaft over de vraag welke overtredingen van de Wet tot het opleggen van welke verplichtingen zullen leiden. Anders zullen bedrijven met aanmerkelijke marktmacht beslissingen van het college altijd bij de rechter aanvechten, omdat passendheid, zoals hier geformuleerd, altijd kan worden aangevochten. Zij vroegen of de minister bereid is om duidelijk te maken wat de samenhang tussen overtredingen en de daaruit voortvloeiende verplichtingen is. Op grond van het voorgestelde hoofdstuk 6a kan het college ondernemingen aanwijzen die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht en deze ondernemingen passende verplichtingen opleggen. Daarvoor is niet vereist dat de desbetreffende onderneming een of meer voorschriften uit de Wet heeft overtreden. Ook is niet vereist dat de onderneming misbruik heeft gemaakt van zijn positie op de markt. Wel is vereist dat de desbetreffende onderneming beschikt over een aanmerkelijke marktmacht (economische machtspositie) en dat de op te leggen verplichtingen passend zijn gelet op het op de relevante markt geconstateerde probleem. Voor wat betreft het vereiste van passendheid verwijs ik naar de antwoorden op de vragen van de leden van de fractie van de PvdA met betrekking tot het proportionaliteits- en motiveringsbeginsel.

4.5 Toegang en daarmee samenhangende verplichtingen

De leden van de D66-fractie wezen op de wijze waarop in hoofdstuk 6a invulling is gegeven aan de bevoegdheden van het college. Volgens de leden wijkt die invulling op onderdelen af van de richtlijnen, in het bijzonder de Toegangsrichtlijn. Door voor bepaalde bevoegdheden het college afhankelijk te maken van politieke aansturing en vanwege de uitgebreide beschouwingen in de memorie van toelichting, wordt de onafhankelijkheid en flexibiliteit van het college belemmerd. Ik deel de mening van de D66-fractie niet. Naar mijn opvatting bevat hoofdstuk 6a geen (ongoorloofde) afwijkingen van de richtlijnen. Dit geldt ook ten aanzien van de bevoegdheden die in hoofdstuk 6a aan het college zijn gegeven. Aan alle bepalingen in de Toegangsrichtlijn die betrekking hebben op verplichtingen die een nri kan opleggen aan AMM-partijen is volledig uitvoering gegeven in hoofdstuk 6a. Het college heeft daarbij de ruimte om de verplichtingen toe te spitsen op de concrete omstandigheden van het geval. Ik zie daarom niet in dat hoofdstuk 6a de flexibiliteit van het college in gevaar zou brengen. Integendeel, het college krijgt juist meer beoordelings- en beleidsvrijheid dan onder het huidige hoofdstuk 6 het geval is. In de memorie van toelichting zijn de diverse maatregelen in algemene zin beschreven en de doelstellingen daarvan. Voorts is aangegeven dat instrumenten als transparantie en prijsbeheersing complex zijn en vele verschijningsvormen kennen. Dat is gebeurd om duidelijk te maken dat het college een grote vrijheid heeft om, toegesneden op de concrete situatie, passend invulling te geven aan de diverse maatregelen. Het is dus niet zo dat er aan het gebruik van de instrumenten door het college extra voorwaarden worden gesteld in de memorie van toelichting. Dat doet ook recht aan een algemeen beginsel van regelgeving dat de toelichting niet mag worden aangewend om nader normerend op te treden. In algemene zin merk ik voorts op dat niet alle taken die in de richtlijnen aan nri's zijn toebedeeld bij het college zijn terechtgekomen. Het komt er op neer dat nri-taken die het nemen van besluiten in individuele, concrete gevallen betreffen tot het takenpakket van het college behoren. De wetgever kan daarbij kaders stellen, uiteraard voor zover de richtlijnen dit toelaten. Nri-taken die betrekking hebben op het stellen van algemeen verbindende voorschriften komen toe aan de lagere wetgever. Dit gemaakte onderscheid is volledig in lijn met de geldende staatsrechtelijke beginselen met betrekking tot inrichting en bevoegdheidtoedeling van zelfstandige bestuursorganen. Met betrekking tot de onafhankelijkheid wijs ik erop dat dit wetsvoorstel geen afbreuk doet aan de zelfstandige positie die het college thans heeft. De minister, noch de regering heeft de mogelijkheid zich in concrete gevallen te mengen in de bevoegdheidsuitoefening door het college.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering of zij het goed begrijpen dat met betrekking tot het verlenen van bevoegdheden aan OPTA om verplichtingen op te leggen aan ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht de minister de algemeen verbindende bevoegdheden naar zich toe trekt, terwijl de richtlijnen deze bevoegdheden aan de nationale toezichthouder toedeelt. Dit kan niet de bedoeling zijn, zo menen deze leden. In de richtlijnen worden aan nri's vele van taken opgedragen en bevoegdheden toegekend. In mijn antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie en van de VVD-fractie heb ik aangegeven dat de nri niet altijd het college is, maar dat ook de (lagere) wetgever dat kan zijn. Tevens heb ik uiteengezet dat in het Nederlandse rechtssysteem er geen plaats is voor een «regulator» met de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften te geven. Voor een nadere beschouwing hieromtrent verwijs ik de leden van de D66-fractie korthedshalve naar het antwoord op bedoelde vragen. Voor zover er sprake zou zijn in de richtlijnen van het toekennen van regelgevende bevoegdheden aan het college als nri kunnen die bevoegdheden

binnen het Nederlandse rechtssysteem, waarbinnen het college de hoedanigheid van een zelfstandig bestuursorgaan heeft, vanuit het oogpunt van het ontbreken van democratische controle dus niet aan het college worden toegekend. Het college is een toezichthouder die wettelijk geregelde bevoegdheden krijgt om in bepaalde gevallen verplichtingen te kunnen op leggen aan bepaalde marktpartijen. Die bevoegdheden kunnen niet zover gaan dat het college zelf zou kunnen bepalen dat ook andere dan de in de wetgeving genoemde verplichtingen aan marktpartijen kunnen worden opgelegd. Dit zou neerkomen op de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften te geven waarop geen enkele democratische controle mogelijk is. Zoals ik reeds eerder heb uiteengezet, past dat niet binnen het huidige Nederlandse rechtssysteem.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom in artikel 6a.6 en ook meer in het algemeen de discretionaire bevoegdheden van de OPTA ten opzichte van de richtlijnen zijn ingeperkt. In artikel 6a.6 wordt artikel 12 van de Toegangsrichtlijn geïmplementeerd. Het college verkrijgt op grond van artikel 6a.6 de ruime bevoegdheid om – indien dat gerechtvaardigd is – aan ondernemingen die op een relevante markt een aanmerkelijke marktmacht hebben de verplichting op te leggen te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang van andere marktpartijen. Die (discretionaire) bevoegdheid van het college wordt niet op enigerlei wijze beperkt. Bij het opleggen van deze verplichting en de handhaving ervan zal bij de beantwoording van de vraag of de verplichting gerechtvaardigd is ook rekening moeten worden gehouden met belangen van de partij aan wie de verplichting wordt opgelegd. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet aan welke aspecten het college in elk geval aandacht dient te besteden bij de beoordeling of het opleggen van de verplichting om toegang te verlenen gerechtvaardigd is. Hierbij is uitgegaan van de bedoeling van de Europese wetgever zoals deze onder meer blijkt uit de bij de richtlijnen gegeven overwegingen en de rechtspraak van de afgelopen vijf jaren. Deze toelichting kan worden gezien als een handreiking aan het college bij het invullen van zijn bevoegdheid om verplichtingen op te leggen met betrekking tot het verlenen van toegang. Tevens geeft het marktpartijen meer duidelijkheid over de reikwijdte van het begrip toegang en wat dat voor hen kan betekenen. Ik ben het niet met de opmerking van de leden van de D66-fractie eens dat als gevolg hiervan de discretionaire bevoegdheid van het college te zeer zou worden ingeperkt. Het is juist de taak van de wetgever om onvoldoende duidelijke begrippen zo helder mogelijk te maken en aan de rechtssubjecten voldoende inzicht te verschaffen over de reikwijdte van de verplichtingen die kunnen worden opgelegd. Ik merk bovendien op dat uit de memorie van toelichting blijkt hoe ruim de discretionaire bevoegdheid van het college wel niet is bij de uitleg en toepassing van belangrijke begrippen als machtspositie, kostenoriëntatie, non-discriminatie e.d.

4.9 Carrier(voor)keuze op vaste openbare telefoonnetwerken

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af waarom een aantal kwaliteitseisen (bijvoorbeeld transparantie en nummerweergave) ten aanzien van carriervoorkeuze (CPS) niet is geïmplementeerd. In de ogen van deze leden zouden dergelijke kwaliteitseisen uit concurrentiebelang ook moeten gelden voor cps-aanbieders. De Universeledienstrichtlijn gaat, anders dan de naam doet vermoeden, ook over de belangen van eindgebruikers (hoofdstuk IV). Om deze belangen van eindgebruikers te beschermen worden verplichtingen opgelegd aan alle aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken of -diensten, hetzij aan aanbieders van openbare telefoonnetwerken of -diensten. Zoals in de toelichting op artikel 1.1, onderdeel x, is uiteengezet, zijn aanbieders van carrier(voor)keuzediensten niet langer te beschouwen als aanbieders van

openbare telefoondiensten. Dit betreft geen keuze van de regering, maar dit is een gevolg van het feit dat artikel 2, onderdeel c, van de Universele Dienstrichtlijn vereist dat een aanbieder van openbare telefoondiensten zowel uitgaande als binnenkomende gesprekken verzorgt. Een carrier(voor)keuze-aanbieder verzorgt alleen uitgaande gesprekken. De keuze van de Europese wetgever om aanbieders van carrier(voor)keuzediensten niet langer te beschouwen als aanbieders van openbare telefoondiensten in de zin van de Universele Dienstrichtlijn heeft tot gevolg dat de verplichtingen in de Universele Dienstrichtlijn die zich richten tot aanbieders van openbare telefoondiensten niet gelden voor aanbieders van carrier(voor)keuzediensten. Daarentegen gelden verplichtingen die gelden voor aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten wel voor aanbieders van carriërvoorkeuzediensten. Bij de implementatie van de artikelen uit de Universele Dienstrichtlijn is in het wetsvoorstel dezelfde normadressaat gehanteerd als die van het corresponderende artikel in de Universele Dienstrichtlijn. Dat wil zeggen dat als een bepaalde verplichting in de richtlijn zich richt tot aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten in het wetsvoorstel ook gesproken wordt over aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten en dat als in de richtlijn gesproken wordt over aanbieders van openbare telefoondiensten in dit wetsvoorstel ook wordt gesproken over aanbieders van openbare telefoondiensten. Van een onjuiste of onvolledige implementatie is naar mijn oordeel dan ook geen sprake. Voor wat betreft informatieverplichtingen over de kwaliteit van de geleverde dienst wijs ik erop dat aanbieders van vaste openbare telefoondiensten op grond van het voorgestelde artikel 7.4, eerste lid, de kwaliteit van de door hen geleverde diensten moeten meten en bekendmaken. Het derde lid biedt de grondslag om een dergelijke verplichting bij algemene maatregel van bestuur op te leggen aan aanbieders van carrier(voor)keuzediensten. Onderzocht zal worden of het passend is om een dergelijke verplichting ook op te leggen aan aanbieders van carrier(voor)keuzediensten.

5. Onderhandelingen en verplichtingen inzake interoperabiliteit en interconnectie

De leden van de CDA-fractie gaven aan dat instrumenten nodig zijn om interoperabiliteit te waarborgen, opdat elektronische communicatiediensten te allen tijde leverbaar zal zijn. Zij vroegen aan welke instrumenten in dit verband kan worden gedacht. Interoperabiliteit van diensten is geregeld in de artikelen 6.1 t/m 6.4. De kern daarvan is – overeenkomstig het Europese systeem- dat de betrokken partijen daarover onderhandelen als een of beiden dat wensen. Als die onderhandelingen niet leiden tot een door beide partijen gewenst resultaat, kan het college interveniëren op verzoek van één van de partijen. In beginsel is het dus van een of beide partijen afhankelijk of interoperabiliteit tot stand komt. Zij kunnen – als zij dat beiden wensen – van interoperabiliteit afzien. In afwijking van dit algemene systeem kunnen bij algemene maatregel van bestuur diensten worden aangewezen waarvan interoperabiliteit a priori is verplicht, en waar dus geen afhankelijkheid is van de bereidheid van de partijen om vrijwillig interoperabiliteit te bewerkstelligen. Voorts kan het college in specifieke gevallen op eigen initiatief partijen de verplichting opleggen onderling voor interoperabiliteit te zorgen.

De leden van de PvdA-fractie begrepen dat de verplichting tot interconnectie tussen diensten en netwerken wezenlijk afwijkt van de toegangsverplichting voor partijen met een aanmerkelijke marktmacht. Zij vroegen of dat betekent dat marktpartijen met een eigen netwerk die geen aanmerkelijke marktmacht hebben, zich geen zorgen hoeven te maken dat de interconnectieverplichting gebruikt kan worden als toegangs-

verplichting voor diensten. Bij interoperabiliteit gaat het er om dat twee aanbieders A en B er voor zorgen dat hun respectievelijke klanten met elkaar kunnen communiceren. Interoperabiliteit is er dus op gericht dat klanten van A kunnen communiceren met klanten van B en omgekeerd. Naast communiceren met klanten van B kan interoperabiliteit er ook op gericht zijn dat diensten van op het netwerk van B aangesloten aanbieders door de klanten van A kunnen worden bereikt. Zeer wezenlijk is dat een aanbieder zich alleen op interoperabiliteit kan beroepen in het belang van de klant, de gebruiker. Een aanbieder kan zich uitsluitend tegenover andere aanbieders op interoperabiliteit beroepen indien dat als doel heeft om de communicatiemogelijkheden of bereikbaarheidsmogelijkheden voor zijn eigen gebruikers te verbeteren. Het gaat er bij interoperabiliteit dus uitdrukkelijk niet om dat A op verzoek van B zijn netwerk beschikbaar stelt, zodat B zijn diensten kan aanbieden aan de klanten van A. B handelt dan immers niet in het belang van zijn eigen gebruikers, maar primair om de exploitatie van zijn dienst uit te breiden. Is van een laatstbedoelde situatie sprake, dan gaat het om een andere vorm van toegang dan interoperabiliteit. De situatie waar de leden van de PvdA-fractie op doelen, valt in de categorie «toegang, anders dan ten behoeve van interoperabiliteit». En omdat het niet gaat om interoperabiliteit is A alleen verplicht een toegangsverzoek te honoreren als dat voortvloeit uit door het college opgelegde toegangsverplichtingen. Dat kan alleen aan de orde zijn als A is aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht. Aan partijen zonder aanmerkelijke marktmacht kunnen toegangsverplichtingen, anders dan ten behoeve van interoperabiliteit, niet worden opgelegd.

De leden van de LPF-fractie vroegen waarom met betrekking tot interconnectie en interoperabiliteit, wordt afgeweken van de Europese Richtlijnen. Zij wezen er op dat ook dienstaanbieders kunnen worden aangemerkt als partijen die aanspraak kunnen maken op interconnectie. Ook dienstenaanbieders hebben op grond van artikel 4, eerste lid, van de Toegangsrichtlijn het recht om te onderhandelen over interconnectie. Exploitanten zijn volgens dit artikel immers verplicht te onderhandelen over interconnectie als zij daarom worden verzocht door «daartoe gemachtigde ondernemingen». Het begrip onderneming omvat ook dienstenaanbieders, en is dus niet beperkt tot alleen aanbieders van netwerken. Overigens is interconnectie een middel om interoperabiliteit, dat wil zeggen eind- tot eindverbindingen tot stand te brengen. Op grond van artikel 5 van de Toegangsrichtlijn kunnen aan ondernemingen (dus ook aan dienstenaanbieders) verplichtingen worden opgelegd, om eind tot eind verbindingen te waarborgen. Als aan een bepaalde onderneming een interoperabiliteitsplicht kan worden opgelegd, is het ook logisch om deze onderneming het recht te geven over interoperabiliteit te onderhandelen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateerden dat uit de wettekst en de toelichting daarop niet precies kan worden afgeleid welke rechten en plichten met betrekking tot interoperabiliteit zullen gelden. Zij vroegen of een en ander niet duidelijker zou kunnen worden verankerd. Voorts vroegen zij of de kring van partijen die op grond van het voorliggende wetsvoorstel aanspraak kan maken op interconnectie ruimer is dan in de Toegangsrichtlijn is aangegeven. Ook wilden zij weten of de factoren die een rol spelen bij de beoordeling van verzoeken tot interconnectie nader zouden kunnen worden aangeduid. Ten slotte vroegen zij in dit verband wat het kabinet vindt van de suggestie om artikel 6.1, derde lid, van de huidige wet te handhaven, op grond waarvan interconnectie niet is verplicht indien er andere, technische en commercieel haalbare mogelijkheden bestaan. Ik verwijs allereerst naar de verschillende passages over interoperabiliteit in de memorie van toelichting, te weten § 5.1 en § 5.2 (blz. 35 e.v.), § 13 (blz 72 e.v.) en de toelichting op de artikelen 6.1 t/m 6.4

(blz. 101 e.v.). Het systeem kan als volgt worden samengevat. In beginsel zijn partijen vrij om onderling te bepalen of tussen hen al of niet interoperabiliteit tot stand wordt gebracht. Wel hebben partijen wier medewerking essentieel is om interoperabiliteit tot stand te brengen, de plicht om desgevraagd over interoperabiliteit te onderhandelen. Zoals in het eerste lid van artikel 6.1 is aangegeven betreft het aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten, die daarbij de toegang tot eindgebruikers controleren. De toevoeging «controle van toegang tot eindgebruikers» geeft aan dat de desbetreffende aanbieders een sleutelpositie innemen bij het tot stand komen van de gewenste interoperabiliteit van diensten. Hun medewerking is in het algemeen nodig om de gewenste interoperabiliteit van diensten te realiseren. Evenmin als de Toegangsrichtlijn, kent de voorgestelde wettelijke regeling interoperabiliteitsrechten toe aan bepaalde partijen. Het gaat in het bijzonder om een onderhandelingsplicht voor bepaalde partijen, indien bepaalde andere partijen daarom verzoeken. De verplichting om desgevraagd te onderhandelen vloeit voort uit artikel 4, eerste lid, van de Toegangsrichtlijn. Indien een bepaalde partij interoperabiliteit tot stand wil brengen, en daarover wil onderhandelen met een andere partij, moet die andere partij dus in onderhandeling treden. Die laatste partij zal dan ook, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven (blz. 104 e.v.), de onderhandelingen te goeder trouw moeten voeren. Hij moet naar vermogen en binnen de grenzen van het redelijke er naar streven ook daadwerkelijk een interoperabiliteitsovereenkomst te sluiten. De onderhandelingsplicht is dus meer dan een formaliteit, die alleen maar moet worden doorlopen omdat de wet dat nu eenmaal vereist. Dat neemt natuurlijk niet weg dat er goede redenen kunnen zijn dat uiteindelijk geen overeenkomst wordt gesloten, omdat partijen het niet eens kunnen worden over de voorwaarden. Als beide partijen zich er in beginsel bij neer leggen dat er geen overeenkomst tot stand komt, dan blijft het daarbij. Als een of beide partijen daar echter geen genoegen mee neemt, dan kan een van de partijen het college verzoeken de andere partij verplichtingen en voorwaarden op te leggen (artikel 6.2, eerste lid). Het is dan aan het college om te bepalen of de door een van de partijen gewenste interoperabiliteit inderdaad tot stand moet komen en, zo ja, onder welke voorwaarden. Aspecten daarbij zijn onder andere wat de (technische) mogelijkheden zijn om de gewenste interoperabiliteit tot stand te brengen, de investeringen die daar eventueel mee zijn gemoeid, de inspanningen die een partij zich daarvoor moet getroosten, de mogelijke alternatieven die voorhanden zijn. Uiteraard zal het college daarbij de argumenten van zowel de verzoekende als de weigerende partij moeten betrekken. Het is niet mogelijk om voor die situatie een uitputtende opsomming van relevante factoren te geven: het college zal in een concrete situatie naar bevind van zaken moeten bepalen wat redelijk is en wat niet. Ik wil hierbij nog opmerken dat voor het voor de onderhandelingsplicht van partijen niet uitmaakt of een partij die om interoperabiliteit en/of interconnectie verzoekt al of niet andere partijen daarbij inschakelt. In de praktijk komt het vaak voor dat netwerken niet direct, maar via een derde netwerk gekoppeld zijn. In de terminologie van de huidige systematiek van de wet is er dan sprake van indirecte interconnectie. Zoals in de memorie van toelichting (blz. 38) en overweging 8 van de Toegangsrichtlijn is aangegeven, is het onderscheid tussen directe en indirecte interconnectie van geen belang. Een voorbeeld kan dit verder verduidelijken. Een aanbieder A zou er voor kunnen kiezen zijn netwerk niet rechtstreeks te koppelen met het netwerk van aanbieder B, maar dat te doen via het netwerk van C. In dit voorbeeld heeft A met C afgesproken dat C interconnectieverkeer van en naar A afwikkelt. Deze keuze van A doet op geen enkele wijze afbreuk aan A's recht zelfstandig met B te onderhandelen over de voorwaarden en tarieven die B hanteert voor het afwikkelen van het interconnectieverkeer tussen B en A. Dat kan A aan C

overlaten, maar A kan desgewenst ook met C afspreken dat A zelf de onderhandelingen met B voert. C vervult dan alleen de rol van transporteur, in opdracht van A. Het feit dat het verkeer via het netwerk van C wordt afgewikkeld, doet geen afbreuk aan A's recht om met B te onderhandelen. En als die onderhandelingen niet tot een voor beide partijen bevredigend resultaat leiden, kunnen A of B een verzoek doen aan het college om op grond artikel 6.2, eerste lid, maatregelen te nemen. In aanvulling op het hier geschetste systeem kunnen partijen op twee manieren een verplichting tot interoperabiliteit krijgen opgelegd. Allereerst is in artikel 6.3, eerste lid, bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur openbare elektronische communicatiediensten kunnen worden aangewezen waarbij de aanbieders van deze diensten interoperabiliteit tot stand moeten brengen. Deze aanbieders kunnen dan dus niet besluiten om (met wederzijds goedvinden) van interoperabiliteit af te zien. Het voornemen is om voorsnog openbare telefoondiensten als zodanig aan te wijzen (zie blz. 37, 38 en 109, 110 van de memorie van toelichting). Het college kan ontheffing geven van deze verplichting als interoperabiliteit technisch niet uitvoerbaar of economisch niet haalbaar is, dan wel dat interoperabiliteit redelijkerwijs niet kan worden verlangd in het licht van de middelen die beschikbaar zijn (artikel 6.3, derde lid). De tweede manier waarop partijen verplicht kunnen worden tot interoperabiliteit is in artikel 6.2, tweede lid, opgenomen. Op grond van deze bepaling kan het college in specifieke gevallen ambtshalve, dus niet noodzakelijkerwijs op verzoek van een van de betrokken partijen, verplichtingen opleggen om eind tot eindverbindingen tot stand te brengen. Wat de suggestie betreft om artikel 6.1, derde lid, van de huidige wet te handhaven, stel ik vast dat daartoe geen noodzaak is. Het gehele huidige artikel 6.1 vervalt immers.

6. Eindgebruikersbescherming

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering het standpunt van de fractie deelt dat het probleem van de ondoorzichtigheid van tarieven en voorwaarden voor consumenten opgeheven dient te worden en dat consumenten beter geïnformeerd moeten worden over de keuzemogelijkheden die ze hebben. Indien dat zo is, vragen de leden zich af welke aanvullende garanties en eisen dit mogelijk zouden kunnen maken. Ik deel dit standpunt. Het is van groot belang dat consumenten maximaal kunnen profiteren van de toegenomen marktwerking. Dat kan alleen indien zij voldoende inzicht hebben in prijs en kwaliteit van de dienstverlening van aanbieders van elektronische communicatiediensten en -netwerken. Het wetsvoorstel bevat meerdere bepalingen die gericht zijn op het bevorderen van markttransparantie. In lagere regelgeving wordt een aantal van deze bepalingen nader uitgewerkt. In het algemeen heb ik een voorkeur voor zelfregulering door marktpartijen om transparantie en andere vormen van consumentenbescherming te bevorderen. Het college kan daarbij een belangrijke faciliterende en stimulerende rol vervullen. Het college heeft bijvoorbeeld een zeer positieve rol vervuld bij het zoeken naar oplossingen voor de problematiek met betrekking tot SIM locks en ongewenste SMS berichten. Indien blijkt dat zelfregulering onvoldoende effectief is om problemen te voorkomen, zal ik aanvullende regelgeving overwegen. Het huidige wetsvoorstel leent zich niet voor het opnemen van eventuele additionele garanties op het gebied van consumentenbescherming wanneer deze niet voortvloeien uit de richtlijnen. Indien blijkt dat aanvullende regelgeving nodig is, dan zal daarvoor een separaat traject worden gevolgd.

De leden van de fractie van het CDA vroegen zich af of er een wettelijke regeling moet komen die een maximum stelt aan de duur van de SIM-lock, waardoor de overstapdrempel verlaagd wordt. Allereerst wijs ik erop dat de nieuwe ONP richtlijnen geen specifieke voorschriften bevatten

over SIM-locks. Wel wordt in Nederland, zoals aangegeven op eerdere Kamervragen van het lid Netelenbos over de duur van SIM-locks, inmiddels een gedragsregel gehanteerd waarbij maximaal een jaar een SIM-lock op een toestel wordt geplaatst. Voorts wijs ik erop dat aanbieders van openbare telefoondiensten op grond van de krachtens artikel 7.3 te stellen regels informatie moeten bekendmaken over de minimumcontractduur. Het college ziet hier vervolgens op toe.

Het samenwerkingsverband tussen aanbieders van mobiele telefonie, gebruikersorganisaties en overheid over kwaliteitsmetingen is recent beëindigd. De leden van de fractie van het CDA vroegen zich af of een wettelijke regeling thans in de wet kan worden meegenomen. Zo niet, hoe en wanneer denkt de regering dan deze kwaliteitsmetingen vast te gaan leggen? De ervaringen uit het Samenwerkingsverband «Transparantie kwaliteit mobiele telecommunicatie» onderstrepen het belang van een wettelijke vangnet voor het geval dat zelfregulering faalt. Thans is in gevolge de Europese regelgeving in artikel 7.4 bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur aanbieders van, bijvoorbeeld, openbare mobiele telefonie verplicht kunnen worden om de kwaliteit van hun diensten te meten en bekend te maken. Nadeel van deze benadering is echter dat alle aanbieders afzonderlijk meten en dat dit, zeker bij een mobiel netwerk, de vergelijkbaarheid niet ten goede komt. Om die reden valt te overwegen een onafhankelijke derde de kwaliteit van de dienstverlening van alle mobiele aanbieders te laten meten. Deze optie wordt thans in het licht van de Europese richtlijnen gezien.

De leden van de SP-fractie vroegen de minister wat hij vindt van de mogelijkheid van een «stop now order» bevoegdheid voor de toezichthouder ingeval van oneerlijke handelspraktijken, bijvoorbeeld in de vorm van het stelselmatig versturen van spooknota's. Ook vroegen zij of de minister het eens is met hun mening dat de consument een nadrukkelijker plaats moet krijgen in de mededingingsbepalingen en hoe de staat tegenover het opleggen van standaard algemene voorwaarden aan kabelbedrijven en andere bedrijven met aanmerkelijke marktmacht, zoals dit in de energie-sector al gebruikelijk is. Laat ik voorop stellen dat ik het versturen van ontorechte nota's, waarbij bovendien nog vaak forse druk wordt uitgeoefend op de consument om te betalen, een bijzonder slechte zaak vind. Dergelijke praktijken moeten effectief bestreden kunnen worden. Ik vind het niet gewenst het college met de beslechting van dit soort geschillen tussen consumenten en aanbieders te belasten en hem een «stop now order» bevoegdheid te geven. In de Nederlandse context zijn naar mijn mening geschillencommissies de meest aangewezen instanties om dit soort geschillen te beslechten. Ik kan me echter voorstellen dat, indien deze problemen zich blijven voordoen, aanvullende en ondersteunende regelgeving nodig is. Ik merk hierbij op dat ik voornemens ben om de verplichte aansluiting bij geschillencommissies binnenkort uit te breiden naar andere aanbieders van elektronische communicatiediensten dan waarvoor nu reeds een verplichting geldt (telefonie).

De leden van de LPF-fractie vroegen waarom de identiteit van de prepaid beller schriftelijk dient te worden vastgelegd. Het is voor mij onduidelijk waarop deze leden deze waarneming baseren. In het wetsvoorstel is daarin niet voorzien.

De leden van de fractie van D66 wezen erop dat de implementatie van artikel 17 van de Universeledienstrichtlijn niet voldoende is en vragen een toelichting waarom voor deze uitwerking is gekozen. In artikel 17 van de Universeledienstrichtlijn is geregeld dat een nri moet kunnen ingrijpen in een bepaalde eindgebruikersmarkt wanneer er op die markt geen sprake is van daadwerkelijke concurrentie en maatregelen op de corresponde-

rende groothandelsmarkt niet tot het beoogde resultaat leiden. Dit ingrijpen bestaat daarin dat aan aanbieders met een aanmerkelijke macht op de relevante markt verplichtingen moeten kunnen worden opgelegd die, zo valt te lezen in het tweede lid van artikel 17, gebaseerd moeten zijn op de aard van het geconstateerde probleem en die verantwoord moeten zijn in het licht van de doelstellingen van artikel 8 van de Kaderrichtlijn. Vervolgens noemt artikel 17, tweede lid, van de Universeledienstrichtlijn een aantal voorbeelden van mogelijk passende maatregelen. Deze zijn in het wetsvoorstel opgenomen in de artikelen 6a.12 tot en met 6a.14. Voor het geval deze maatregelen ontoereikend mochten blijken te zijn bestaat er de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur extra maatregelen in het leven te roepen. Ik merk in dit verband nog op dat er expliciet voor gekozen is de mogelijkheid om nieuwe passende verplichtingen in het leven te roepen niet bij het college neer te leggen.

7. Universele dienstverlening

7.2 Omvang universele dienst

De leden van de fractie van de PvdA merkten op dat uit de memorie van toelichting blijkt dat de omvang van de universele dienst europeesrechtelijk is gemaximeerd en dat tevens blijkt dat tijdens de voorbereiding van de richtlijn de uitbreiding met de toegang tot breedbandinternet is overwogen. Ook merkten zij op dat in Europees verband tevens is afgesproken de omvang van de universele dienst periodiek te evalueren. Bedoelde leden vroegen wat destijds en nu het standpunt is van de Nederlandse regering over opname van de toegang tot breedbandinternet in de universele dienst. Verder vroegen zij of de regering zich kon voorstellen dat deze toegang in de toekomst wel onderdeel gaat uitmaken van de universele dienst en of er een moment kan aanbreken dat één of meerdere partijen kan worden opgedragen de economisch niet rendabele gebieden te voorzien van toegang tot breedbandinternet, zoals kleinere gemeenten in dunbevolkte gebieden. Aan het beschikbaar zijn van breedbandige toegang tot internet wordt zowel door de Nederlandse regering als door Europa grote waarde gehecht. Het belang dat aan snelle toegang tot internet wordt gehecht blijkt onder meer uit de regels met betrekking tot de toegang tot het (koperen) aansluitnet, dat wil zeggen de verbinding tussen de abonnee en de aansluitcentrale. Op grond van deze regels is het voor concurrenten van KPN mogelijk de aansluitlijn van KPN tegen een kostengeoriënteerd tarief «over te nemen» en deze vervolgens via zogenoemde Xdsl-technieken geschikt te maken voor breedbandige toegang tot internet. Een geheel andere vraag is echter of breedbandige toegang tot internet deel uit zou moeten maken van de universele dienst. Opname van breedbandtoegang tot internet in de universele dienst leidt ertoe dat waar en wanneer deze dienst niet betaalbaar op commerciële basis kan worden aangeboden er bij de door de overheid aangewezen aanbieder(s) zogenoemde netto kosten zullen ontstaan. Deze netto kosten zullen door de overheid moeten worden vergoed en, volgens het in hoofdstuk 9 van de Wet opgenomen regime, moeten worden omgeslagen over een nader te bepalen categorie aanbieders van elektronische communicatienetwerken en -diensten. Gezien de grote investeringen die voor breedband nodig zijn acht ik een dergelijke aanpak te verstorend voor de markt en daarom onwenselijk. Bedacht dient daarbij bovendien te worden dat wanneer een ex-monopolist een dergelijke universele dienst opdracht zou krijgen hij deels op kosten van zijn concurrenten zijn netwerk zou kunnen verbeteren. Voor wat betreft de toekomst merk ik op dat het niet ondenkbaar is dat op enig moment in Europees verband de conclusie zal worden getrokken dat het wenselijk is breedbandtoegang tot internet op te nemen in de universele dienst. Ik wijs in dit verband op de in artikel 15 van de Universeledienstrichtlijn opgenomen periodieke evaluatie van de omvang

van de universele dienst. Vooral nog zal echter de ruimte moeten worden gegeven aan de diverse spelers op de markt om breedbandtoegang tot internet te bieden.

8. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

8.1. Algemeen

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van artikel 5 van de privacyrichtlijn. Zij wezen erop dat is aangegeven dat het bewuste artikel nog nadere studie vergt; zij verzochten nader geïnformeerd te worden omtrent de vraagstukken die daarin een rol spelen. Voorts vroegen deze leden of de regering bereid is om over deze vraagstukken overleg te voeren met de Tweede Kamer voorafgaand aan de formulering van een wetsvoorstel. Artikel 5 van de privacyrichtlijn is zonder meer een belangrijk artikel uit de richtlijn, dat in vergelijking met de vergelijkbare bepaling – eveneens artikel 5 – van richtlijn 97/66/EG op onderdelen een wezenlijke aanvulling heeft gekregen. Artikel 5, eerste lid, van richtlijn 97/66/EG legt aan de lidstaten de plicht op om via nationale wetgeving het vertrouwelijke karakter van oproepen via het openbare telecommunicatienetwerk en via algemeen beschikbare telecommunicatiediensten te garanderen; met name moet het afluisteren, aftappen, opslaan of anderszins onderscheppen of controleren van gesprekken door anderen dan de gebruikers, indien de berokken gebruikers daarmee niet hebben ingestemd, worden verboden, tenzij dat bij wet is toegestaan overeenkomstig artikel 14, eerste lid, van de richtlijn (te vergelijken met artikel 15, eerste lid, van de nieuwe privacyrichtlijn). In artikel 5, tweede lid, van richtlijn 97/66/EG is in aanvulling daarop bepaald, dat het eerste lid niet van toepassing is op de wettelijk toegestane registratie van oproepen in het legale zakelijke verkeer ten bewijze van een commerciële transactie of van enige andere zakelijke oproep. Zoals indertijd in het implementatieoverzicht was aangegeven, was deze bepaling reeds geïmplementeerd in de artikelen 139a tot en met 139e van het Wetboek van Strafrecht. Zoals ook uit het gebruik van het begrip «oproep» blijkt, strekte de plicht zich uitsluitend uit tot de traditionele telefonie. Artikel 5 van de nieuwe privacyrichtlijn is evenwel technologieneutraal geformuleerd en spreekt over de plicht van de lidstaat tot het garanderen van de vertrouwelijkheid van de communicatie en daarmee samenhangende verkeersgegevens via openbare communicatienetwerken en via openbare elektronische communicatiediensten. Ook hier dient met name het aftappen en dergelijke te worden verboden. Nader dient gezien te worden of het bepaalde in artikel 5 van de nieuwe privacyrichtlijn gevolgen dient te hebben voor onder meer de eerder aangehaalde bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht. Dit wordt in overleg met het Ministerie van Justitie gezien. Daarbij wordt ook het – ten opzichte van artikel 5, tweede lid, van richtlijn 97/66/EG gewijzigde – artikel 5, tweede lid, betrokken. Ik ga er vanuit dat de resultaten van dit onderzoek op korte termijn beschikbaar zijn en voor zover dat aanleiding geeft tot wetswijziging een daartoe strekkend wetsvoorstel – mede gelet op de implementatietermijn van 31 oktober a.s. – met spoed in procedure wordt gebracht. Artikel 5 van richtlijn 2002/58/EG kent ten opzichte van artikel 5 van richtlijn 97/66/EG een nieuw element, te weten het bepaalde in het derde lid. Lidstaten dienen er voor zorg te dragen dat het gebruik van elektronische communicatienetwerken voor de opslag van informatie of voor het verkrijgen van toegang tot informatie die is opgeslagen in de eindapparatuur van een abonnee of gebruiker, alleen is toegestaan op voorwaarde dat de betrokken gebruiker voorzien wordt van duidelijke en volledige informatie en het recht krijgt aangeboden door de voor de verwerking verantwoordelijke om een dergelijke verwerking te weigeren. Ook deze bepaling zal in het eerdergenoemde overleg met het Ministerie

van Justitie worden meegenomen. Het spreekt overigens voor zich dat ik in dezen ook het advies van het College Bescherming Persoonsgegevens zal inwinnen. Wat het door de leden van de PvdA-fractie gesuggereerde overleg over de vraagstukken voorafgaand aan de formulering van het wetsvoorstel, merk ik op dat ik daar geen voorstander van ben. Zoals aangegeven is de periode tot aan de implementatiedatum van 31 oktober a.s. kort en dient daarvan efficiënt gebruik te worden gemaakt, mede gelet op de aanstaande recesperiode. Het lijkt me dat het overleg waar deze leden naar vragen bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel in de kamer voldoende tot zijn recht kan komen.

De leden van de LPF-fractie vroegen wat het belang is van nummerweergave door de ontvanger en of dit voortvloeit uit een Europese richtlijn. Ik wijs deze leden erop dat het voorliggende wetsvoorstel louter strekt ter implementatie van een zestal Europese richtlijnen, waaronder richtlijn nr. 2002/58/EG. Artikel 11.9 van de wet waarop de vraag van deze leden betrekking heeft strekt ter implementatie van artikel 8 van die richtlijn. Wat het belang van (het blokkeren van) nummerweergave door de ontvanger betreft, verwijs ik de leden van deze fractie graag naar mijn antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie.

8.2 De verwerking van verkeersgegevens

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar het standpunt van de regering inzake het verplicht opslaan (bewaren) van verkeersgegevens door aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten (waaronder internet service providers); zij stelden in dit verband voorts dat bij elektronische communicatie de inhoud van berichten bewaard kan worden. De problematiek die deze leden aansnijden is reeds in ander verband bij de Tweede Kamer aan de orde, namelijk in het kader van de uitvoering van het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid. Actiepunt 17 van dat plan behelst onder meer het verrichten van een onderzoek naar de categorieën gegevens die aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten bewaren en de belemmeringen die de opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ondervinden door de afwezigheid van bewaarplichten voor historische verkeersgegevens. Aan de uitvoering van dit actiepunt wordt op dit moment uitvoering gegeven door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie. De resultaten hiervan zijn nog niet bekend. Zodra de resultaten bekend zijn, zal de regering daaromtrent een standpunt bepalen en dat aan de Tweede Kamer doen toekomen. Voor de goede orde merk ik overigens op, dat het op zich begrijpelijk is dat de leden van de PvdA-fractie deze problematiek alhier aansnijden, doch dat deze voor het overige geen implementatiekwestie is die in het kader van het onderhavige wetsvoorstel speelt.

8.3 De verwerking van locatiegegevens

De leden van de fractie van de PvdA wezen erop dat mobiele operators in staat zouden kunnen zijn om locatiegegevens te verzamelen van hun mobiele bellers, zodat deze beschikbaar gesteld zouden kunnen worden aan alarmdiensten. Zij stelden dat niet alle mobiele operators in staat zouden zijn die gegevens te verzamelen en te verstrekken. Deze leden vroegen in verband hiermee of de operators verplicht zouden moeten worden om deze gegevens te verzamelen en wie in dat geval de kosten draagt. Ik wijs deze leden graag op de voorgestelde wijziging van artikel 11.10 van de wet, waarbij de aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk en de aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst, die locatiegegevens kan verwerken omtrent abonnees of gebruikers, verplicht wordt deze gelijktijdig door te geven aan de

aangewezen beheerders van een alarmnummer voor publieke diensten, indien er communicatie over een dergelijk alarmnummer wordt afgewikkeld. Deze bepaling strekt ter implementatie van artikel 10, onderdeel a, van de bijzondere privacyrichtlijn en (deels) van artikel 26 van de Universeledienstrichtlijn. Bij mobiele telefonie worden altijd locatiegegevens verwerkt, dus de gegevens als zodanig zijn beschikbaar bij de mobiele operators. Wel zal er voorzien dienen te worden in een systeem, waarbij deze gegevens, indien een oproep wordt afgewikkeld met een alarmnummer, aan de beheerder van dat nummer worden verstrekt; deze gegevens komen dus boven op de gegevens die men reeds op grond van artikel 11.10, eerste lid, reeds dient te verstrekken. De investeringskosten die nodig zijn om de verstrekking van de locatiegegevens mogelijk te maken komen ten laste van de mobiele operators.

De leden van de PvdA-fractie wezen er voorts op dat parallel aan de discussie over het vorderen van verkeers- en NAW-gegevens van telecommunicatiediensten, een discussie zou kunnen ontstaan over het vorderen van locatiegegevens. Deze leden wijs ik erop dat de discussie over het vorderen van locatiegegevens geen nieuwe discussie is. Zoals deze leden weten is recent door de Tweede Kamer het voorstel van wet vorderen gegevens telecommunicatie (28 059) als hamerstuk aanvaard. In dat wetsvoorstel worden de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens ter zake van telecommunicatie aangepast. Daarbij wordt onder andere voorzien in een nieuw artikel 126n en 126u van het Wetboek van Strafvordering, waarbij – indien wordt voldaan aan de in die artikelen aangegeven omstandigheden – in het belang van het onderzoek een vordering kan worden gedaan om gegevens te verstrekken over een gebruiker en het telecommunicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker. Bij algemene maatregel van bestuur zullen deze gegevens nader worden gespecificeerd. Tot de gegevens die in deze algemene maatregel van bestuur zullen worden opgenomen, behoren ook de gegevens over de locatie waarop de gebruiker zich bevindt of heeft bevonden ingeval er verbinding of een poging daartoe is geweest. Deze vordering kan worden gericht tot iedere aanbieder van een openbaar telecommunicatienetwerk of iedere aanbieder van een openbare telecommunicatiedienst (zie artikel 126n, derde lid, en 126u, derde lid, van het genoemde wetsvoorstel). In het wetsvoorstel vorderen gegevens telecommunicatie wordt in hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet voorts voorzien in een plicht voor de genoemde aanbieders om aan een dergelijke vordering mee te werken (nieuw artikel 13.4). Ik verwijs de leden van de PvdA-fractie voor het overige korthedshalve naar hetgeen in het kader van het wetsvoorstel vorderen gegevens telecommunicatie tussen regering en kamer, ook op het punt van de locatiegegevens, is gewisseld.

De leden van de LPF-fractie vroegen of de eisen die worden gesteld met betrekking tot de doorgifte van locatiegegevens van bellers aan alarmdiensten achter 112 scherper zijn dan de Europese richtlijn en zo ja, waarom. De vraag van deze leden heeft betrekking op hetgeen is bepaald in de voorgestelde wijziging van artikel 11.10 van de wet (artikel I, onderdeel Ax, onder b). Zoals in de memorie van toelichting (blz. 182) daaromtrent is opgemerkt, strekt het nieuwe artikel 11.10, tweede lid, ter implementatie van artikel 10, onderdeel b, van richtlijn nr. 2002/58/EG alsmede artikel 26, derde lid, van richtlijn nr. 2002/22/EG (Universeledienstrichtlijn). De gestelde eisen zijn niet scherper dan hetgeen ter zake door de genoemde richtlijnbevestigingen wordt gevorderd.

8.4 Ongevraagde communicatie

De leden van de PvdA-fractie vroegen of ingegaan kan worden op de relatie tussen het voorstel van een Aanpassingswet richtlijn inzake elektro-

nische handel (28 197) en onderhavig wetsvoorstel voor zover het gaat om ongevraagde elektronische communicatie. Hierover merk ik het volgende op. Zowel de richtlijn inzake elektronische handel als richtlijn nr. 2002/58/EG geven bepalingen met betrekking tot ongevraagde commerciële communicatie, die in Nederlands recht omgezet moeten worden. De reikwijdte maar ook de inhoud van de desbetreffende bepalingen is echter verschillend en hebben – voor zover het gaat om ongevraagde commerciële communicatie via elektronische post – een ten opzichte van elkaar aanvullende werking. De regeling in de Aanpassingswet inzake elektronische handel heeft betrekking op ongevraagde commerciële communicatie; wat daaronder dient te worden verstaan is apart gedefinieerd. In de bijzondere privacyrichtlijn is de reikwijdte van de bepaling die ziet op ongevraagde communicatie niet beperkt tot ongevraagde commerciële communicatie. In algemene zin wordt namelijk gesproken over het gebruik van de aldaar genoemde communicatievormen voor direct marketing; bij de omzetting van zowel artikel 12 van richtlijn nr. 97/66/EG als artikel 13 van richtlijn nr. 2002/58/EG is het begrip direct marketing doeleinden uitgesplitst in commerciële, ideële en charitatieve doeleinden. In de bijzondere privacyrichtlijn wordt voor zover het gaat om het gebruik van elektronische berichten voor het overbrengen van een communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden de toepasselijkheid van het opt-in regime voorgeschreven. In de richtlijn inzake elektronische handel wordt ter zake geen keuze gemaakt; wel bepaalt artikel 7, tweede lid, van die richtlijn dat onverminderd richtlijn 97/7/EG en richtlijn 97/66/EG de lidstaten maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat indien er opt-outregisters zijn de lidstaten moeten garanderen dat de dienstverleners regelmatig deze registers raadplegen en respecteren. Nu in richtlijn 2002/58/EG – welke strekt ter vervanging van richtlijn 97/66/EG – ondubbelzinnig een opt-in regime wordt voorgeschreven verliest artikel 7, tweede lid, van de richtlijn inzake elektronische handel zijn betekenis. Dit artikellid zal dus bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel dienen te vervallen. Wel relevant is het bepaalde in artikel 7, eerste lid, van deze richtlijn, namelijk dat de lidstaten die ongevraagde commerciële communicatie via elektronische post toestaan ervoor dienen te zorgen dat een dergelijke commerciële communicatie van een op hun grondgebied gevestigde dienstverlener meteen bij de ontvangst ervan door de afnemer duidelijk en ondubbelzinnig als zodanig herkenbaar is (zie het voorgestelde artikel 15e, eerste lid, onderdeel d van de Aanpassingswet). Voor dit soort berichten is dit een aanvullende eis ten opzichte van de eisen die artikel 11.7 stelt. De leden van de PvdA-fractie hadden aansluitend enkele vragen met betrekking tot artikel 11.7. Zo vroegen deze leden waarom in dit artikel is gekozen voor de term «abonnee» en niet voor «consument». De reden hiervoor is simpel, namelijk dat artikel 13 van de richtlijn – ter implementatie waarvan onderhavig artikel strekt – het over abonnees heeft en niet over consumenten. Het begrip consument komt overigens in de bijzondere privacyrichtlijn in het geheel niet voor. De genoemde leden wezen erop dat het verzenden van commerciële communicatie – ingevolge het eerste lid – uitsluitend is toegestaan indien de abonnee daarvoor voorafgaand toestemming heeft verleend. Aan wie, aldus deze leden, moet die toestemming worden verleend? Zoals deze leden terecht opmerken, moet de toestemming worden verleend aan de verzender van de communicatie, dat wil zeggen degene waarvan het bericht afkomstig is. Het door deze leden gegeven voorbeeld, namelijk of het mogelijk is dat de abonnee toestemming verleent aan bedrijf A en dat dat bedrijf (bijvoorbeeld op basis van een bepaling in de Algemene Voorwaarden) die toestemming vervolgens al dan niet tegen vergoeding doorgeeft aan andere bedrijven, is naar mijn mening niet toegelaten. Een dergelijke mogelijkheid ondergraaft immers de strekking van artikel 11.7 en van de daaraan ten grondslag liggende richtlijnbeepaling.

Wat betreft het tweede lid van artikel 11.7 van de wet wezen de leden van de PvdA-fractie erop dat daarin wordt gesproken over «gelijksoortige producten of diensten». Wat, aldus deze leden, dient onder het begrip «gelijksoortig» te worden verstaan. Hoe moet de rechter toetsen of aan deze voorwaarde is voldaan. Artikel 11.7, tweede lid, geeft de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden communicatie voor commerciële contactgegevens heeft verkregen in het kader van de verkoop van zijn product of dienst. Één van die voorwaarden is dat het moet gaan om commerciële communicatie met betrekking tot eigen gelijksoortige producten of diensten. Het begrip «gelijksoortig» is, zo geef ik deze leden toe, een begrip dat zich niet op voorhand eenduidig in een omschrijving laat vangen. Het zal al naar gelang de situatie die zich voordoet, zijn invulling krijgen. In geval van geschillen zal uiteindelijk de rechter hierin het laatste woord hebben. Niettemin kunnen er wel enige richtinggevende uitspraken worden gedaan, die bij de toepassing van deze bepaling en de uitleg van het begrip gelijksoortig van belang zullen zijn. Allereerst merk ik op dat artikel 11.7, tweede lid, als een (beperkte) verzachting van de harde opt-in regel uit het eerste lid, moet worden aangemerkt. Dat brengt met zich mee dat een beperkter toepassingsbereik eerder voor de hand lijkt te liggen dan een ruimer; de in artikel 11.7, tweede lid, gestelde voorwaarden lijken daarop ook te duiden. Ook de gekozen woorden, zoals *eigen gelijksoortige producten of diensten* duiden daarop. Voor de beantwoording van de vraag hoe ruim of hoe eng het begrip «gelijksoortig» dient te worden uitgelegd, zal naar mijn mening van belang zijn de verwachting die de ontvanger van de commerciële communicatie op het moment van de aankoop van een product of dienst objectief gezien gekregen mag hebben omtrent de soort producten of diensten waaromtrent hij dergelijke communicatie zou mogen verwachten. Dit wordt naar mijn oordeel bepaald door de mate waarin de verkoper bij de aankoop informatie omtrent de soort producten of diensten waarover mogelijk commerciële communicatie kan worden toegezonden, heeft verstrekt. Vraagt de verkoper louter toestemming om de elektronische contactgegevens voor dit doel te gebruiken, zonder dat hij daarbij nadere informatie verstrekt over de soort producten of diensten waarop deze betrekking kan hebben, dan lijkt een enge interpretatie aangewezen. Hoe ruimer de verstrekte informatie, hoe ruimer ook de uitleg die aan het begrip gelijksoortig gegeven zou kunnen worden.

De leden van de PvdA-fractie wezen erop dat in artikel 11.7, vierde lid, voor de overige vormen van overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële en charitatieve aard, het opt-out regime geïmplementeerd. Waarom, aldus deze leden, wordt in dit lid niet dezelfde verplichting als in het tweede lid opgenomen, namelijk dat de ontvanger bij elk bericht de mogelijkheid moet worden geboden verzet aan te bieden. De vormen die thans nog onder het opt-out regime vallen zijn met de uitbreiding van de werkingssfeer van het opt-in regime tot elektronische berichten, uitermate beperkt en voor zover valt te overzien gaat het dan in het bijzonder om gevallen waarbij er direct contact is tussen de abonnee en degene die de communicatie overbrengt. In een dergelijk direct contact lijkt het mij dat er voldoende mogelijkheden zijn voor de abonnee om eigener beweging aan te geven dat hij dergelijke communicatie niet (meer) op prijs stelt. Het gaat mij vooralsnog te ver om in deze gevallen voor te schrijven dat men bij elk contact de abonnee erop moet wijzen, dat deze verzet kan aantekenen. Voor de goede orde merk ik overigens op dat artikel 11.7 uitsluitend betrekking heeft op informatie die via een openbare elektronische communicatiedienst tussen een eindig aantal partijen wordt overgebracht. Geadresseerde reclamezendingen, zoals door deze leden als voorbeeld genoemd, vallen daarbuiten indien het om drukwerk gaat.

De leden van de PvdA-fractie wezen erop dat overtreding van artikel 11.7, derde lid, via de Wet op de economische delicten strafbaar wordt gesteld. Door deze leden werd erop gewezen dat een soortgelijke constructie ook in de Aanpassingswet richtlijn inzake elektronische handel wordt voorgesteld.

Deze leden concludeerden hieruit dat het verzenden van spam in Nederland niet strafbaar is. Deze conclusie is juist: het verzenden van spam als zodanig is niet strafbaar.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er een overzicht gegeven zou kunnen worden van de lidstaten die overtreding van het opt-in regime wel strafbaar hebben gesteld. Een dergelijk overzicht heb ik thans niet voorhanden. Voor zover ik weet verschijnt er binnenkort wel een publicatie van de Europese Commissie waarin – ook op dit punt – een overzicht zou zijn opgenomen. Deze leden vroegen voorts waarom niet is gekozen voor een strafbaarstelling en of de regering bereid is het wetsvoorstel in deze zin aan te passen. Is, aldus genoemde leden, de regering niet van mening dat de overlast en de kosten voor burgers en bedrijven dusdanig grote vormen aannemen dat strafbaarstelling en beboeting noodzakelijk zijn. Hoe ziet de regering – kort gezegd – de handhaving van artikel 11.7 van de wet voor zich. Ook de leden van de VVD-fractie vroegen met betrekking tot de inrichting van het toezicht op de naleving van artikel 11.7 van de wet hoe dit wordt ingericht. Ik wens allereerst op te merken dat voor de handhaving van de bepalingen van de Telecommunicatiewet primair gekozen is voor handhaving door middel van de inzet van een bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium. Dat geldt ook voor de bepalingen van hoofdstuk 11 van die wet. Hierbij moet gedacht worden aan de toepassing van bestuursdwang, last onder dwangsom en het opleggen van een bestuurlijke boete. De met toezicht op hoofdstuk 11 van de wet belaste instanties – zowel het college als het CBP – beschikken hierover. Omtrent de verhouding tussen beide toezichthouders verwijs ik korthedshalve naar mijn beschouwing daaromtrent in reactie op vragen van de leden van de fracties van CDA en VVD in onderdeel 9 van deze nota. Strafrechtelijke sanctionering – waarop de leden van de PvdA-fractie aandringen – kan dienen als sluitstuk van de bestuursrechtelijke handhaving (ultimum remedium) en de inzet daarvan kan overwogen worden als de bestuursrechtelijke middelen minder effectief blijken te zijn. Wat betreft het tegengaan van spam zal dit laatste in de praktijk, nu immers pas met voorliggend wetsvoorstel een opt-in regime wordt ingevoerd, nog moeten blijken. Ik ben derhalve in dit stadium nog niet zover om overtreding van het bepaalde in artikel 11.7 van de wet in algemene zin reeds strafbaar te stellen. Niettemin is voor één onderdeel uit de regeling voor ongevraagde communicatie, zoals neergelegd in artikel 11.7 van de wet, wel gekozen voor strafbaarstelling en wel als economisch delict in de Wet op de economische delicten (WED). De reden hiervoor is tweëerlei. Allereerst is de tekst van artikel 13, vierde lid, van de bijzondere privacyrichtlijn – ter implementatie waarvan artikel 11.7, derde lid, strekt – nogal ferm geformuleerd: het verzenden van berichten als hier bedoeld zonder opneming van de in artikel 11.7, derde lid, vermelde gegevens *dient in ieder geval te worden verboden*. Voorts gaat het hier om een wezenlijk element uit de regeling: zonder opneming van de hier bedoelde gegevens in een elektronisch bericht wordt het voor degene die het bericht heeft ontvangen vrij lastig, zo niet onmogelijk om gebruik te maken van het aan hem toekomende recht om een einde te maken aan de toezending van dergelijke berichten. Met de voorgestelde strafbaarstelling wordt ter zake van de noodzaak tot naleving van deze bepaling dan ook een sterk signaal afgegeven.

De leden van de PvdA-fractie hadden ten slotte enkele vragen met betrekking tot de inzet van de ECD (Economische controledienst). Ik wijs er aller-

eerst op dat de ECD enkele jaren geleden is overgegaan naar het Ministerie van Financiën en daar is ondergebracht bij de FIOD. Er is met FIOD/ECD geen overleg gevoerd over de vraag of aldaar toereikende capaciteit is om op te treden tegen overtreding van artikel 11.7, derde lid. Daartoe heb ik (vooralsnog) geen aanleiding gezien omdat hier gaat om een beperkte uitbreiding van de op basis van de WED strafbaar gestelde bepalingen uit de Telecommunicatiewet; voorts verwacht ik dat met toepassing van het bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium reeds effectief kan worden opgetreden en dat het strafrechtelijk optreden derhalve tot een minimum beperkt kan blijven. Overigens speelt bij de inzet van FIOD/ECD op dit terrein natuurlijk ook de prioriteitsstelling bij het openbaar ministerie een rol. Tot slot merk ik in reactie op een vraag ter zake van de leden van de PvdA-fractie op, dat de FIOD/ECD geen bevoegdheid toekomt om zonder tussenkomst van de rechter boetes uit te schrijven voor overtreding van de WED.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat spam een internationaal probleem is, waarbij de EU een voorbeeldfunctie kunnen vervullen. Zij stelden de vraag of het providers is toegestaan e-mail te filteren op spam en op welke wijze getracht wordt tot internationale afspraken op dit gebied te komen. Voorts vroegen zij zich af of de onderhavige (Europese en Nederlandse) wetgeving de overheid de mogelijkheid biedt om ook buitenlandse verzenders van spam aan te pakken. Filtering van e-mail door providers is toegestaan wanneer de klant hiervoor toestemming heeft verleend aan diens ISP (diverse ISP's bieden deze dienst aan). Filtering zonder toestemming/medeweten van de klant is niet toegestaan, omdat een bijkomend risico daarbij is dat bepaalde (wél gewenste) mail mede wordt gefilterd en de ontvanger niet bereikt. De problematiek van ongevraagde e-mail van buiten de EU die hier wordt aangesneden is een lastig punt. Door ongevraagde mail te versturen vanuit een niet-EU-lidstaat, kan men de nationale én EU-wetgeving omzeilen. Indien dit soort berichten vanuit derde staten niet op de een of andere manier wordt gereguleerd, zal dat waarschijnlijk inderdaad de effectiviteit van de opt-in regeling in de bijzondere privacyrichtlijn kunnen ondergraven. De bijzondere privacyrichtlijn is dan ook bedoeld als eerste stap in de aanpak van de spam-problematiek. Zoals door de leden van de PvdA-fractie terecht werd gesteld, beoogt de Europese Unie ook een voorbeeldfunctie te vervullen door middel van deze richtlijn. Dit zal een basis vormen voor internationale onderhandelingen om wereldwijd tot een effectievere aanpak van spam te komen.

De leden van de SP-fractie gaven aan blij te zijn dat het verzenden van ongevraagde e-mail en SMS voortaan wordt betiteld als een overtreding, maar dat men ongelukkig is met het feit dat hier geen consequenties voor de overtreder aan verbonden zijn. Zij vroegen de regering aan te geven hoe de naleving van het genoemde verbod wordt gegarandeerd. Het verzenden van e-mail en SMS (elektronische berichten) voor het overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden is ingevolge artikel 11.7, eerste lid, uitsluitend toegestaan indien de desbetreffende abonnee daarvoor voorafgaand toestemming heeft verleend. Het overtreden van deze bepaling is niet strafbaar gesteld. Wel is voorzien in een vorm van bestuursrechtelijke handhaving, immers het toezicht op de naleving van deze bepaling berust bij het CBP en het college. Beide toezichthouders komt niet alleen de bevoegdheid toe tot het toepassen van bestuursdwang (en derhalve ook een last onder dwangsom), maar ook de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Vooralsnog ben ik van mening dat hiermee dient te worden volstaan. Overigens wijs ik erop dat bij het gebruik van elektronische berichten op grond van artikel 11.7, derde lid, te allen tijde (a) de werkelijke identiteit van degene namens wie de communicatie

wordt overgebrachte en (b) een geldig postadres of nummer waaraan de ontvanger een verzoek tot beëindiging van dergelijke communicatie kan richten, dient te worden vermeld. Het achterwege laten van deze gegevens is als economisch delict strafbaar gesteld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen naar de planning met betrekking tot artikel 5 van de (Communicatie)privacyrichtlijn. Deze leden verwijs ik ter zake graag naar mijn antwoord op de vragen van de PvdA-fractie met betrekking tot de implementatie van genoemd richtlijn-artikel. De leden van de fractie van ChristenUnie wezen er voorts – in navolging van de regering – op dat het toenemend gebruik van internet extra gevaren op het terrein van de bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer met zich meebrengt. Hiervoor is regelgeving nodig, op grond waarvan ook daadwerkelijke bescherming mogelijk is. Is de macht van de nationale overheid, aldus deze leden, hiervoor toereikend, gelet op het karakter van internet? Ik zou hier graag als volgt op willen reageren. Vanwege het feit dat internet geen geografische grenzen kent, zitten er beperkingen aan de regelingsmacht van de overheid. Het is goed om ons daarvan bewust te zijn. Het tegengaan van de gevaren die internet met zich meebrengt kan en moet voor een deel door de Europese wetgever – en in diens verlengde de nationale wetgever – worden geadresseerd. In de nieuwe bijzondere privacyrichtlijn, ter implementatie in de Nederlandse wetgeving, zijn daarvoor ook bepalingen opgenomen. Maar dat is niet voldoende. Ook buiten het verband van de Europese Unie zullen maatregelen genomen moeten worden om de gevaren die aan internet kleven op een effectieve wijze te kunnen tegengaan. Aangezien de door deze leden aangesneden problematiek vergelijkbaar is met de problematiek die zich voordoet in de sfeer van het bestrijden van spam, verwijs ik deze leden graag naar mijn reactie op eerdere vragen ter zake van de leden van de fractie van de PvdA.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen voorts in hoeverre internetdiensten onder de reikwijdte van de nieuwe wet zullen vallen. Het aanknopingspunt voor de toepasselijkheid van de wet is in algemene zin of er sprake is van (het aanbieden van) een elektronisch communicatienetwerk of (het aanbieden van) een elektronische communicatiedienst. Deze begrippen zijn in artikel 1.1 gedefinieerd. Het moet bovendien gaan om openbare netwerken en diensten. Internetdiensten, die aan deze definitie(s) voldoen vallen onder de reikwijdte van de wet. Het gaat dan in ieder geval om diensten die bestaan uit het verlenen van toegang tot internet (internettoegangsdiensten), zoals door internet service providers worden verleend, maar ook netwerken en diensten zoals bijvoorbeeld verzorgd door de Amsterdam Internet Exchange (AMS-IX). Wat in algemene zin niet onder de reikwijdte van de wet valt, zijn de «inhouds»-diensten (content) die via internet worden geleverd. In die gevallen gaat het immers om de informatie die via gebruikmaking van het internet kan worden verzonden en ontvangen (raadplegen websites, bestellen van producten of diensten via internet, uitwisseling van muziek enz.). Hierop maakt de privacyrichtlijn – en daarmee hoofdstuk 11 van de wet – echter wel enkele uitzonderingen, in die zin dat ze aan specifieke vormen van gebruik van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten specifiek eisen stelt. Ik wijs onder meer op artikel 5 van de richtlijn, waarbij onder meer het gebruik van zogeheten cookies wordt genormeerd. Een ander belangrijk voorbeeld betreft het gebruik van elektronische berichten voor het overbrengen van ongevroegde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden. Dergelijk gebruik is onder meer gebonden aan de eis van voorafgaande toestemming van de ontvanger van een dergelijk bericht; voorts wordt de vermelding van

bepaalde gegevens, zoals de werkelijke identiteit van de degene namens wie de communicatie wordt overgebracht, verplicht gesteld (zie artikel 11.7).

8.5 Abonneelijsten

De leden van de fractie van de PvdA wezen erop dat er in het verleden wel eens problemen zijn opgetreden met het beschikbaar stellen van abonneegegevens aan concurrerende bedrijven en vroegen de regering of zij kan garanderen dat dergelijke problemen met deze wet niet meer voor zullen komen. Op grond van het huidige artikel 43 van het Besluit ONP huurlijnen en telefonie moeten ondernemingen die telefoonnummers aan abonnees toekennen, deze nummers met de bijbehorende gegevens ter beschikking stellen aan eenieder die, kort gezegd, een volledige telefoongids wil uitgeven of abonnee-informatiedienst wil aanbieden. De nummers met de bijbehorende gegevens dienen onder meer tegen kostengeoriënteerde tarieven te worden verstrekt. Artikel 43 van genoemd besluit strekt tot implementatie van artikel 6, derde lid, van de Spraakrichtlijn (98/10/EG). Naar aanleiding van een geschil tussen enerzijds Denda Multimedia B.V. en Denda Directory Services B.V. en anderzijds KPN Telecom B.V., dat in eerste instantie was voorgelegd aan het college (OPTA), heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven op 8 januari 2003, kenmerk: AWB 01/666, een zogenoemde prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Hierin is, kort gezegd, gevraagd hoe de begrippen kostenoriëntatie en relevante informatie, bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Spraakrichtlijn dienen te worden uitgelegd. De uitleg van deze begrippen blijft in de toekomst relevant, omdat artikel 6, derde lid, van de Spraakrichtlijn nagenoeg gelijk is «teruggekomen» in artikel 25, tweede lid, van de Universeledienstrichtlijn. Artikel 7.5 van het wetsvoorstel biedt de grondslag om dit lid uit de Universeledienstrichtlijn te implementeren. Ik verwacht dat het Hof van Justitie nog ongeveer een jaar nodig zal hebben om de prejudiciële vraag van het College van Beroep voor het bedrijfsleven te beantwoorden. Voorts wijs ik er op dat op grond van artikel 12 van richtlijn nr. 2002/58/EG en het voorgestelde artikel 11.6 abonnees alleen nog maar mogen worden opgenomen in een algemeen beschikbare telefoongids indien zij hier vooraf toestemming voor hebben gegeven. Hiermee wordt het huidige in artikel 11.6 neergelegde regime gewijzigd. In het nieuwe regime wordt immers van het beginsel uitgegaan van opname van persoonsgegevens in een openbare telefoongids, tenzij men daartegen bezwaar maakt. Voor de uitgever van een telefoongids heeft deze Europese beleidswijziging tot gevolg dat hij er niet mee kan volstaan om alleen de nummers van abonnees en de daarbij behorende gegevens op te vragen van de verschillende aanbieders van openbare telefoondiensten. Ook zal aan de abonnees gevraagd moeten worden of zij met opname in de telefoongids akkoord gaan; dat laat onverlet dat de uitgever van de telefoongids met de aanbieder van de openbare telefoondienst contractueel afsprekt dat de aanbieder van de telefoondienst namens hem toestemming voor opname vraagt.

9. Geschillenbeslechting

Geschillen

De leden van de CDA-fractie vroegen of gedacht is aan het toekennen van een generieke bevoegdheid tot het beslechten van geschillen door het college in plaats van een specifieke geschilbeslechtsbevoegdheid. In reactie op die vraag merk ik op dat in artikel I, onderdeel Bd, van het voorliggende wetsvoorstel een nieuw artikel 12.2 in de wet wordt opgenomen. Dat artikel geeft het college reeds een algemene bevoegdheid om

geschillen te beslechten die zijn ontstaan tussen houders van een frequentievergunning, aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten, of ondernemingen die dergelijke netwerken of diensten dan wel bijbehorende faciliteiten aanbieden. Het gaat dan om de beslechting van geschillen die zijn gerezen inzake de nakoming van een op grond van een bij of krachtens de wet op de desbetreffende vergunninghouder, aanbieder dan wel onderneming rustende verplichting. Tevens stelden de leden van de CDA-fractie de vraag of het college een voorlopige maatregel kan opleggen en of het opleggen van zo'n maatregel een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij werd verwezen naar artikel 19, derde lid, van de Gaswet. Op grond van dat artikel heeft de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit de mogelijkheid om indien een geschil de voorwaarde of het tarief voor het verrichten van transport van gas of een daarmee noodzakelijkerwijs verbonden dienst betreft, de voorwaarde of het tarief vast te stellen voor een door hem te bepalen termijn. Zoals ik hiervoor uiteen heb gezet, heeft het college een algemene bevoegdheid om geschillen te beslechten. Het beslechten van geschillen houdt in dat het geschil tot een oplossing wordt gebracht. Indien bijvoorbeeld een aan het college voorgelegd geschil (mede) de hoogte van het gevraagde tarief voor het verlenen van toegang tot het aansluitnet betreft, zal het college, uiteraard binnen de grenzen van de wet, daar tevens een uitspraak over doen. Wel kan het college in spoedeisende gevallen een voorlopig besluit nemen. Dat voorlopige besluit geldt dan tussen de bij het geschil betrokken partijen, totdat het college definitief op het voorgelegde geschil heeft beslist. Tevens kan het college in bepaalde gevallen waarin geen eind- tot eindverbindingen tot stand worden gebracht, aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten toch verplichten om eind- tot eindverbindingen tot stand te brengen (zie daarvoor het in artikel I, onderdeel X, voorgestelde artikel 6.2). Het college legt dan verplichtingen op met betrekking tot het tot stand brengen en waarborgen van eind- tot eindverbindingen. Die verplichtingen kunnen ook betrekking hebben op het in rekening te brengen tarief. Het besluit waarin op grond van artikel 6.2 verplichtingen worden opgelegd, alsmede een besluit ter beslechting van een geschil, zijn besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep open staat.

Hoewel de leden van de PvdA-fractie vanuit het oogpunt van rechtsbescherming de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te stellen tegen besluiten van het college ondersteunen, vroegen zij aandacht voor het feit dat veelvuldige en langdurige procedures onzekerheid voor de markt opleveren. Die onzekerheid is niet in het belang van een goed investeringsklimaat en concurrentie. Zij vroegen in dat verband in hoeverre de regering verwacht dat de gewijzigde wet tot minder juridische procedures zal leiden. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting is opgemerkt, is het niet uitgesloten dat het aantal procedures zal toenemen. Het nieuwe regime met betrekking tot aanmerkelijke marktmacht is maatwerk. Dit zal waarschijnlijk tot gevolg hebben dat er meer besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht worden genomen waartegen, uiteraard, beroep open staat. Of er ook daadwerkelijk meer procedures worden gestart, is niet met zekerheid te voorspellen. Aan het uiteindelijke besluit inzake het opleggen van verplichtingen aan een onderneming die beschikt over een aanmerkelijke marktmacht, dan wel het in stand houden of intrekken van dergelijke verplichtingen, gaat een uitgebreide voorbereiding vooraf. Het ontwerp van dergelijke besluiten moet nationaal worden geconsulteerd. En indien het voorgenomen besluit van invloed is op de handel tussen de lidstaten, moet het tevens aan de Europese Commissie en de andere nationale regelgevende instanties ter commentaar worden

voorgelegd. Er is dus sprake van een zeer zorgvuldige voorbereiding waarbij de inbreng van alle relevante partijen wordt betrokken. Dat zal ook van invloed zijn op de afweging van een belanghebbende om al dan niet beroep in te stellen (ingevolge de Algemene wet bestuursrecht kan tegen de hiervoor bedoelde besluiten rechtstreeks beroep worden ingesteld).

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat er ook klachten zijn over de traagheid van de beslissingen van OPTA. Zij vroegen of de opvatting wordt gedeeld dat de dynamische communicatiemarkt om slagvaardig optreden vraagt. Ze vroegen naar de oorzaken van de traagheid van het totstandkomen van beslissingen van OPTA. Tevens wilden deze leden weten hoe de regering de problemen met betrekking tot de lange duur van juridische procedures en de traagheid van beslissingen van OPTA denkt te kunnen verhelpen. Het is juist dat er bij sommige partijen, waaronder ook het college zelf, sprake is van onvrede met betrekking tot de snelheid van besluitvorming. Deze onvrede ziet niet zozeer op de snelheid waarmee het college primaire beslissingen neemt, maar op het tijdsbeslag dat gepaard gaat met bezwaar en beroep. Bovendien wordt daarbij soms, zij het veelal impliciet, gesuggereerd dat ook de inhoudelijke kwaliteit van de besluitvorming verbetering behoeft. Laat ik voorop stellen dat ik deze signalen serieus neem. Het is echter niet verstandig bij een belangrijk onderwerp als rechtsbescherming overhaaste conclusies te trekken. Tegen deze achtergrond heb ik dan ook besloten om te onderzoeken of er sprake is van een daadwerkelijk probleem, en zo ja wat de aard en omvang is van het probleem. Mocht blijken dat er inderdaad sprake is van een probleem dan zal de oorzaak daarvan moeten worden vastgesteld, zodat ik passende maatregelen kan treffen om tot een oplossing te komen. Ik wijs er in dit verband verder op dat in het voorliggende wetsvoorstel reeds diverse maatregelen zijn getroffen die tot doel hebben de snelheid van besluitvorming te bespoedigen. In de huidige wet moet een op interconnectiegeschil binnen zes maanden na ontvangst van een daartoe strekkend verzoek worden beslist. Voor de overige geschillen die op grond van de huidige wet aan het college kunnen worden voorgelegd gelden de termijnen van de Algemene wet bestuursrecht. In het voorliggende wetsvoorstel zal binnen zeventien weken na ontvangst van een aanvraag om een geschil te beslechten, moeten zijn beslist door het college (dat volgt uit de Kaderrichtlijn). Die termijn zal van toepassing zijn op alle geschillen die tussen vergunninghouders, aanbieders dan wel ondernemingen zijn gerezen en aan het college zijn voorgelegd. Daarnaast is in het wetsvoorstel uitdrukkelijk bepaald dat de bij een geschil betrokken partij binnen twee weken na ontvangst door het college van een verzoek om een geschil te beslechten alle gegevens moeten verstrekken die relevant zijn voor de beoordeling van het geschil. Op grond van het gewijzigde regime zal de beslistermijn voor het nemen van beslissingen inzake geschillen derhalve korter zijn. Dat neemt niet weg dat geschillen vaak ingewikkeld zijn en dat er veelvuldig geschillen aan het college worden voorgelegd. De vraag of de nieuwe regels zullen leiden tot meer of minder geschillen kan op dit moment niet met enige zekerheid beantwoord worden. Voor het nemen van beslissingen op bezwaar tegen besluiten van het college zijn de termijnen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Gezien de grote belangen die in de elektronische communicatiesector spelen, wordt bijna altijd bezwaar ingediend. Het is daarbij niet relevant of het om een besluit inzake een geschil gaat of om andere besluiten van het college gaat. Hoewel het college zich zoveel mogelijk aan de wettelijke termijnen houdt, speelt de complexiteit van de bezwaarschriften en het aantal ingediende bezwaarschriften een rol bij de termijn waarop het college op ingediende bezwaarschriften beslist. Voor een aantal categorieën van besluiten zal op grond van het voorliggende wetsvoorstel rechtstreeks beroep mogelijk zijn. Het gaat om de besluiten die zijn voorbereid volgens een van de uniforme voorbereidingsprocedures van de Algemene wet

bestuursrecht, bijvoorbeeld een besluit inzake het opleggen van verplichtingen aan een onderneming die beschikt over aanmerkelijke marktmacht. Daarnaast is in artikel 6b.6 uitdrukkelijk geregeld dat alleen beroep kan worden ingesteld tegen de zogenaamde eindbesluiten: het opleggen, in stand houden of intrekken van verplichtingen, het aanwijzen van een onderneming die beschikt over aanmerkelijke marktmacht bij het aanbieden van toegang tot en het gebruik van openbare telefoonnetwerken op een vaste locatie onderscheidenlijk bij het aanbieden van een type huurlijn uit het minimumpakket van huurlijnen. Voorzover de aan die besluiten ten grondslag liggende marktdefinitie en marktanalyse, inclusief de vaststelling dat een relevante markt al dan niet daadwerkelijk concurrerend is en de vaststelling welke ondernemingen op die markt beschikken over aanmerkelijke marktmacht, al besluiten zijn waartegen bezwaar en beroep open staat, dan kan tegen die deelbesluiten niet afzonderlijk bezwaar of beroep worden ingesteld. Daarnaast wijs ik nog op het ingediende wetsvoorstel houdende wijziging van de Algemene wet bestuursrecht dat voorziet in de mogelijkheid om met wederzijds goedvinden de bezwaarschriftenprocedure over te slaan (Kamerstukken II 2001/02, nr. 27 563, nr. 2). De hiervoor bedoelde mogelijkheden moeten nog in praktijk worden gebracht. Het is derhalve nog niet met zekerheid aan te geven of het aantal bezwaarschriften zal afnemen. De grote belangen die in de elektronische communicatiesector spelen, leiden er ook toe dat bijna altijd beroep wordt ingesteld tegen besluiten van het college. De termijnen die gelden voor de behandeling van beroep en hoger beroep zijn neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Ook hier geldt dat de rechtbank onderscheidenlijk het College van Beroep voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk de wettelijke termijnen in acht nemen. Tot slot merk ik op dat de partijen die bezwaar maken of beroep instellen veelal gebruik maken van de mogelijkheid om pas op de laatste dag het bezwaar- of beroepschrift in te dienen, waarbij op dat moment vaak de gronden voor het bezwaar of beroep nog moeten worden ingediend. Dit heeft uiteraard invloed op de doorlooptijd van de desbetreffende procedure.

De leden van de VVD-fractie vroegen of artikel 12.9 van de wet (artikel I, onderdeel Bd) geschrapt kan worden, aangezien het artikel onduidelijk is en er reeds goed functionerende fora (Geschillencommissie Telecommunicatie en (kanton)rechter) zijn. De leden van de fractie van de Christen-Unie vroegen wat de bevoegdheid van OPTA om geschillen tussen gebruikers en aanbieders te beslechten toevoegt aan de bevoegdheden van de Geschillencommissie Telecommunicatie. Zoals in de memorie van toelichting op artikel 12.9 van de Telecommunicatiewet is uiteengezet, geeft dit artikel, naast artikel 12.1 van die wet, uitvoering aan artikel 34 van de Universeledienstrichtlijn. Dat artikel bepaalt dat er transparante, eenvoudige en goedkope buitengerechtelijke procedures beschikbaar moeten zijn voor het behandelen van niet-beslechte geschillen waarbij consumenten betrokken zijn en die betrekking hebben op aangelegenheden die onder die richtlijn vallen. De geschillen die aan de Geschillencommissie Telecommunicatie kunnen worden voorgelegd zijn geschillen van contractuele aard. De reikwijdte van artikel 34 Universeledienstrichtlijn is ruimer. Daarom krijgt het college de bevoegdheid om geschillen te beslechten inzake de schending door een aanbieder van de bij of krachtens de wet ter uitvoering van de Universeledienstrichtlijn gestelde regels. Het betreft dan ook geschillen waarover het college uit hoofde van de aan hem opgedragen taken meer kennis heeft dan de Geschillencommissie.

De leden van de LPF-fractie vroegen of OPTA procedures voor het beslechten van geschillen heeft en zo ja, of die bekend zijn bij marktpartijen. Allereerst merk ik op dat de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is; het beslechten van geschillen houdt immers in het nemen van een besluit op een aanvraag. Het college heeft beleidsregels inzake

het beslechten van geschillen vastgesteld. Die regels zijn gepubliceerd in de Staatscourant.

De leden van de D66-fractie merkten op dat het in de lijn der verwachting ligt dat de belasting van de rechterlijke macht toeneemt. Ze achtten het daarom van het grootste belang dat er adequate maatregelen en instrumenten komen die procedures vereenvoudigen en versnellen. Zij vroegen om in te gaan op de mogelijkheid om verplicht bezwaarschap te wijzigen in facultatief bezwaarschap, zoals dat in de Mededingingswet reeds is opgenomen. In mijn antwoord op de vragen inzake de duur van de juridische procedures heb ik al verwezen naar het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht op grond waarvan het mogelijk wordt om met wederzijds goedvinden de bezwaarschriftenprocedure over te slaan. Met het facultatief bezwaarschap, zoals dat is opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Mededingingswet in verband met de omvorming van de NMa tot zelfstandig bestuursorgaan, wordt in vergaande mate afgeweken van de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht. Bij de behandeling van laatstbedoeld wetsvoorstel is door mijn ambtsvoorganger ook aangegeven dat een dergelijk afwijkend regime niet de voorkeur heeft. Dat standpunt wordt door mij gedeeld. Derhalve ben ik niet voornemens om in de wet een dergelijke bepaling op te nemen. Daarnaast ben ik van mening dat het voorliggende wetsvoorstel al voldoende maatregelen bevat om de bezwaarschriftenprocedure over te slaan. Daarvoor verwijs ik naar mijn antwoorden op vragen daartrent van het de leden van de fracties van het CDA en de PvdA.

De leden van de D66-fractie waren van mening dat in het voorliggende wetsvoorstel niet tegemoet wordt gekomen aan een adequate één-op-één implementatie van de normen en juridische procedureregels van de richtlijnen. Deze leden wilden daar graag een reactie op. Voor een reactie hierop verwijs ik naar mijn antwoorden op vergelijkbare opmerkingen en vragen van onder meer het CDA, de PvdA en de ChristenUnie. Met betrekking tot de opmerking dat de juridische procedureregels van de richtlijnen niet 1 op 1 zijn geïmplementeerd, merk ik nog op dat de inrichting van het procesrecht aan de lidstaten wordt overgelaten, met inachtneming van de door het Europees recht gegarandeerde procedurele waarborgen. Indien richtlijnen bepalingen inzake het procesrecht bevatten, moeten de lidstaten uiteraard zorgdragen voor de implementatie daarvan in hun nationale rechtsstelsels. De voorliggende richtlijnen bevatten echter, met uitzondering van de beslistermijn van artikel 20 Kaderrichtlijn, geen juridische procedureregels.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom niet is gekozen voor de mogelijkheid om bij de behandeling van geschillen prioriteiten te stellen. In het wetsvoorstel is niet voor een dergelijke mogelijkheid gekozen, omdat dat in strijd is met de Kaderrichtlijn. Artikel 20 van die richtlijn bepaalt dat alle geschillen die aan een nri zijn voorgelegd binnen vier maanden moeten zijn beslist. Slechts in uitzonderlijke omstandigheden kan die termijn worden verlengd. Het is uiteraard wel mogelijk dat het college binnen de gestelde wettelijke kaders een prioritering hanteert ten aanzien van de te beslechten geschillen.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom in het wetsvoorstel niet is geregeld dat de toezichthouder de informatie die partijen bij een geschil overleggen kan verifiëren. Ik heb de mogelijkheid om aan toezichthoudende ambtenaren (van het college) de bevoegdheid toe te kennen om de in geschillen overgelegde informatie te verifiëren niet opgenomen om de volgende reden. Het verifiëren van overgelegde informatie heeft met name betekenis indien, zoals ook door het college is voorgesteld in de uitvoeringstoets, de bevoegdheden van hoofdstuk 5 van de Algemene wet

bestuursrecht worden toegekend. De daar toegekende bevoegdheden betreffen onder meer het betreden van plaatsen (bedrijven, woningen) en het vorderen van inzage van zakelijke gegevens en bescheiden. Het gaat hier echter om bevoegdheden die aan toezichthouders zijn toegekend in het kader van de uitoefening van hun toezichtstaak. Het beslechten van geschillen is van andere orde dan het houden van toezicht. Het specifiek voor toezicht in het leven geroepen regime kan dan ook niet zonder meer worden toegepast bij het beslechten van geschillen. De richtlijnen verplichten overigens ook niet tot het toekennen van een dergelijke bevoegdheid.

De leden van de fractie van de ChristenUnie gaven aan dat de branchevereniging Nederlandse Internet Providors (NLIP) in haar commentaar stelt zich zorgen te maken over de middelen die OPTA en NMa ter beschikking staan om ook voor kleinere bedrijven hun rol als geschillenbeslechter te kunnen blijven vervullen. Bedoelde leden vroegen de indiener dit punt nader te belichten. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in hoofdstuk 12 in de nieuwe artikelen 12.2 tot en met 12.8 in regels die het college mogelijk maken om geschillen tussen ondernemingen op het terrein van de (tele-)communicatiewetgeving te beslechten. Deze regels gelden voor alle aanbieders groot en klein. Ook de middelen die het college heeft om een door haar in een geschil genomen beslissing kracht bij te zetten, zoals de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom, zijn ten opzichte van iedere onderneming hetzelfde. Voor wat betreft de NMa geldt dat deze, voorzover in het kader van deze vraag van belang, toeziet op de handhaving van het kartelverbod en het verbod op misbruik van een economische machtspositie. Van echte geschillenbeslechting, zoals door het college het geval is, is hier dus geen sprake, al kan een optreden van de NMa in dezen wel leiden tot de oplossing van een geschil. Grijpt de NMa in dan geldt wel haast per definitie dat het de kleinere onderneming is, dat wil zeggen de aanbieder/onderneming die niet beschikt over een economische machtspositie, die baat heeft bij een optreden van de NMa. Het zal dan immers de onderneming met economische machtspositie zijn die tegen zijn zin iets zal moeten doen of nalaten waar de andere ondernemingen baat bij hebben.

Toezicht

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de regering dacht over de kanten van het college dat de praktijk van toezicht onhaalbaar is. Het college heeft een groot aantal opmerkingen van algemene en meer specifieke aard gemaakt. Een aantal daarvan had betrekking op, naar de mening van het college onvoldoende bevoegdheden voor het college, op de mogelijkheden voor het college om slagvaardig op te treden en op het definiëren van begrippen. Een groot aantal opmerkingen van het college is in het voorliggende wetsvoorstel verwerkt. Verwezen wordt naar de memorie van toelichting (blz. 67 e.v), waar uitvoerig op de diverse kanttekeningen van het college is ingegaan. Ik ben van mening dat het nu voorliggende wetsvoorstel een effectief toezicht op de elektronische communicatiesector mogelijk maakt.

De leden van de CDA-fractie spraken de zorg uit dat implementatie van de nieuwe richtlijnen een versnippering van bevoegdheden en onduidelijkheden over de reikwijdte van die bevoegdheden zou kunnen veroorzaken. Zij vroegen of de regering deze mening deelt. Verder viel het de leden op dat er een groot aantal AMvB's en ministeriële regelingen aan de Telecommunicatiewet is gekoppeld. Zij vroegen zich af in hoeverre hierdoor de flexibiliteit wordt beperkt. Met het voorliggende wetsvoorstel worden zes nieuwe richtlijnen geïmplementeerd. In deze richtlijnen worden taken en bevoegdheden toegekend aan de nri's. De nri behoeft

niet een enkele instantie te zijn. In Nederland zijn drie nri's te onderscheiden te weten het college, de Minister van Economische Zaken en de wetgever, die voornamelijk bestaat uit de Kroon en de Minister van Economische Zaken als lagere wetgevers. Het college is een zelfstandig bestuursorgaan dat belast is met de uitvoering, het toezicht en de handhaving van de wet. Op een beperkt aantal terreinen heeft ook de Minister van Economische Zaken uitvoerende taken en is hij belast met toezicht en handhaving. Dit betreft onder meer het terrein van het beheer en de verdeling van radiofrequenties, taken op het terrein van elektrische en elektronische apparaten, radioapparaten en randapparaten en op het gebied van openbare orde en veiligheid. De wetgever treedt op als nri als het uitoefenen van bevoegdheden dient te geschieden door middel van algemeen verbindende voorschriften. Binnen het Nederlandse rechtssysteem kunnen aan een zelfstandig bestuursorgaan slechts in zeer beperkte mate regelgevende bevoegdheden worden toegekend. Ook zou er geen democratische controle mogelijk zijn omdat het college noch door de Minister van Economische Zaken noch door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen. Als gevolg van de te onderscheiden nri's kunnen niet alle in de richtlijn aan de nri toegekende taken en bevoegdheden aan het college worden toegekend. Het betreft hier echter duidelijk afgebakende terreinen. Dat leidt niet tot versnippering van taken en bevoegdheden. Het college verkrijgt op grond van de gewijzigde regelgeving alle in de richtlijnen voorziene bevoegdheden die het college nodig heeft om de verwezenlijking van de doelstellingen als bedoeld in artikel 8 van de Kaderrichtlijn te kunnen bewerkstelligen, om zijn opgedragen taken te kunnen uitvoeren, alsmede om op een effectieve manier toezicht te houden en de voorschriften te handhaven. In de wet zelf zijn de voorschriften opgenomen waarvan het bezien vanuit het primaat van de wetgever wenselijk is deze bij wet te regelen. De meer gedetailleerde regelgeving, die veelal meer van uitvoerende aard is, wordt bij lagere regelgeving geregeld. De keuze om een bepaald onderwerp nader uit te werken in de lagere regelgeving wordt in een aantal gevallen mede ingegeven door de in de richtlijnen ingebouwde mogelijkheid om bepaalde regels op eenvoudige wijze snel te wijzigen door middel van de zogenoemde comitologieprocedure. De aanpassing van de Nederlandse regelgeving zal in die gevallen op korte termijn plaats moeten kunnen vinden. Indien dan daarvoor de wet gewijzigd zou moeten worden, kan niet binnen de gegeven termijn worden voldaan aan de verdragsverplichting tijdig de wijzigingen te hebben omgezet in de nationale wetgeving. De huidige wet kent een beperkt aantal AMvB's en ministeriële regelingen. Als gevolg van de voorliggende wetswijziging zal dat aantal niet toenemen. Het Besluit ONP huurlijnen en telefonie, de omvangrijkste bestaande AMvB, zal zelfs worden ingetrokken mede omdat een belangrijk deel van de daarin voorkomende regels in het voorliggende wetsvoorstel zijn opgenomen. Het aantal uitvoeringsregelingen is derhalve beperkt van omvang en voor de gekozen onderwerpen leidt dat tot een grotere mate van flexibiliteit dan dat die onderwerpen uitsluitend in de wet geregeld zouden zijn.

De leden van de fractie van het CDA, maar ook de leden van de fractie van de VVD, vroegen aandacht voor de relatie tussen het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) en het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (het college) waar het gaat om het toezicht op de privacywetgeving en in het bijzonder hoofdstuk 11 van de Telecommunicatiewet. Met name de leden van de VVD-fractie lijken uit te gaan van de gedachte dat het CBP, waar het gaat om het toezicht op hoofdstuk 11 van de wet, geen enkele rol zou spelen. Dat is onjuist. Ik acht het derhalve aangewezen om op de verhouding tussen beide toezichthouders nader in te gaan, waarbij – mede met het oog op de verheldering van deze verhouding – ik allereerst zal ingaan op het wettelijk regime zoals dat

van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens in de sector elektronische communicatie. Overigens merk ik op voorhand op, dat als gevolg van de voorgestelde wijzigingen van hoofdstuk 11 van de wet ter implementatie van richtlijn nr. 2002/58/EG er geen wijzigingen worden aangebracht in de bestaande situatie, zowel waar het de toepasselijkheid van de relevante wetgeving – in casu de Wet bescherming persoonsgegevens en hoofdstuk 11 van de wet – als het toezicht betreft.

Op de verwerking van persoonsgegevens in de sector elektronische communicatie is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), welk strekt ter implementatie van richtlijn nr. 95/47/EG (algemene privacyrichtlijn), van toepassing. Voor de sector elektronische communicatie gelden daarnaast de bepalingen uit de bijzondere privacyrichtlijn voor de sector elektronische communicatie; de bepalingen uit de bijzondere privacyrichtlijn geven aan bepaalde algemene normen uit de algemene privacyrichtlijn een nadere invulling (bijvoorbeeld nadere begrenzing van de bepaalde toegestane verwerkingen) maar hebben ook een aanvullend karakter, aangezien er ook bepalingen in zijn opgenomen die ook van toepassing zijn als er geen sprake is van verwerking van persoonsgegevens. De bepalingen uit de bijzondere privacyrichtlijn worden (grotendeels) omgezet in hoofdstuk 11 van de wet. Er is echter wel een belangrijk verschil tussen beide richtlijnen: de werking van de algemene privacyrichtlijn en in het verlengde daarvan de Wbp is beperkt tot de verwerking van gegevens omtrent natuurlijke personen, terwijl die van de bijzondere privacyrichtlijn en in het verlengde daarvan hoofdstuk 11 van de wet zich ook uitstrekken – tenzij anders aangegeven (zie artikel 11.8 van de wet) – tot de verwerking van gegevens omtrent rechtspersonen. Voor de toepasselijkheid van de Wbp is het derhalve relevant of het gaat om verwerking van persoonsgegevens (zoals gedefinieerd in artikel 1 van de Wbp); voorts richt de Wbp zich primair tot de verantwoordelijke voor de gegevensverwerking (zij het dat ook voor de bewerker er specifieke bepalingen zijn gesteld). Dat betekent dus dat op de verwerking van gegevens door aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken of diensten met betrekking tot rechtspersonen de bepalingen van de Wbp niet van toepassing zijn¹; de bepalingen van hoofdstuk 11 van de wet – voor zover het gaat om de aldaar genormeerde situaties – echter wel. Dat heeft ook gevolgen voor het toezicht, waarop in het onderstaande nader wordt ingegaan. Tot slot merk ik op dat in artikel 15, tweede lid, van richtlijn nr. 2002/58/EG wordt bepaald dat het bepaalde in hoofdstuk III van richtlijn 95/46/EG inzake het beroep op de rechter, aansprakelijkheid en sancties geldt voor de nationale bepalingen die uit hoofde van deze richtlijn worden aangenomen en ten aanzien van de individuele rechten die uit deze richtlijn voortvloeien. Hoofdstuk III van richtlijn 95/46/EG heeft zijn uitwerking gevonden in de hoofdstukken 8, 9 en 10 van de Wbp. Hoofdstuk 8 van de Wbp regelt de rechtsbescherming van de betrokkene omtrent wie persoonsgegevens worden verwerkt. Hoofdstuk 9 regelt het toezicht; naast instelling van het College bescherming persoonsgegevens als toezichthouder, wordt deze aldaar belast met het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij of krachtens de wet bepaalde. Hoofdstuk 10 van de Wbp geeft ten slotte bepalingen inzake de sancties die kunnen worden opgelegd; zo is het CBP bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van bestuurlijke boeten en worden er voorts enkele feiten strafbaar gesteld. Voor het toezicht betekent voorgaande schets van de toepasselijke wetgeving het volgende. Het CBP is in algemene zin de toezichthouder voor zover het gaat om de verwerking van persoonsgegevens; het CBP ziet dus toe op de naleving van de bepalingen van de Wbp en van hoofdstuk 11 van de wet voor zover het gaat om de verwerking van persoonsgegevens. Het CBP kan bij de uitoefening van deze toezichthoudende taak de zijn toekomstige sanctiebevoegdheden op grond van hoofdstuk 10 Wbp toepassen. Daarnaast staat het toezichtmechanisme, zoals dat in hoofdstuk 15 van de wet

¹ Opgemerkt wordt dat gegevens omtrent eenmansbedrijven wel als persoonsgegevens worden aangemerkt en dus wel onder de werking van de Wbp vallen.

is geregeld. Op grond van artikel 15.1, derde lid, van de wet is het toezicht op de naleving van de bepalingen van hoofdstuk 11 van de wet opgedragen aan OPTA, dat wil zeggen aan de bij het besluit van het college aangewezen ambtenaren; aan het CBP is geen specifieke toezichthoudende taak met betrekking tot hoofdstuk 11 van de wet opgedragen. Nu het CBP in algemene zin is belast met het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens, maar ook hoofdstuk 11 van de wet diverse bepalingen geeft voor de verwerking van persoonsgegevens, is er in voorkomende gevallen sprake van een overlap in bevoegdheden van het CBP met die van het college. Daar waar het zwaartepunt in de toepassing van bepalingen van de Wbp ligt, is het CBP de meest gereede partij toezicht uit te oefenen op gevallen gerelateerd aan bepalingen uit hoofdstuk 11 van de wet. Ter illustratie: in hoofdstuk 2, paragraaf 1, Wbp worden voorwaarden gesteld met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in het algemeen. Deze bepalingen zijn van toepassing op de sector elektronische communicatie en het CBP ziet op de naleving daarvan toe. In artikel 11.5 van de wet worden aan de verwerking van verkeersgegevens specifieke voorwaarden gesteld en voor zover het daarbij gaat om de verwerking van persoonsgegevens dienen die als een specialis ten opzichte van de algemene normen uit de Wbp ter zake te worden aangemerkt. In dit geval ligt het in de rede dat, waar het gaat om de verwerking van verkeersgegevens (tevens persoonsgegevens), het voortouw in het toezicht bij het CBP ligt. Ligt het accent meer op de toepassing van de bepalingen uit hoofdstuk 11 van de wet sec, bijvoorbeeld de bepalingen in hoofdstuk 11 van de wet die betrekking hebben op het specificeren van nota's, de beschikbaarheid van een dienst als nummeridentificatie, de beschikbaarheid van het alarmnummer 112, dan is het college de meest gereede partij. Overlap van bevoegdheden zal zich derhalve met name voordoen in die situaties waarin zowel een bepaling van hoofdstuk 11 van de wet als de verwerking van persoonsgegevens in het geding is. Een ander voorbeeld daarvan vormt het huidige artikel 11.6, eerste lid, onderdeel b, onder 1° en 2°, van de wet en het recht van verzet in de Wbp. Afhankelijk van het specifieke geval, zoals thans het onderzoek naar geheime nummers en vermelding en verstreking van persoonsgegevens waar uiteindelijk het CBP de meest gereede partij is, zal het college of CBP toezicht uitoefenen. In de gevallen dat het toezicht vergt dat zowel het college als het CBP hun bevoegdheden toepassen dan wel dat beide toezichthouders hun bevoegdheden zouden kunnen toepassen, is het naar mijn mening echter aangewezen dat tussen beide toezichthouders hieromtrent afspraken worden gemaakt. Deze afspraken zijn naar ik heb begrepen thans nog niet tot stand gekomen. Ik acht het echter wel wenselijk dat deze tot stand worden gebracht en publiekelijk kenbaar worden gemaakt, opdat abonnees, gebruikers en aanbieders helderheid krijgen over welke toezichthouder in voorkomend geval de eerst aangewezen is. Wel plegen beide organisaties in voorkomende gevallen afstemming met elkaar te plegen; daarbij wordt gestreefd naar een taakverdeling waarbij de meest gereede toezichthouder het voortouw neemt, zoals uit het laatstgenoemde voorbeeld blijkt. Voorts merk ik in reactie op een vraag van de leden van de VVD-fractie op, dat het vooralsnog niet in het voornemen ligt om in de geschetste rolverdeling tussen het CBP en het college een wijziging aan te brengen, in die zin dat het CBP de taak van het college in dezen zou overnemen. Een dergelijke wijziging in de rolverdeling tussen de beide toezichthouders, indien al aan de orde, maar waartoe de implementatie van de bijzondere privacyrichtlijn overigens als zodanig niet noopt, dient naar mijn mening eerst zorgvuldig op zijn gevolgen (zowel voor de wetgeving als voor de beide organisaties) te worden onderzocht; ook zou in dat geval overleg met het CBP en het college dienen plaats te vinden.

De leden van de PvdA-fractie wilden weten waarom er niet gekozen is voor het model waarin de toezichthouder binnen een vastgelegde beleids-

visie en nader gespecificeerde doelstellingen, de Europese richtlijnen kan uitvoeren. Een dergelijk model zou, in combinatie met een reglement van de toezichthouder, de nodige flexibiliteit voor het college bieden en zou voldoende duidelijk zijn voor de marktpartijen. Tevens vroegen deze leden of een dergelijk model, gelet op de harmonisatiemethode van volledige harmonisatie mogelijk is. Zoals ik in mijn reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie inzake het verlenen van algemene bevoegdheden aan een zelfstandig bestuursorgaan heb aangegeven, moeten in het Nederlands staatsbestel verplichtende normen een wettelijke grondslag hebben. Dat betekent tevens dat die normen voldoende kenbaar moeten zijn. Het houden van toezicht is immers eerst mogelijk indien de omvang van de verplichtingen vaststaat. Ook indien het college een reglement zou opstellen waarin aangegeven wordt hoe het de toegekende handhavingsinstrumenten zal toepassen, zullen de te handhaven verplichtingen voor de betrokken rechtssubjecten moeten vaststaan. Voor het door het CDA geschetste model is niet gekozen omdat het niet past in het Nederlandse staatsbestel. De vraag of het model mogelijk is, gezien de methode van volledige harmonisatie is, is daarmee tevens beantwoord. Ik voeg hier aan toe dat dit wetsvoorstel geen afbreuk doet aan de mogelijkheid van het college om flexibel in te spelen op de marktomstandigheden. Het college bepaalt immers na marktanalyse welke maatregelen voor partijen met aanmerkelijke marktmacht nodig en passend zijn. Zoals in de memorie van toelichting op diverse plaatsen is aangegeven (zie o.a. blz. 22 en verder) heeft het college daarbij de nodige discretionaire ruimte. Voorts heeft het college een algemene geschilbeslechtende bevoegdheid (artikel 12.2), die het college bij geschillen de mogelijkheid biedt snel in te spelen op concrete problemen in de markt. Zo kan het college in een toegangsgeschil bepalen of een concreet verzoek om toegang al of niet redelijk is. Dat kan betrekking hebben op de gevraagde technische voorzieningen, op de prijsstelling, maar bijvoorbeeld ook om zaken als het door de toegangsvrager gewenste kwaliteitsof serviceniveau. Dit illustreert dat het voorgestelde systeem wel degelijk de nodige flexibiliteit biedt.

Handhaving

De leden van de SP-fractie vroegen of de minister bereid is om het college voldoende middelen en bevoegdheden te geven om naleving van verplichtingen ook werkelijk af te kunnen dwingen en zo ja, aan welke middelen en bevoegdheden hij dan denkt. Effectieve toepassing en handhaving van de wet door het college is van essentieel belang voor de verwezenlijking van de met de wet beoogde beleidsdoelstellingen. Ik ben dus zeker bereid om het college voldoende middelen en bevoegdheden te geven om hem daar toe in staat te stellen. Het voorliggende wetsvoorstel geeft het college naar mijn mening voldoende bevoegdheden. Ik teken daarbij aan dat ik voornemens ben om ook de hoogte van de sancties die het college op kan leggen aan te passen overeenkomstig de boetebepalingen in de Mededingingswet. Ook wat betreft de financiële middelen zal ik er voor zorgen dat het college in staat zal zijn om de wet op effectieve wijze toe te passen en te handhaven. Ik teken daar bij tevens aan dat ik het van belang acht dat het college de wet op efficiënte wijze zal toepassen en handhaven.

De leden van de D66-fractie wezen er op dat de sanctie-instrumenten van het college verbeterd zouden kunnen worden en zij vroegen de minister waarom niet is gekozen voor hetzelfde boeteregime als bij de Mededingingswet (maximaal 10% van de omzet). Ik ben voornemens om de hoogte van de sancties die het college op kan leggen aan te passen overeenkomstig de boetebepalingen in de Mededingingswet. De nieuwe richtlijnen voor de elektronische communicatiesector noodzaken echter niet tot een dergelijke aanpassing. Om die reden is gekozen voor een separaat traject voor wijziging van de wet op dit punt.

10. Relatie met de overige wetgeving

10.1 Relatie met de Mediawet

De leden van de fractie van de PvdA wezen er op dat in het OPT is opgemerkt dat zowel het college als het Commissariaat van de Media de tarieven voor de kabel kunnen reguleren. Zij achtten dat een reële zorg, die, zo stelden zij, niet door de regering wordt geadresseerd. Zij vroegen zich af of hier een niet overlap van taken dreigt te ontstaan, en of dat de regering geen onwenselijke situatie lijkt. Als het gaat om de hoogte van de tarieven van het basispakket, dan zijn noch het Commissariaat van de Media, noch het college bevoegd. Die bevoegdheid (het stellen van maximumtarieven) berust bij de Kroon (zie artikel 82j van de Mediawet). Los hiervan zou het college – onder omstandigheden – kabelexploitanten de verplichting kunnen opleggen om voor toegang tot het kabelnet kostengeoriënteerde tarieven te rekenen. Dat moet dan wel gebeuren conform het algemene systeem van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet. Maar dan gaat het om de tarieven die kabelexploitanten in rekening brengen aan bijvoorbeeld programma-aanbieders voor het transport van programma's, en dus niet om tarieven van het basispakket. Er is dus geen sprake van overlap van taken.

De leden van de VVD-fractie verzochten een overzicht te geven van de veranderingen die de richtlijnen zullen meebrengen voor omroepnetwerken en welke bestaande regels juist zullen blijven bestaan en waarom. De nieuwe richtlijnen handelen over de transmissie van signalen welke geschiedt met behulp van elektronische communicatienetwerken en -diensten. Hiertoe behoren ook netwerken die bestemd zijn voor de verspreiding van radio- en televisieprogramma's; de zogenoemde omroepnetwerken. Anders dan onder het nu nog geldende regime het geval is, wordt in de richtlijnen geen onderscheid meer gemaakt tussen de verschillende technologieën in de communicatiesector. De convergentie van de omroep, de telecommunicatie en de informatietechnologie heeft de Europese wetgever aanleiding gegeven om alle transmissienetwerken en -diensten onder hetzelfde regelgevende kader te brengen. Voor omroepnetwerken betekent dit dat nagenoeg alle bijzondere regels voor omroepnetwerken in de Telecommunicatiewet, welke wet dus handelt over transmissie, komen te vervallen. Omroepnetwerken zijn voortaan onderworpen aan het algemene regime voor elektronische communicatienetwerken. Dit betekent onder meer dat ook aan een aanbieder van een (openbaar) omroepnetwerk die beschikt over aanmerkelijke marktmacht door het college verplichtingen kunnen worden opgelegd als bedoeld in hoofdstuk 6a van de wet. De richtlijnen hebben evenwel geen betrekking op inhoud van diensten en informatie die worden verspreid door middel van de omroepnetwerken. Daarom laat dit implementatiewetsvoorstel de regelgeving met betrekking tot de inhoud van programma's en de samenstelling van programmapakketten, die is neergelegd in de Mediawet onverlet, behoudens terminologische aanpassingen. Dit geldt ook voor de verplichting voor aanbieders van omroepnetwerken om onder bepaalde condities toegang te verlenen tot het zogenoemde standaardpakket. Deze regeling, geïntroduceerd in het wetsvoorstel Toegang tot de kabel¹ en overgenomen in het voorgestelde artikel 8.7 kent een programma-inhoudelijke achtergrond. Nu is het zo dat artikel 31 van de Universele-dienstrichtlijn bepaalt dat lidstaten «redelijke doorgifteverplichtingen mogen opleggen wanneer de netwerken voor een significant aantal eindgebruikers het belangrijkste middel zijn om radio- en televisie-uitzendingen te ontvangen». De doorgifteplicht in de Mediawet voor aanbieders van omroepnetwerken om een programmapakket van een bepaalde samenstelling te verspreiden is naar mijn opvatting in overeenstemming met het bedoelde artikel 31. De verplichting in de Mediawet

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 203, nr. 9.

voor aanbieders van omroepnetwerken om een programmapakket van een bepaalde samenstelling door te geven, kan dus in stand blijven.

10.2 Relatie met de Mededingingswet

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe het college moet samenwerken met de NMa in aangelegenheden van gemeenschappelijk belang. Zij vroegen of de regering kan aangeven op welke wijze mededingingswetgeving en de voorliggende wet elkaar aanvullen en of er een prioriteitsvolgorde is. Geeft de Kaderrichtlijn enige verplichting om bijvoorbeeld eerst mededingingswetgeving toe te passen zo vroegen zij. Door de veel nauwere aansluiting bij het analysekader van het algemene mededingingsrecht wordt ook een veel nauwere samenwerking tussen het college en de NMa noodzakelijk. Om deze reden heeft de regering naar aanleiding van de evaluatie van de OPTA in principe besloten tot een samengaan van de NMa en OPTA, waardoor de OPTA als kamer van de NMa zal gaan fungeren. Het college en de NMa hebben ook aangegeven dat zij voorstander van een samengaan zijn op zo kort mogelijke termijn. Tot dat moment zal de samenwerking tussen het college en de NMa echter zeer nauw moeten zijn. Het Samenwerkingsprotocol van OPTA en de NMa biedt hiervoor een geschikt kader. Voor wat betreft de uitleg van mededingingsbegrippen door het college is daarin afgesproken dat er sprake moet zijn van instemming van de NMa. Om die reden is afgezien van nadere regulering van de samenwerking. Indien de Mededingingswet een adequate oplossing biedt voor een probleem kan worden volstaan met toepassing van de Mededingingswet. Echter, verwacht mag worden dat de Mededingingswet in het algemeen geen adequate oplossing zal kunnen bieden, vanwege het ex post en ad hoc karakter van het optreden op grond van de Mededingingswet. De ervaringen van de laatste jaren leren dat de transitie van een monopolie naar een concurrerende markt vaak een moeizaam en kwetsbaar proces is, waarbij actieve begeleiding door snel en effectief toezicht noodzakelijk is om vooruitgang te kunnen boeken. Een effectieve aanpak om de marktwerking te bevorderen zal daarom meestal een ex ante optreden van het college op grond van de wet noodzakelijk maken. Overweging 27 van de Kaderrichtlijn geeft aan dat ex ante regulering alleen moet worden toegepast wanneer nationale rechtsmiddelen en de middelen van het communautaire mededingingsrecht ontoereikend zijn om het geconstateerde probleem op te lossen. Dat betekent niet dat deze middelen eerst feitelijk toegepast zouden moeten worden en dat pas nadat is gebleken dat deze maatregelen onvoldoende effectief zijn om het geconstateerde probleem op te lossen, ex ante regulering zou kunnen worden toegepast. Dat zou de snelheid en de effectiviteit van het toezicht enorm schaden. Bedoeld is dat het college bij de aanpak van een probleem steeds na moet gaan of het voorzienbaar is dat het algemene mededingingsrecht een adequaat instrument zou kunnen zijn om dat probleem op te lossen. Het college kan daarover in overleg treden met de NMa.

10.3 Machtigingswet

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het niet voor de hand ligt de in artikel II opgenomen noodzakelijke aanpassing van artikel 2 van de machtigingswet te gebruiken om de machtiging aan de Minister van Financiën in te trekken. Zij merkten daarbij op dat een vergroting van het financiële of relatieve belang van de Staat in KPN of TPG toch niet voor de hand ligt. De leden van voornoemde fractie gaven daarbij aan van mening te zijn dat, wanneer zo'n uitzonderlijke situatie zich voordoet, de Tweede Kamer in de gelegenheid moet worden gesteld zich hierover uit te spreken. Bij diverse gelegenheden, onder meer bij brief aan de Tweede Kamer van 9 juni 2000 (DGTP/00/2185) en bij de toelichting op de wijziging

van de Machtigingswet Koninklijke PTT Nederland N.V. in verband met het opheffen van de uitzonderingen die voor Koninklijke KPN Nederland N.V. gelden ten aanzien van de in Boek 2 van het Burgerlijke Wetboek opgenomen regeling voor grote vennootschappen (Kamerstukken II, vergaderjaar 2000–2001, 27 604, nr 3), is aangegeven dat de Staat voornemens is zich als aandeelhouder terug te trekken uit KPN. Met de leden van de fractie van de PvdA ben ik dan ook van mening dat een vergroting van het relatieve belang in KPN en TPG niet voor de hand ligt. Wel kunnen er zich omstandigheden voordoen waarbij het vanuit het financiële belang gewenst is dat de Staat er voor zorgt dat het door hem gehouden percentage aandelen op peil blijft. In dergelijke gevallen is het, zeker waar het een beursgenoteerd fonds betreft als KPN, bovendien van belang dat er snel gehandeld kan worden. Overigens merk ik op dat uitoefening van de hier aan de orde zijnde bevoegdheid geenszins actueel is. Ik wijs er verder op dat de Minister van Financiën uiteraard altijd door de Kamer ter verantwoording kan worden geroepen over de wijze waarop hij met de hem op grond van de Machtigingswet toekomstige bevoegdheid is omgegaan.

10.4 Kabelwet

De leden van de VVD-fractie stelden dat het nieuwe regelgevende kader technologie-neutraal dient te zijn. Zij vroegen hoe de regering in dit verband het wetsvoorstel toegang tot de kabel verklaart (28 203) waarin de regering meldt dat dit een gedeeltelijke implementatie van de Europese richtlijnen is. De materie die in het wetsvoorstel toegang tot de kabel wordt geregeld, wordt geheel ondervangen door de bepalingen van deze implementatiewet. Het wetsvoorstel toegang tot de kabel is gemaakt op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer. De Kamer wilde niet wachten met regelgeving voor internettoegang tot de kabel op de nieuwe Europese regels. Het wetsvoorstel toegang tot de kabel is overigens technologie-neutraal, omdat de regeling voor internettoegang voor alle openbare toegangsinfrastructuren geldt en niet alleen voor de kabel.

11. Gevolgen voor het bedrijfsleven

11.2 Administratieve lasten

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat deze herziening van de regelgeving de administratieve lasten met slechts 11% beperkt en zij vroegen zich af of de regering hiermee tevreden is in het licht van de algemene ambitie om de administratieve lasten te beperken met 25%. Zij stelden de vraag of hier niet sprake is van een gemiste kans en of de elektronische communicatiesector hierdoor niet in een achterstandspositie komt ten opzichte van andere sectoren, aannemende dat in andere sectoren de 25% doelstelling wel gerealiseerd wordt. Welke maatregelen gaat de regering nemen om alsnog een grotere reductie te realiseren? De doelstelling om de administratieve lasten met 25% te beperken geldt in principe ook voor de administratieve lasten die het bedrijfsleven heeft ten gevolge van regelgeving die betrekking heeft op de elektronische communicatiesector. De voorliggende herziening van de regelgeving – hoewel ingrijpend en omvangrijk – heeft op het punt van administratieve lasten slechts consequenties voor de hoofdstukken 6,7 en 11 van de wet. In de nulmeting zijn deze drie hoofdstukken verantwoordelijk voor ongeveer één-derde van de totale administratieve lasten ten gevolge van de wet. Ik ben van mening dat de nu bereikte 11% reductie van de administratieve lasten ten gevolge van de gehele wet – dat is ongeveer 33% reductie van de administratieve lasten voortvloeiend uit de genoemde drie hoofdstukken – substantieel is en dat er dus geen sprake is van een gemiste kans. Vanzelfsprekend worden de overige hoofdstukken van de wet de komende periode uitgebreid gezien op mogelijkheden de admini-

stratieve lasten verder te beperken. Hiertoe is een speciale task force opgericht.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich met betrekking tot interoperabiliteit af of de onderhandelingsverplichtingen en eventuele op te leggen resultaatsverplichtingen voor netwerkaanbieders niet zullen leiden tot een enorme toename van de administratieve lastendruk. Ik deel in algemene zin de zorg van de leden van de VVD-fractie voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Ik merk echter op dat het onderzoeksbureau EIM de administratieve lasten, voortvloeiend uit dit wetsvoorstel, nauwgezet heeft berekend. Voor hoofdstuk 6 is vastgesteld dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven aanmerkelijk lager zullen zijn dan de lasten die voortvloeien uit het huidige hoofdstuk. Dit hangt er onder meer mee samen dat de huidige algemene resultaatsverplichting inzake interconnectie wordt vervangen door de minder vergaande onderhandelingsplicht met betrekking tot interconnectie. Voorts geldt niet langer de verplichting om eenmaal afgesloten interconnectie-overeenkomsten in afschrift aan het college te overleggen. Beseft moet tevens worden dat de administratieve lasten die samenhangen met de nieuwe regels met betrekking tot interoperabiliteit rechtstreeks voortvloeien uit het bepaalde in de Toegangsrichtlijn. Dit heeft ertoe geleid, zoals ook het Adviescollege toetsing administratieve lasten in zijn advies heeft geconstateerd, dat er weinig keuzevrijheid was ten aanzien van de informatieverplichtingen.

13. Uitvoeringstoets Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de regering de grote hoeveelheid opmerkingen van het college in de uitvoeringstoets beoordeelt, gezien het feit dat dit college een grote rol heeft bij de uitvoering van het wetsvoorstel. Ik waardeer de grondige en uitvoerige inbreng van het college. Deze opmerkingen kunnen immers in belangrijke mate bijdragen aan de verbetering van de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van de regelgeving en het toezicht. Een belangrijk aantal opmerkingen van het college heeft geleid tot wijziging van het wetsvoorstel. Een aantal opmerkingen is niet overgenomen. In paragraaf 13 van de memorie van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de opmerkingen van het college.

II ARTIKELEN

Artikel 1.1

De leden van de CDA-fractie gaven aan dat sommige begrippen alsnog duidelijk moeten worden gedefinieerd, zoals interconnectie, interoperabiliteit, consument, gebruiker en abonnee. Ik onderschrijf het belang dat deze leden hechten aan heldere definities. Daarbij dient, zoals ook de Raad van State heeft geadviseerd, zoveel mogelijk te worden aangesloten bij de definities die zijn opgenomen in de richtlijnen. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn in het voorgestelde artikel 1.1 begripsomschrijvingen opgenomen van de begrippen interconnectie, consument, gebruiker en abonnee. Deze begripsomschrijvingen zijn volledig in lijn met de overeenkomstige definities in de richtlijnen. Ten aanzien van het begrip interoperabiliteit wijs ik er op dat in de Toegangsrichtlijn, waarin het begrip zijn oorsprong vindt, ook geen definitie is opgenomen. Wel is in de artikelsgewijze toelichting bij het artikel een passage over het begrip interoperabiliteit opgenomen die naar mijn indruk voldoende helderheid verschaft omtrent de reikwijdte van het begrip.

Artikel 1.3

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af waarom niet is gekozen voor het integraal overnemen van alle doelstellingen uit de richtlijn. De beleidsdoelstellingen uit de Kaderrichtlijn zijn integraal overgenomen in het voorgestelde artikel 1.3. Ook de wijze waarop de nri's bijdragen aan deze doelstellingen of deze doelstellingen trachten te bevorderen wordt door verwijzing naar de desbetreffende artikelen in de Kaderrichtlijn volledig in het wetsvoorstel geïncorporeerd.

De PvdA-fractie vroeg of artikel 1.3 van de Telecommunicatiewet alle doelstellingen van artikel 8 Kaderrichtlijn bevat. De leden van de Christen-Unie informeerden waarom de reguleringsdoelen, zoals die zijn verwoord in artikel 8 Kaderrichtlijn, niet één op één zijn overgenomen in het wetsvoorstel. Zij vroegen tevens op welke wijze wordt duidelijk gemaakt welke doelstelling voorrang krijgt boven de andere, gelet op het feit dat ze onderling kunnen botsen en of de onderlinge relatie voor de toezichthouder voldoende duidelijk is. Artikel 1.3 van de Telecommunicatiewet verwijst inderdaad naar alle hoofddoelstellingen van artikel 8 Kaderrichtlijn. Doordat in de onderdelen van artikel 1.3, eerste lid, steeds wordt verwezen naar artikel 8 Kaderrichtlijn, bestaat er naar mijn mening geen verschil tussen de nationale bepaling en de richtlijn bepaling. Met betrekking tot de vragen van de ChristenUnie inzake de voorrang van doelstellingen, merk ik op dat de doelstellingen naast elkaar staan. Artikel 8 Kaderrichtlijn bevat geen voorangsregeling. Het is derhalve aan de nri om bij de concrete uitoefening van haar taken te bepalen welke doelstelling in een specifiek geval moet prevaleren indien er sprake is van conflicterende doelstellingen dan wel van conflicterende belangen bij het nemen van maatregelen ter realisatie van die doelstellingen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen zich af waarom artikel 1 van de Universeledienstrichtlijn niet is geïmplementeerd. De artikelen 1 van de Kader-, Toegangs-, Machtigingsrichtlijn, Universeledienstrichtlijn en richtlijn nr. 2002/58/EG zijn niet geïmplementeerd. Artikel 1 heeft in al deze richtlijnen betrekking op de werkingssfeer en doelstelling van de desbetreffende richtlijn en hoeft derhalve niet te worden omgezet. Alleen bij artikelen die zich richten tot lidstaten, waaronder begrepen nationale regelgevende instanties, moet de vraag worden gesteld of zij implementatie behoeven. Dit wil niet zeggen dat de genoemde artikelen uit de richtlijnen geen rol spelen. Bijvoorbeeld in het geval dat er onduidelijkheid ontstaat over hoe een bepaald artikel moet worden uitgelegd, grijpt het Hof van Justitie vaak terug op de bepaling waarin de doelstelling van de richtlijn is geregeld.

Deze leden wezen verder op het belang van evenredigheid en proportionaliteit in de ONP-richtlijnen. In dat verband misten ze het uitgangspunt dat het vrije markt beginsel zo weinig mogelijk door sectorspecifieke regelgeving mag worden gehinderd. De leden van de VVD-fractie wijzen terecht op het belang van evenredigheid en proportionaliteit. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht dient elk bestuursorgaan, dus ook het college, bij de voorbereiding van een besluit het evenredigheidsbeginsel in acht te nemen. Daar komt bij dat in artikel 6a.2, derde lid, specifiek voor besluiten tot het opleggen van verplichtingen aan AMM-ondernemingen bepaald is dat de op te leggen verplichting proportioneel en gerechtvaardigd moet zijn in het licht van het geconstateerde probleem. In artikel 1.3, eerste lid, onderdeel b, is bepaald dat het college bij zijn bevoegdheidsuitoefening zoveel mogelijk rekening moet houden met het belang van de (vrije) interne markt in de zin van artikel 8, derde lid, van de Kaderrichtlijn. Dit betekent onder meer dat resterende belemmeringen voor het op Europees niveau aanbieden van elektronische communicatienetwerken of -diensten moeten worden opge-

heven. De in de Toegangsrichtlijn opgenomen sectorspecifieke regelgeving, welke hoofdzakelijk is geïmplementeerd in de hoofdstukken 6 en 6a, heeft juist tot doel om in aanvulling op het algemene mededingingsrecht de concurrentie te bevorderen en de interne markt tot stand te brengen. Het uitgangspunt waarop de leden van de VVD-fractie doelden, maakt dus wel degelijk deel uit van het wetsvoorstel.

Artikel 2.2

Degene die geen openbaar netwerk/dienst aanbieden worden niet door het college geregistreerd. Zij zijn dus niet kenbaar voor andere marktpartijen, terwijl zij wel nummers mogen aanvragen bij het college. De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de reden van deze discrepantie tussen het registratienummer en het nummerregister. Het doel van de registratieplicht voor aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en openbare elektronische communicatiediensten is het weten wie er dergelijke netwerken en diensten aanbieden. De Telecommunicatiewet legt aan deze aanbieders specifieke verplichtingen op en om de wet goed te kunnen handhaven is het noodzakelijk te weten wie die aanbieders zijn. Het doel van nummerregistratie is het door een potentiële nummeraansvrager kunnen raadplegen of bepaalde nummers nog beschikbaar zijn. Indien een nummer niet meer beschikbaar is, staat in het nummerregister aan wie het nummer is uitgegeven. Nummers kunnen aan een drietal categorieën aanbieders worden uitgegeven, te weten aanbieders van elektronische communicatienetwerken, aanbieders van elektronische communicatiediensten en natuurlijke en rechtspersonen die een nummer nodig hebben om gebruik te kunnen maken van een dienst. De registratie bij het college richt zich op de identificatie van de geregistreerde, terwijl het nummerregister zich op de beschikbaarheid van nummers richt.

Artikel 3.3

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een bepaalde categorie van aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten uit te sluiten van de verkrijging van een vergunning voor het gebruik van frequentieruimte zich verhoudt tot de Machtigingsrichtlijn. Daarbij verwezen ze naar het vereiste van die richtlijn dat vergunningverlening moet geschieden op basis van transparante, objectieve en niet discriminerende voorwaarden. Ik ben het met de leden van de VVD eens dat het verlenen van vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte moet geschieden op basis van transparante, objectieve en niet discriminerende voorwaarden. Dit in de Machtigingsrichtlijn neergelegde vereiste sluit echter niet uit dat bepaalde aanbieders niet in aanmerking komen voor het gebruik van met name schaarse frequenties. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn om daadwerkelijke mededinging te bevorderen of in stand te houden. Dat is een van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn. De mogelijkheid dat de Minister van Economische Zaken besluit dat een bepaalde categorie van aanbieders niet in aanmerking komt voor het gebruik van bepaalde radiofrequenties indien die frequenties door middel van een veiling of een vergelijkende toets worden verdeeld, is in overeenstemming met artikel 7 van de Machtigingsrichtlijn. Ook in overweging 23 van die richtlijn wordt aangegeven dat het uitsluiten van bepaalde ondernemingen van het gebruik van radiofrequenties niet in strijd is met die richtlijn indien dat leidt tot bevordering van de mededinging.

Artikel 4.1

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af waarom in artikel 4.1 ervoor is gekozen om de uitgifte van nummers en het beheer daarvan niet bij een nri te leggen terwijl dat in de Kaderrichtlijn wel zo is bepaald. Ik merk op dat lidstaten zelf kunnen bepalen aan welke instantie bepaalde nri- taken kunnen worden toegewezen. Voorzover dat bij nummers de minister is, is de minister de voor deze taken aangewezen nri. Voorts verwijs ik naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie en de D66-fractie. Ten overvloede wellicht merk ik op dat het college de instantie is die de nummers uitgeeft.

Artikel 4.2

In artikel 4.2 wordt ondermeer vastgelegd dat nummers van uitzonderlijke economische waarde worden toegekend door middel van een procedure van veiling. De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen hoe dit artikel zich verhoudt tot artikel 10 van de Kaderrichtlijn en of het artikel niet overbodig is omdat de overheid moet zorgen voor een adequate hoeveelheid nummers. Tevens vroegen deze leden waarom, ervan uitgaand dat het artikel gehandhaafd blijft, niet is gekozen voor een ander verdeelmechanisme. Artikel 10 van de Kaderrichtlijn geeft inderdaad aan dat de overheid moet zorgdragen voor voldoende adequate nummers. Dit betekent ook dat in beginsel het uitgeven van nummers gebaseerd kan zijn op het principe van «first come first served». Echter in de praktijk kan zich wel een, overigens uitzonderlijke, situatie van kwalitatieve schaarste voordoen indien er meer dan één gegadigde blijkt te zijn voor hetzelfde nummer. Het veilinginstrument is dan een eenvoudig en efficiënt middel om dat nummer te verdelen. Als het gaat om de verdeling van nummers van uitzonderlijke economische waarde geeft de Machtigingsrichtlijn aan dat dit uitgevoerd kan worden via vergelijking en op mededinging gebaseerde selectieprocedures. Een vergelijkende toets zou dus een alternatief verdeelmechanisme kunnen zijn. Voor dit mechanisme is niet gekozen omdat in dat geval een beoordeling op de inhoud van de dienst moet plaatsvinden; belangrijker vind ik de waarde die aanvragers hechten aan het verkrijgen van een nummer en deze waardebeoordeling kan in een veiling tot uiting worden gebracht. Als toelichting wil ik hierbij vermelden dat er bij een veiling van nummers geen sprake is van een handeling die marktverhoudingen beïnvloedt – mede omdat er op zich voldoende nummers beschikbaar zijn – en dat een veiling van nummers dus van een geheel andere orde is dan een veiling van frequenties. In alle andere gevallen, dus bij de nummers die niet zijn aangemerkt als van uitzonderlijke economische waarde, wordt er bij meervoudige aanvragen voor hetzelfde nummer geloot.

Artikel 4.2 vijfde lid

De leden van de VVD-fractie merkten op dat in artikel 4.2, vijfde lid, wordt vastgelegd dat gedurende de voorbereiding van een nummerplan het college, in overeenstemming met door onze minister aan te wijzen bestemmingen en de daarbij horende nummers, nummers kan toekennen gedurende een bij dat besluit vast te stellen termijn. Deze leden vroegen op grond van welke criteria wordt bepaald welke nummers voor een bepaalde termijn moeten worden toegewezen. De wetstekst in het wetsvoorstel die de leden van de VVD-fractie hier aanhalen is ongewijzigd gebleven ten opzichte van de huidig geldende tekst in de Telecommunicatiewet. Het vijfde lid van artikel 4.2 heeft als doel snel nummers beschikbaar te kunnen stellen waarvoor in een nummerplan nog geen bestemming is opgenomen en zonder deze voorziening nog niet uitgegeven kunnen worden. Het opstellen van een nieuw nummerplan of

het aanpassen van een bestaand nummerplan neemt doorgaans veel tijd in beslag vanwege de voorschriften voor te volgen procedures zoals bijvoorbeeld een openbare consultatie volgens afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Het criterium voor de toepassing van artikel 4.2, vijfde lid, is het spoedeisende karakter. Indien er grote belangen van partijen gemoeid zijn met een snelle beschikbaarheid van nieuwe nummers zal ik overwegen om gebruik te maken van dit artikel. De toepassing van dit artikel laat echter onverlet mijn plicht om daarnaast ook de bestaande procedures voor een nummerplanwijziging toe te passen.

Artikel 4.2 zevende lid

In artikel 4.2, zevende lid, van het wetsvoorstel wordt vastgesteld dat nummers van uitzonderlijke economische waarde worden toegekend door middel van een procedure van veiling, indien dit met betrekking tot die nummers in een nummerplan is vastgelegd. De leden van de VVD-fractie vroegen op welke richtlijn deze bepaling is gebaseerd. De bepaling in artikel 4.2, zevende lid, is gebaseerd op artikel 5, vierde lid, van de Machtigingsrichtlijn.

Artikel 4.2a eerste lid

In artikel 4.2a, eerste lid, wordt vastgelegd dat nummers die door middel van een procedure van veiling worden verdeeld voor onbepaalde tijd worden toegekend tenzij de minister in het desbetreffende nummerplan een maximumduur van de toekenning heeft vastgelegd. De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de regering kiest voor tijdelijk toekennen en tevens wat de voordelen zijn ten opzichte van permanent toekennen. De systematiek om nummers voor onbepaalde tijd toe te kennen is ook al van toepassing onder de huidige wet. Dit houdt in dat alleen onder de in de wet bepaalde voorwaarden nummers kunnen worden ingetrokken. Artikel 4.7 van de wet somt deze voorwaarden op. Nummers kunnen bijvoorbeeld ingetrokken worden indien een wijziging van het betreffende nummerplan daartoe noodzaakt. Voor wat betreft de nummers die voor toekenning de procedure van veiling doorlopen, heb ik bij deze algemene systematiek van toekennen voor onbepaalde tijd willen aansluiten. Het gaat in deze gevallen niet om nummers waarvoor vaststaat dat het om absolute schaarste gaat, maar om nummers waarvoor sprake is van kwalitatieve schaarste. Dit houdt in dat een gegadigde altijd de mogelijkheid heeft om een alternatief nummer te kiezen en daarmee een veiling te vermijden. Als toelichting hierop wil ik aangeven dat een daadwerkelijke veiling van een nummer dat is aangewezen als zijnde van uitzonderlijke economische waarde in de praktijk alleen zal plaatsvinden als er meerdere gegadigden voor dat nummer zijn. Omdat er dus altijd een goed alternatief is voor een aanvrager van een nummer is er ook geen noodzaak om het nummer voor een bepaalde tijd toe te kennen. De mogelijkheid die ik heb om een maximale toekenningsduur vast te stellen is bedoeld voor een mogelijk toekomstige situatie waarin er op basis van behoeften uit de markt een zeer korte nummerreeks voor commerciële doeleinden zou kunnen komen. Bij een dergelijke nummerreeks is sprake van een kwalitatieve schaarste van zodanige aard dat het wenselijk is om deze nummers na verloop van tijd opnieuw te kunnen verdelen en deelnemers in de markt opnieuw de gelegenheid te geven een dergelijk – vanuit commercieel oogpunt – mooi nummer te verkrijgen.

Artikel 4.10

Artikel 4.10 regelt de nummerportabiliteit. De leden van de VVD-fractie stelden in dit verband de vraag waarom de COIN-standaard voor nummerportabiliteit niet een wettelijke status krijgt. Voorts vroegen zij evenals de leden van de fractie van de ChristenUnie of de verplichting voor nummerportabiliteit tussen diensten van dezelfde aanbieder niet kan worden geschrappt omdat het de doelstelling van het verlagen van overstapdrempels niet nastreeft. Zij vroegen ook of het in de wet genoemde bedrag dat de ontvangende aanbieder aan zijn nieuwe klant mag vragen inderdaad kan worden geïnterpreteerd als het bedrag dat deze aanbieder met de «latende» aanbieder moet verrekenen. Het wettelijk verplichten van bepaalde standaarden moet op grond van artikel 17 van de Kaderrichtlijn Europees geharmoniseerd gebeuren. Nederland kan dat niet zelfstandig beslissen. Artikel 4.10 legt niet de verplichting op voor nummerportabiliteit tussen diensten van dezelfde aanbieder maar legt daarvoor alleen de wettelijke basis die vervolgens nader ingevuld kan worden in het Besluit nummerportabiliteit. Ik bereid momenteel een aanpassing van dit besluit voor, dat ertoe strekt om de abonnee het recht te geven om zijn nummer in genoemd geval te behouden. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 30 van de Universeledienstrichtlijn. Op grond van het eerste lid van dit artikel moet nummerportabiliteit ook mogelijk zijn indien van dezelfde aanbieder een ander type aansluiting of abonnement wordt afgenomen. Dit betekent bijvoorbeeld dat een abonnee die van een analoge telefoonaansluiting wil overstappen op een digitale aansluiting (ISDN) zijn nummer moet kunnen behouden. Dit voorbeeld toont aan dat hier wel sprake is van het slechten van een overstapdrempel, al gaat het hier niet om een drempel voor een overstap tussen aanbieders. Ik zie dan ook voldoende reden om de verplichting van nummerportabiliteit tussen diensten van dezelfde aanbieder in het Besluit nummerportabiliteit op te nemen. Het bedrag dat de nieuwe aanbieder bij zijn nieuwe klant in rekening mag brengen, is vastgelegd in het Besluit nummerportabiliteit en betreft alleen de administratieve kosten die gemoeid zijn met het nummerbehoud. Genoemde aanbieder is echter niet verplicht dit bedrag met de latende aanbieder te verrekenen.

Artikel 6.1

De leden van de VVD-fractie lazen in artikel 3 lid 2 van de Kaderrichtlijn dat transparantie vereist is bij uitvoering van taken op grond van de richtlijnen. Zij merkten op dat zonder een voor derden kenbaar en toetsbaar belangenafwegingskader van daadwerkelijke transparantie geen sprake kan zijn. De leden van de VVD-fractie vroegen waarom het voorstel van wet geen leidraad bevat om te bepalen hoe de verschillende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Voorts vroegen de leden zich af wat in artikel 6.1, derde lid, met voorschriften over de wijze van onderhandelingen wordt bedoeld. Het totstandkomen van interoperabiliteit is in beginsel een aangelegenheid van partijen. Als een verzoek om interoperabiliteit is gedaan door een aanbieder van openbare elektronische netwerken of -diensten aan een andere aanbieder die de toegang tot eindgebruikers controleert dan dienen onderhandelingen daarover te beginnen. Die onderhandelingen dienen te goeder trouw te worden gevoerd. Ook in de fase van onderhandelen brengt de eis van transparantie uit de Kaderrichtlijn met zich mee dat de partij aan wie om interoperabiliteit wordt gevraagd alle nodige informatie verstrekt over zijn netwerk, de technische mogelijkheden en onmogelijkheden, de voorwaarden en tarieven die zullen gelden opdat de andere partij zijn vraag om interoperabiliteit nader kan invullen en verduidelijken en van zijn kant kan aangeven wat voor hem nog acceptabel is. Alleen langs deze weg kan een snelle en effectieve besluitvorming totstandkomen met betrekking tot

de gevraagde interoperabiliteit. Hoewel het partijen vrij staat om te besluiten geen interoperabiliteit tot stand te brengen, zal in het geval dat de bevroegde partij geen interoperabiliteit wenst die wens niet lichtvaardig gehonoreerd dienen te worden. Er zullen zwaarwegende motieven moeten gelden om in dat geval geen interoperabiliteit tot stand te brengen. Met betrekking tot het totstandkomen van interoperabiliteit spelen diverse belangen een rol. In de memorie van toelichting is in paragraaf 5 uitvoerig geschetst welke belangen dat kunnen zijn en hoe die zich tot elkaar verhouden. Dit geeft een duidelijk beeld van hoe de verschillende belangen tegen elkaar afgewogen zouden moeten worden.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich voorts af wat in artikel 6.1, derde lid, wordt bedoeld met voorschriften over de wijze van onderhandelingen. Uitgangspunt in het nieuwe systeem van interoperabiliteit is dat aanbieders uit eigen beweging, dat wil zeggen zonder dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat, interoperabiliteit van diensten tot stand brengen. Daartoe bevat artikel 6.1, eerste lid, een verplichting voor aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken of -diensten, die de toegang tot eindgebruikers beheersen, om op verzoek te onderhandelen. Nu kan het zo zijn dat de onderhandelingen in de zin van artikel 6.1 tussen aanbieders maar moeizaam verlopen. Er kan sprake zijn van hardnekkige verschillen van inzicht, vertragingstechnieken of patstellingen. In dergelijke situaties bestaat de mogelijkheid voor een of beide partijen om de hulp van het college in te roepen. Het college kan dan de partijen bepaalde spelregels meegeven die bij het onderhandelen in acht moeten worden genomen. Met de spelregels kan worden bewerkstelligd dat partijen aan de onderhandelingsplicht blijven voldoen en dat het doel van de onderhandelingen – interoperabiliteit van diensten – eerder bereikt wordt. Het college zou bijvoorbeeld termijnen kunnen stellen waarbinnen de onderhandelingen moeten worden aangevangen of juist hervat. Ook zou het college op verzoek van een van de partijen mede de agenda van de onderhandelingen kunnen bepalen. De voorschriften in de zin van artikel 6.1, derde lid, kunnen echter niet zo ver gaan dat partijen verplicht worden om onderhandelingen te laten uitmonden in een overeenkomst inzake de totstandkoming van interoperabiliteit. Een resultaatsverplichting tot interoperabiliteit kan het college alleen opleggen langs de weg van artikel 6.2.

Artikel 6.2

De leden van de fractie van de VVD merkten met betrekking tot artikel 6.2 op dat het college op aanvraag van een van de aanbieders, na een belangenafweging, de andere aanbieder (voor zover deze de toegang tot de eindgebruiker controleert) kan verplichten de door de aanvrager gewenste eind tot eind verbinding tot stand te brengen. Daarbij kan het college bepaalde voorwaarden opleggen. Voorts kan het college ambtshalve verplichtingen opleggen met betrekking tot het tot stand brengen en waarborgen van een eind tot eind verbinding. Zij vroegen welke voorwaarden het college hierbij mag betrekken. Meer in het bijzonder vroegen zij of het college hierbij kan kiezen uit aanmerkelijke marktmacht verplichtingen of dat de voorwaarden alleen maar gericht kunnen zijn op het tot stand brengen van interoperabiliteit. Deze leden meenden dat het, in tegenstelling tot aanmerkelijke marktmacht verplichtingen, onduidelijk is waaraan deze interoperabiliteitsvoorwaarden moeten voldoen. Bij aanmerkelijke marktmacht verplichtingen gaat het, zo stelden de leden van de VVD-fractie, om het oplossen en/of voorkomen van de in de marktanalyse geconstateerde problemen. Zij vroegen of bij interoperabiliteit de op te leggen voorwaarden er niet toe zouden moeten dienen om een interoperabiliteitsprobleem op te lossen, en dat daarom ingrijpen door het college niet aan de orde zou moeten zijn als interoperabiliteit al is gega-

randeerd. Zij vroegen voorts wat de precieze grens is tussen interoperabiliteits- en aanmerkelijke marktmacht verplichtingen, en wat het verschil is tussen de voorwaarden die in het eerste lid door het college kunnen worden opgelegd en de verplichtingen die het college in tweede lid kan opleggen. Ten slotte vroegen zij waarom het college in het tweede lid ook de bevoegdheid wordt gegeven om bij een aanvraag conform het eerste lid, naast voorwaarden, ook nog ambtshalve verplichtingen op te leggen. Zowel voorwaarden die het college op grond van het eerste lid van artikel 6.2 bepaalt, als verplichtingen die het college op grond van het tweede lid oplegt, zijn steeds gericht op interoperabiliteit, dat wil zeggen het tot stand brengen van eind tot eindverbindingen. Wat het eerste lid betreft, gaat het steeds om een verzoek van een (of beide) partijen aan het college om in te grijpen. In die situatie leiden kennelijk de onderhandelingen naar het oordeel van ten minste een van de betrokken partijen niet tot het gewenste resultaat. Dat kan betekenen dat interoperabiliteit in het geheel niet tot stand komt, omdat een van de partijen daartoe niet bereid is. Maar het kan ook gaan om een geschil over de voorwaarden, waaronder een partij bereid is interoperabiliteit en/of interconnectie tot stand te brengen. Bij dat laatste kan gedacht worden aan de tarieven van interoperabiliteit of interconnectie die de andere partij rekent, om de wijze waarop interoperabiliteit technisch tot stand komt, om de plaats of plaatsen waar interconnectie plaatsvindt of om de kwaliteit van de interoperabiliteitsvoorzieningen. Indien het college van oordeel is dat bepaalde voorwaarden die een partij stelt niet redelijk zijn, kan het college bepalen wat in dat geval wel redelijke voorwaarden zijn. Blijkt een partij desondanks uiteindelijk niet bereid om interoperabiliteit tot stand te brengen, bijvoorbeeld omdat hij de – al of niet door het college vastgestelde – voorwaarden niet acceptabel vindt, dan kan het college op grond van het eerste lid overgaan tot het opleggen van een verplichting om interoperabiliteit tot stand te brengen. Kenmerkend voor het eerste lid van artikel 6.2 is dat het college steeds handelt op verzoek van een van beide partijen. Dit betekent dat de door het college op te leggen tarieven of voorwaarden door een van beide partijen worden gewenst. Het gaat dus om concrete situaties: wat zijn redelijke voorwaarden in het specifieke, voorliggende geval die tussen deze twee partijen A en B zouden moeten gelden? Dat staat los van mogelijke verplichtingen die een bepaalde partij zou kunnen hebben, omdat deze partij is aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht. Het is denkbaar dat een partij A met aanmerkelijke marktmacht toegangsverplichtingen krijgt opgelegd, bijvoorbeeld de plicht om redelijke verzoeken tot toegang te honoreren en wel tegen kostengeoriënteerde tarieven. Omdat interconnectie en interoperabiliteit vallen onder het algemene begrip «toegang» kan de toegangsverplichting mede interconnectie en interoperabiliteit omvatten. Dat kan dan betekenen dat partij A ook in zijn interoperabiliteits- en interconnectie-overeenkomsten kostengeoriënteerde tarieven moet hanteren. Die plicht is dan algemeen en geldt dan in principe voor alle interoperabiliteits- en interconnectie-overeenkomsten die partij A sluit en de betrokken relevante markt betreffen. Als in een concrete situatie interoperabiliteit tot stand is gebracht, en de betrokken partijen kunnen zich vinden in de voorwaarden waaronder dat gebeurt, is er voor ingrijpen van het college verder geen noodzaak. Dit laat eventuele verplichtingen die aan een van de betrokken partijen als partij met aanmerkelijke marktmacht zijn opgelegd, onverlet. Bij het tweede lid van artikel 6.2 komt het college tot de conclusie dat in een bepaalde situatie interoperabiliteit zeer gewenst is, ook als de betrokken partijen in het geheel geen interoperabiliteit wensen of daarvan afzien omdat ze het onderling niet eens kunnen worden over de voorwaarden waaronder. Anders dan bij het eerste lid, kan het college dus ook optreden als beide partijen zich neerleggen bij het feit dat interoperabiliteit niet tot stand komt of zelfs geen interoperabiliteit wensen. Voor een

nadere toelichting verwijst ik naar blz. 108 en 109 van de memorie van toelichting.

Artikel 6.3

De VVD-fractie vroeg hoe de procedure verloopt om te komen tot een algemene maatregel van bestuur waarin een categorie van elektronische communicatiediensten wordt aangewezen ten aanzien waarvan steeds eind- tot eindverbindingen moeten bestaan. De procedure voor de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur (AMvB) in de zin van artikel 6.3 verloopt als volgt. Een ontwerp van de AMvB wordt openbaar gemaakt. Belanghebbende aanbieders worden daarbij in staat gesteld om hun zienswijzen te geven op het ontwerp. Tegelijkertijd wordt het ontwerp van de AMvB toegezonden aan de Europese Commissie en de nationale regelgevende instanties in de andere lidstaten. Zij hebben in beginsel een maand de gelegenheid om opmerkingen te maken. Deze eerste fase van de voorbereidingsprocedure volgt de artikelen 6 en 7 van de Kaderrichtlijn. Indien de AMvB administratieve lasten meebrengt, wordt het ontwerp ook voorgelegd aan het Adviescollege administratieve lasten (Actal). Nadat de ontvangen opmerkingen en commentaar in het ontwerp zijn verwerkt, wordt het ontwerp door de Minister van Economische Zaken ter behandeling voorgelegd aan de ministerraad en volgt het de gebruikelijke procedure voor de totstandkoming van een AMvB.

Artikel 6.4

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom in artikel 6.4 met betrekking tot het behandelen van oproepen van Europese telefoonnummersruimte alleen over telefoondiensten wordt gesproken. Zij vroegen voorts waarom een specifiek artikel nodig is om regels te kunnen stellen ten aanzien van de bereikbaarheid van niet-geografische nummers in binnen- en buitenland. Tenslotte vroegen zij waarom in de Telecommunicatiewet specifieke roamingverplichtingen worden opgenomen, buiten het kader van de richtlijnen om. De verplichtingen in artikel 6.4 richten zich tot aanbieders van openbare telefoonnetwerken of -diensten. Dit is geheel in lijn met artikel 27, tweede lid, van de Universeledienstrichtlijn, dat eveneens beperkt is tot openbare telefonie. De bepaling over niet-geografische nummers strekt tot implementatie van artikel 28 van de Universeledienstrichtlijn. Zonder een wettelijke regeling zou de aankiesbaarheid van niet-geografische nummers volledig afhankelijk zijn van de afspraken die de betrokken aanbieders daarover onderling maken. Dan zou niet gewaarborgd zijn dat aan artikel 28 van de Universeledienstrichtlijn is voldaan. Anders dan de leden van de fractie van de VVD veronderstelden, bevat het wetsvoorstel geen roaming-verplichtingen. Het wetsvoorstel heeft alleen betrekking op de aankiesbaarheid van Nederlandse niet-geografische nummers vanuit het buitenland en op de aankiesbaarheid van buitenlandse niet-geografische nummers vanuit Nederland. Het is aan de (mobiele) aanbieders zelf om al dan niet regelingen te treffen die hun abonnees die in een ander land zijn, in staat stellen gebruik te kunnen maken van een of meer mobiele netwerken in dat andere land.

Artikel 6a.1

De leden van de VVD-fractie gaven aan dat een van de middelen van de nieuwe richtlijnen om te komen tot harmonisatie is om eerst overleg te voeren met de EU en alvorens maatregelen inzake aanmerkelijke marktmacht worden opgelegd. Zij vroegen waarom in het wetsvoorstel de algemene verplichting van de artikelen 6 en 7 Kaderrichtlijn om overleg te voeren over dergelijke maatregelen is gelimiteerd tot maatregelen die tevens de handel tussen lidstaten beïnvloedt. De artikelen 6 en 7 Kader-

richtlijn worden geïmplementeerd in de artikelen 6b.1 en 6b.2 van de Telecommunicatiewet (artikel I, onderdeel Y). Anders dan de leden van de VVD-fractie veronderstellen, is de nationale consultatieplicht, bedoeld in artikel 6b.1 niet beperkt tot besluiten die van invloed zijn op de handel tussen de lidstaten. Een dergelijke voorwaarde staat niet in artikel 6 Kaderrichtlijn en valt evenmin uit de tekst van artikel 6b.1 af te leiden. Wel is bepaald dat het ontwerp van een besluit als bedoeld in artikel 6.2 alleen nationaal behoeft te worden geconsulteerd indien dat besluit aanzienlijke gevolgen heeft voor de desbetreffende markt. Deze toevoeging is opgenomen omdat ten aanzien van besluiten van het college om op verzoek of ambtshalve aanbieders te verplichten om eind- tot eindverbindingen tot stand te brengen niet van te voren kan worden aangenomen dat zij altijd van aanzienlijke invloed zijn op de relevante markt. Het gaat hier immers om de specifieke voorwaarden die tussen twee partijen met betrekking tot interoperabiliteit zullen gelden. De andere in artikel 6b.1 bedoelde besluiten (bijvoorbeeld het opleggen van verplichtingen) zijn van dien aard dat consultatie altijd nodig wordt geacht. Indien de in 6b.1 bedoelde besluiten tevens van invloed zijn op de handel tussen de lidstaten, dan is tevens artikel 6b.2 van toepassing. Uit artikel 7, derde lid, Kaderrichtlijn volgt dat de daar bedoelde besluiten (c.q. in artikel 6b.1) aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de nationale regelgevende instanties in de andere lidstaten moeten worden voorgelegd indien die besluiten van invloed zijn op de handel tussen de lidstaten. De in artikel 6b.2 opgenomen voorwaarde volgt dus uit de Kaderrichtlijn. Gelet op de Europese jurisprudentie, zal er overigens al snel sprake zijn van een besluit dat van invloed is op de handel tussen de lidstaten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de NMa in zou moeten stemmen met de wijze waarop het college markten afbakt en of de minister, zoals KPN suggereert, bereid is aan artikel 6a.5 toe te voegen dat niet alleen gekeken wordt naar de actuele marktmacht, maar dat bij de beoordeling mede moet worden gekeken naar de vraag of die verwachting blijvend is en of dat te operationaliseren is. Ik ben van mening dat de NMa in moet stemmen met de interpretatie van mededingingsrechtelijke begrippen zoals die door het college worden gehanteerd. Het college en de NMa hebben dat ook zo afgesproken in hun Samenwerkingsprotocol. Onderlinge afstemming bij het afbakenen van markten is derhalve noodzakelijk. Daarom heb ik afgezien van nadere regulering van de wijze van samenwerking tussen het college en de NMa. Op termijn zullen OPTA en NMa samengaan, zodat afstemming binnen één organisatie kan plaatsvinden. Bij de vaststelling van aanmerkelijke marktmacht moet ook worden gekeken naar de duurzaamheid van de marktpositie. Indien aanmerkelijk is dat concurrenten op vrij korte termijn substantieel afbreuk zullen kunnen doen aan de bestaande marktpositie dan wordt dat in de beoordeling meegenomen. Ook bij de afbakening van markten moet rekening worden gehouden met voorzienbare toekomstige ontwikkelingen. In de richtsnoeren van de Europese Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan dit onderwerp en wordt dat ook nader geoperationaliseerd. Bij de vaststelling van de termijn dient te worden gelet op de specifieke kenmerken van de markt en het vermoedelijke tijdstip van de volgende analyse van de betrokken markt door de nri. De nri's dienen bij hun analyse rekening te houden met gegevens uit het verleden, wanneer dergelijke gegevens relevant zijn voor de ontwikkelingen op die markt in de nabije toekomst. De richtsnoeren van de Europese Commissie behandelen dit onderwerp naar mijn mening op adequate wijze. Het college zal deze richtsnoeren in acht moeten nemen bij de afbakening van markten bij de toepassing van de herziene Telecommunicatiewet. Een en ander is in artikel 6a.1 van het wetsvoorstel vastgelegd. Het is naar mijn mening niet nodig om de wettekst op dit punt aan te passen.

Artikel 6a.2

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af waarom de volgorde van de toegangsverplichtingen afwijkt van die in de Toegangsrichtlijn en waarom niet is aangegeven dat kostenoriëntatie het zwaarste middel is en dus het ultimum remedium moet zijn. Voorts vroegen de leden zich af waarom artikel 8, vierde lid, van de Toegangsrichtlijn niet is geïmplementeerd. De diverse toegangsverplichtingen verschillen naar aard en zwaarte. Er zijn relatief lichte verplichtingen zoals transparantieplichtingen en verplichtingen tot het voeren van een gescheiden boekhouding. Er zijn ook zwaardere verplichtingen, zoals verplichtingen om te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang en prijsmaatregelen, waaronder kostenoriëntatie. De zwaarte van verplichtingen wordt uiteindelijk bepaald door de inhoud van de verplichtingen en de voorschriften die het college aan de verplichtingen verbindt en uitdrukkelijk niet door de volgorde waarin de verplichtingen in de wet zijn opgenomen. Dat een verplichting tot kostenoriëntatie het ultimum remedium zou zijn, blijkt overigens niet uit de richtlijnen. Wel is het zo dat kostenoriëntatie een relatief ingrijpende verplichting is, die zoals bij alle verplichtingen moet worden gerechtvaardigd door het op de desbetreffende markt geconstateerde probleem. Artikel 8, vierde lid, Toegangsrichtlijn is tenslotte wel degelijk geïmplementeerd in het wetsvoorstel: in artikel 6a.2, derde lid.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen zich af of de NMa zich niet zou moeten uitspreken over de toereikendheid van het algemene mededingingsrecht, indien het college tot de conclusie is gekomen dat op een relevante markt een onderneming beschikt over een aanmerkelijke marktmacht. Voorts vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie zich af wat precies met passend, proportioneel en gerechtvaardigd wordt bedoeld, onder verwijzing naar wat zij eerder in dit verslag schreven over de prioriteitstelling bij het opleggen van verplichtingen. In overweging 27 van de Kaderrichtlijn is aangegeven dat ex ante verplichtingen alleen mogen worden opgelegd indien de «nationale rechtsmiddelen en de middelen van het communautaire mededingingsrecht ontoereikend zijn om het probleem op te lossen». Van belang is dat deze overweging geen equivalent kent in het lichaam van de Kaderrichtlijn en dus betrekking moet hebben op de wijze waarop het aanmerkelijke marktmacht-regime, zoals dat is neergelegd in de Kaderrichtlijn en hoofdstuk 6a geïnterpreteerd moet worden. De regering heeft in paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting uiteengezet, hoe naar haar oordeel omgegaan dient te worden met deze overweging uit de Kaderrichtlijn bij de toepassing van het aanmerkelijke marktmacht-regime. Kern daarvan is dat het college enerzijds bij de vraag welke verplichtingen passend zijn rekening moet houden met de vigerende nationale en communautaire voorschriften, waaronder het (communautaire) mededingingsrecht en anderzijds dat het in veel gevallen onwaarschijnlijk is dat het communautaire mededingingsrecht toereikend zal zijn, dit vanwege de marktstructuur. Voor wat betreft de rol van de NMa wijs ik erop dat de vraag of het (communautaire) mededingingsrecht toereikend is, een punt van wederzijds belang is dat bestreken wordt door artikel 18.3, derde lid, van de Telecommunicatiewet. De rol van de NMa is, net als bijvoorbeeld bij het bepalen van relevante markten, dan ook reeds vormgegeven. Voor wat betreft de vraag wat precies onder passend, proportioneel en gerechtvaardigd als bedoeld in artikel 6a.2, derde lid, verstaan moet worden, zij gewezen op het volgende. In genoemd lid is bepaald dat een verplichting passend is indien zij is gebaseerd op de aard van het op de markt geconstateerde probleem en in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 proportioneel en gerechtvaardigd is. Het vereiste dat een verplichting passend moet zijn, houdt onder meer in dat de verplichtingen niet verder mogen gaan dan nodig is om het geconstateerde markt probleem aan te pakken. Indien met

één lichte verplichting kan worden volstaan, is het niet passend om daarnaast andere verplichtingen op te leggen. Een zekere prioritering is naar mijn oordeel dan ook aanwezig. Deze is echter geen gevolg van het feit dat de verplichtingen in een bepaalde volgorde zijn opgesomd, maar hangt alleen samen met het vereiste dat de op te leggen verplichtingen passend moeten zijn.

Artikel 6a.2, eerste lid, sub a en tweede lid, sub b

Artikel 6a.3

De leden van de fractie van de VVD vroegen waarom het wetsvoorstel voorziet in een algemene mogelijkheid tot het opleggen van verplichtingen op de eindgebruikersmarkt daar waar de ONP richtlijnen slechts voorzien in dergelijke maatregelen in het kader van de universele diensten. De opvatting van de leden van de fractie van de VVD dat de ONP richtlijnen slechts voorzien in verplichtingen op de eindgebruikersmarkt in het kader van de universele dienst berust op een misverstand. De Universeledienstrichtlijn heeft, anders dan de naam doet vermoeden, niet alleen betrekking op de universele dienst. Zo worden in de Universeledienstrichtlijn ook regels gegeven ter bescherming van eindgebruikers en consumenten in het algemeen, dus los van de universele dienst. Verder, en dat is hier aan de orde, bevat de Universeledienstrichtlijn in artikel 17 een regeling die voorschrijft dat een nri moet kunnen ingrijpen in een bepaalde eindgebruikersmarkt wanneer er op die markt geen sprake is van daadwerkelijke concurrentie en maatregelen op de corresponderende groothandelsmarkt niet tot het beoogde resultaat leiden.

Artikel 6a.6

De leden van de PvdA-fractie lazen in artikel 6a.6 dat het college de mogelijkheid wordt geboden de verplichting op te leggen om te voldoen aan redelijke verzoeken tot toegang. De leden vroegen of de regering kan aangeven hoe een rechter de redelijkheid van een verzoek moet toetsen. Voorts vroegen ze zich af wie op basis van dit artikel de redelijkheid van een verzoek mag bepalen. Is dat het college of de marktpartij aan wie dit verzoek wordt gericht. Artikel 6a.6 bevat een van de belangrijkste verplichtingen die het college kan opleggen aan ondernemingen die een openbaar elektronisch communicatienetwerk aanbieden en op een relevante markt een aanmerkelijke marktmacht hebben. De verplichting voor een onderneming die een openbaar elektronisch communicatienetwerk aanbiedt om te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang te verlenen tot zijn netwerk houdt in dat hij aanbieders van elektronische communicatiediensten tot zijn netwerk moet toelaten opdat de aanbieders van diensten met behulp van zijn netwerk hun diensten kunnen aanbieden. De verplichting om toegang te verlenen wordt beheerst door de redelijkheid. Of een concreet verzoek om toegang als redelijk moet worden beschouwd hangt af van tal van factoren. Hierbij is bijvoorbeeld van belang of het technisch mogelijk is de gevraagde toegang te verlenen, of de onderneming die toegang moet verlenen voldoende capaciteit binnen zijn netwerk ter beschikking heeft en zo nee, of de onderneming die toegang vraagt bereid is de investeringen te betalen die moeten worden gedaan om de gevraagde toegang te kunnen verlenen en of de aanbieder die toegang vraagt bereid is een redelijke vergoeding te betalen. Die redelijkheid zal van geval tot geval beoordeeld dienen te worden. Dat zal in eerste instantie moeten geschieden door de onderneming aan wie de verplichting tot het verlenen van toegang is opgelegd. Komen de partijen er onderling niet uit, dan kan een van hen of kunnen beiden een geschil aanhangig maken bij het college. Het college bepaalt dan wat in dit concrete geval als een redelijk verzoek moet worden aangemerkt. Overigens merk ik op dat de verplich-

ting om te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang niet een nieuw element is in de Telecommunicatiewet. Immers ook in de huidige Telecommunicatiewet kan een aanbieder van een vast of mobiel openbaar telefoonnetwerk of van huurlijnen op grond van artikel 6.9 de verplichting hebben om te voldoen aan redelijke verzoeken om bijzondere toegang te verlenen. De afgelopen 4 tot 5 jaren is aan de hand van uitspraken in geschillen door het college en in beroep door uitspraken van de rechtbank en het College van Beroep voor het bedrijfsleven een rechtspraktijk ontstaan over wat in dit verband onder het begrip redelijk moet worden verstaan.

Artikel 6a.7

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom het specifieke vereiste ex artikel 13 van de Toegangsrichtlijn om slechts dan kostenoriëntatie op te leggen indien de betrokken exploitant door het ontbreken van daadwerkelijke concurrentie zijn tarieven op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marge kan uithollen, ten nadele van de eindgebruiker, niet is overgenomen. Dit vereiste zit als zodanig volledig besloten in het begrip aanmerkelijke marktmacht. Het desbetreffende artikel benoemt in feite voorbeelden van gedragingen van ondernemingen die zich in belangrijke mate onafhankelijk kunnen gedragen ten opzichte van hun concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten. In de memorie van toelichting is uitvoerig toegelicht onder welke omstandigheden kostenoriëntatie als verplichting kan worden opgelegd, waarbij ook wordt ingegaan op de omstandigheden als benoemd in het betreffende artikel van de Toegangsrichtlijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeerden of het voorgestelde artikel 6a.7 wel voldoende in overeenstemming is met artikel 13 van de Toegangsrichtlijn, waarin wordt bepaald dat aanvullende criteria moeten worden opgenomen om ervoor te zorgen dat een prijsmaatregel proportioneel is. Met artikel 6a.7 is artikel 13 van de Toegangsrichtlijn naar mijn opvatting volledig geïmplementeerd. Uit het algemene artikel 6a.2, derde lid volgt dat maatregelen van prijsbeheersing of kostenoriëntatie alleen kunnen worden opgelegd aan een AMM-onderneming, voor zover dit in de gegeven omstandigheden passend en proportioneel is. Zoals blijkt uit de artikelsgewijze toelichting bij artikel 6a.2 en uit het eerste lid van artikel 13 van de Toegangsrichtlijn, is hiervan sprake als de desbetreffende onderneming in staat is om aan andere aanbieders buitengewoon hoge prijzen in rekening te brengen dan wel in staat is om marges uit te hollen. Bij het bepalen van het niveau van een prijsmaatregel dient het college rekening te houden met door de desbetreffende onderneming gedane investeringen en een redelijk rendement toe te laten, en niet primair te kijken naar hetgeen concurrenten wensen te betalen. Handelt het college in een concreet geval anders, dan zal de maatregel in de regel niet passend en proportioneel moeten worden geacht. Ook dit laatste aspect komt aan de orde in de toelichting.

Artikel 6a.11

De leden van de PVDA-fractie vroegen waarom de verplichtingen die het college in uitzonderlijke omstandigheden kan opleggen, bij ministeriële regeling moeten worden aangewezen, en niet door het college zelf bepaald kunnen worden. Wanneer het college heeft geconstateerd dat er op een markt een onderneming actief is die beschikt over aanmerkelijke marktmacht kan het college aan die onderneming één of meer passende verplichtingen opleggen. De toolbox van het college bevat de volgende verplichtingen: toegangsverplichtingen, verplichtingen inzake prijsbeheersing en kostenoriëntatie, non-discriminatieverplichtingen, informatiever-

plichtingen en verplichtingen tot het voeren van een gescheiden boekhouding. De samenstelling van deze toolbox is bepaald in de Toegangsrichtlijn en staat derhalve vast. De op te leggen verplichtingen worden wettelijk verankerd in de Telecommunicatiewet. In uitzonderlijke omstandigheden bestaat de mogelijkheid voor het college om verplichtingen aan een onderneming op te leggen die niet zijn opgenomen in de toolbox. Dit volgt uit artikel 8, derde lid, van de Toegangsrichtlijn. Deze verplichtingen kunnen voor de betrokken ondernemingen zeer ingrijpend zijn en kunnen zich bovendien lenen voor toepassing in meerdere gevallen van uitzonderlijke omstandigheden. Ik ben van mening dat het, ingeval van uitzonderlijke omstandigheden opleggen van een verplichting die niet tot standaardverplichtingen behoort, op een specifiek voor die verplichting gecreëerde wettelijke basis moet berusten. Het moet ondernemingen vóóraf bekend zijn welke additionele verplichtingen kunnen worden opgelegd. Dit klemmt des te meer nu de Toegangsrichtlijn zelf geen enkele beperking bevat voor deze verplichtingen. De beginselen van legaliteit en rechtszekerheid vereisen dat de besluitvorming over welke additionele verplichtingen kunnen worden opgelegd en het specificeren van de (uitzonderlijke) omstandigheden waaronder het opleggen van een verplichting kan geschieden, aan democratische controle zijn onderworpen. De vraag of in een concreet geval inderdaad sprake is van omstandigheden die het feitelijk opleggen van een bij ministeriële regeling bepaalde additionele verplichting rechtvaardigen, behoort tot de competentie van het college. Het niveau van de ministeriële regeling maakt het bovendien mogelijk om snel in te spelen op ontwikkelingen op de markten binnen de communicatiesector. Ministeriële regelingen op grond van artikel 6a.11 zullen uiteraard in nauw overleg met het college worden opgesteld.

De leden van de VVD-fractie wezen op de mogelijkheid om in uitzonderlijke omstandigheden aan partijen met aanmerkelijke marktmacht verdergaande verplichtingen op te leggen dan die welke in paragraaf 4.5 van de memorie van toelichting zijn vermeld. Zij vroegen de regering aan te geven in welke uitzonderlijke gevallen dat zou kunnen gebeuren en vroegen of deze maatregel bij partijen tot ongewenste rechtsonzekerheid zou kunnen leiden. Allereerst wordt verwezen naar paragraaf 4.6 van de memorie van toelichting waar mogelijke situaties zijn aangegeven waarin verdergaande maatregelen (dan die welke beschreven zijn in de artikelen 6a.6 tot en met 6a.15) wellicht te rechtvaardigen zijn. Het gaat dan om maatregelen die bij ministeriële regeling zijn vastgesteld (artikel 6a.11). Ik overweeg om met een dergelijke regeling te komen. Daartoe wordt momenteel gezien welke problemen marktpartijen ervaren bij toegang tot het vaste net van KPN. Ik wijs er verder op dat de voorgestelde bepaling nodig is, ook als daar nu geen materiële invulling aan wordt gegeven. Als immers op enig moment dergelijke maatregelen wel nodig blijken te zijn, zal de Telecommunicatiewet die mogelijkheid moeten bieden. Juist om mogelijke rechtsonzekerheid zo veel mogelijk te voorkomen, is bepaald dat aanvullende verplichtingen in een ministeriële regeling moeten zijn opgenomen en dus (vooraf) voor een ieder kenbaar moeten zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de regering de kritiek van het ACT dat de redactie van artikel 6a.11 leidt tot een politieke aansturing van het college kan weerleggen. Voorts vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie in navolging van deze organisatie waarom artikel 10, derde lid, van de Toegangsrichtlijn niet één op één is geïmplementeerd in dit artikel. In het antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom ik bij de implementatie van artikel 8, derde lid, van de Toegangsrichtlijn heb gekozen voor een ministeriële regeling in plaats van het rechtstreeks aan het college verlenen van de desbetreffende bevoegdheid heb ik uitvoerig de redenen van deze keuze uiteengezet.

Kortheidshalve verwijs ik de leden van de fractie van de ChristenUnie naar het antwoord op deze vraag. Ter aanvulling merk ik nog op dat ik van oordeel ben dat met deze wijze van implementeren geen sprake is van politieke aansturing. Het is steeds het college dat beslist welke verplichtingen in een concreet geval aan een partij met een aanmerkelijke marktmacht zullen worden opgelegd. Wel is het zo dat het college geen andere verplichtingen kan opleggen dan waartoe het college uitdrukkelijk de bevoegdheid heeft gekregen bij wettelijk voorschrift. Dit is een rechtstreeks gevolg van de toepassing van het legaliteitsbeginsel en het beginsel van rechtszekerheid welke beginselen waarborgen dat de door het college uit te oefenen bevoegdheden zijn onderworpen aan democratische controle.

De vraag van de leden van de ChristenUnie met betrekking tot de één op één implementatie van artikel 10, derde lid, van de Toegangsrichtlijn heeft waarschijnlijk betrekking op het tweede lid van genoemd artikel omdat een derde lid niet bestaat. Hierbij wordt bedoeld op het uit de richtlijn in de Telecommunicatiewet overnemen van de zinsnede «onder gelijkwaardige omstandigheden gelijkwaardige voorwaarden toepast» in plaats van de in het voorgetelde artikel 6a.8 opgenomen zinsnede «gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden». De leden van de fractie van de ChristenUnie verkeren in de veronderstelling dat met de in artikel 6a.8 gekozen woorden aan het non-discriminatiebepaling een beperktere betekenis wordt gegeven dan de richtlijn beoogt. Ik kan deze uitleg niet delen. Zoals ook in de memorie van toelichting is uiteengezet, is in het Nederlandse administratieve recht het non-discriminatiebeginsel een aspect van het gelijkheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel betekent dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate waarin ze verschillen. Dit komt overeen met de bedoeling van het non-discriminatiebeginsel in de Toegangsrichtlijn. Er is nu juist niet voor de term gelijkwaardig gekozen omdat die term een onderneming die een non-discriminatieverplichting heeft opgelegd gekregen enerzijds teveel ruimte geeft om gelijke gevallen niet gelijk te behandelen en anderzijds een onderneming gedwongen zou kunnen worden om ongelijke gevallen gelijk te behandelen als waren ze gelijk. De wijze waarop het tweede lid is geïmplementeerd sluit dus het beste aan bij hetgeen de richtlijn beoogt.

Artikel 7.1

De leden van de fracties van de PvdA, VVD en ChristenUnie vroegen zich af of het bepaalde in artikel 7.1, eerste lid, niet zal leiden tot uitvoeringsproblemen voor zover het een overeenkomst met prepaid gebruikers betreft. De leden van de fractie van de VVD en de ChristenUnie vragen zich voorts af wat de gevolgen zijn voor bestaande mondelinge prepaid overeenkomsten. Daarnaast vroegen de leden van de fractie van de VVD zich af waarom niet is uitgegaan van het bestaande artikel 25 van het Besluit ONP huurlijnen en telefonie en stelden zij voor om in de wetstekst aan te geven dat een overeenkomst uit meerdere documenten kan bestaan. Terecht vroegen de leden van de fracties van de PvdA, VVD en ChristenUnie zich af hoe het voorgestelde artikel 7.1 uitpakt voor consumenten die prepaid betalen. Veel prepaid gebruikers kopen immers hun SIM kaart, al dan niet tezamen met een mobiele telefoon, in een winkel en sluiten daarbij geen schriftelijke overeenkomst (geen handtekening van de consument). Naar aanleiding van de vragen van de genoemde fracties heb ik nog eens gezien welke ruimte de Universeledienstrichtlijn biedt om de bestaande praktijk zoveel mogelijk intact te laten, zonder afbreuk te doen aan de bescherming van de consument. Uitgangspunt daarbij is geweest dat alle consumenten die zich abonneren op de openbare telefoondienst op grond van artikel 20, tweede lid, van de Universeledienstrichtlijn recht hebben op een contract waarin ten minste over een aantal

specifieke onderwerpen informatie is opgenomen. Het spreekt voor zich dat deze informatie moet worden vastgelegd op een wijze die in overeenstemming is met het in overweging 30 van de Universeledienstrichtlijn aangehaalde rechtszekerheidsbeginsel. Bij nader inzien kan dit, in plaats van te verlangen dat een schriftelijke overeenkomst wordt gesloten, ook bereikt worden indien de specifieke informatie op schrift wordt gesteld en ter beschikking wordt gesteld aan de desbetreffende consument. Een consument is immers ook beschermd indien de op schrift gestelde informatie bij de verkoop van een aansluiting wordt verstrekt, zonder dat beide partijen hun handtekening plaatsen. Om deze reden zal ik binnen afzienbare tijd komen met een nota van wijziging die artikel 7.1 in bovengenoemde zin wijzigt. Voor aanbieders van prepaid telefoondiensten zou deze wijziging uitkomst bieden. Zij kunnen de specifieke informatie in een document bij de verkoop van een SIM kaart, al dan niet tezamen met een mobiele telefoon, verstrekken, zonder dat door de consument een handtekening hoeft te worden geplaatst.

Voorts vroegen de leden van de fractie van de VVD en de ChristenUnie zich af wat de gevolgen zijn voor bestaande overeenkomsten. Artikel 7.1, eerste lid, geldt, net als artikel 20, tweede lid, van de Universeledienstrichtlijn niet voor overeenkomsten die voor de inwerkingtreding van deze wet zijn gesloten. De achterliggende reden hiervoor is dat de Europese wetgever in artikel 20, tweede lid, van de Universeledienstrichtlijn spreekt over consumenten die zich abonneren op de openbare telefoondienst.

Daarnaast vroegen de leden van de fractie van de VVD zich af waarom niet is gekozen voor de formulering – met betrekking tot het sluiten van schriftelijke overeenkomsten – «schriftelijk, tenzij aard of strekking van de overeenkomst zich daar niet toe leent», zoals ook staat geformuleerd in artikel 25 van Besluit ONP huurlijnen en telefonie. In artikel 20, tweede lid, van de Universeledienstrichtlijn is geregeld dat alle consumenten recht hebben op een contract waarin ten minste over een aantal specifieke onderwerpen informatie is opgenomen. Ook als zij gebruik maken van een prepaid aansluiting. Naar mijn oordeel hebben dus ook consumenten die prepaid betalen recht op een overeenkomst waarin ten minste de eerder genoemde specifieke informatie (op schrift) is opgenomen.

Tot slot verzochten de leden van de fractie van de VVD om in de wetstekst duidelijk te maken dat een overeenkomst uit meerdere documenten kan bestaan. Net als bij alle andere overeenkomsten kan een overeenkomst tussen een aanbieder en een consument in beginsel uit zoveel documenten bestaan als betrokken partijen wensen. De voorgestelde wettekst verzet zich er derhalve niet tegen dat een aanbieder gebruik maakt van meer dan één document. Nu de voorgestelde wettekst het gebruik van meerdere documenten niet uitsluit, acht ik het niet nodig dat in de wettekst uitdrukkelijk wordt bepaald dat een overeenkomst uit meerdere documenten kan bestaan.

Artikel 7.2

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen zich af wat artikel 7.2 toevoegt aan de rechten die consumenten reeds kunnen ontleen aan het Burgerlijk Wetboek. Artikel 7.2 strekt tot implementatie van artikel 20, vierde lid, van de Universeledienstrichtlijn. In dit laatstgenoemd lid is geregeld dat abonnees het recht hebben om de overeenkomst zonder boete te beëindigen indien de contractuele voorwaarden eenzijdig door de aanbieder worden gewijzigd. Daarbij is tevens bepaald dat de abonnees tijdig en ten minste een maand vooraf naar behoren op de hoogte moeten zijn gesteld van dergelijke wijzigingen alsmede van hun recht om het contract zonder boete op te zeggen indien zij de nieuwe voorwaarden niet

aanvaarden. Het Burgerlijk Wetboek regelt, mede gezien in het licht van de richtlijn nr. 93/13/EEG van de Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PbEG L 95), slechts in algemene zin dat een in de algemene voorwaarden voorkomend beding als onredelijk bezwarend *kan* worden aangemerkt indien dit beding de gebruiker van de algemene voorwaarden de bevoegdheid geeft om zonder geldige, in de overeenkomst vermelde reden eenzijdig de voorwaarden van de overeenkomst te wijzigen. Onredelijke bedingen zijn ingevolge artikel 233, onder a, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek vernietigbaar. Artikel 7.2 heeft aldus een ruimere reikwijdte dan enkel de algemene voorwaarden en bevat bovendien specifiekere eisen dan het BW.

Artikel 7.3

De leden van de fractie van de VVD vroegen zich af waarom tariefinformatie/transparantie en voorwaarden met betrekking tot gebruik en toegang van diensten in hetzelfde onderdeel behandeld worden als het beschikbaar stellen van faciliteiten – hetgeen bijvoorbeeld betrekking heeft op nummeridentificatie. Daarbij vroegen zij zich af of het geen grote voorkeur zou moeten hebben om deze belangrijke onderwerpen apart te behandelen en vroegen zij zich voorts af waarom gekozen is voor het instrument van de ministeriële regeling in plaats van voor een algemene maatregel van bestuur met voorhang. Artikel 7.3, eerste lid, geeft een grondslag om bijlage I, deel B, en bijlage II van de Universeledienstrichtlijn te implementeren. Omdat in beide situaties alleen regels kunnen worden gesteld ter uitvoering van deze bijlagen is vanuit het oogpunt van wettechnische efficiëntie gekozen voor één lid in plaats van twee leden. Zou immers gekozen zijn voor twee leden (of twee artikelen), dan zou er tussen beide leden (of artikelen) veel overlap aanwezig zijn. Deze keuze is overigens in overeenstemming met aanwijzing 52 van de aanwijzingen voor de regelgeving welke stelt dat bepalingen zo beknopt mogelijk moeten worden geformuleerd. Voorts maakt het inhoudelijk geen verschil of de delegatiegrondslag voor genoemde onderwerpen in één lid of twee leden is geregeld. Inhoudelijk gezien ben ik van mening dat genoemde onderwerpen, zeker vanuit het oogpunt van consumentenbescherming, belangrijk zijn. Dit neemt niet weg dat de beleidsruimte van de lidstaten uiterst beperkt is. Zo biedt bijlage II van de Universeledienstrichtlijn de lidstaten alleen de ruimte om te kiezen of de informatie door de nationale regelgevende instantie of door de desbetreffende marktpartij moet worden bekendgemaakt. Zoals reeds uiteengezet in de toelichting op artikel 7.3, ben ik van oordeel dat informatie over onder meer de tarieven en algemene voorwaarden door de desbetreffende aanbieders moet worden bekend gemaakt. Bijlage I, deel B, geeft (uitsluitend) de grondslag om de faciliteit toonkiezen en nummeridentificatie op te leggen. Ik ben van plan om alleen de faciliteit nummeridentificatie op te leggen, omdat elk telefoonnetwerk in Nederland reeds toonkiezen ondersteunt. Een verplichting om toonkiezen mogelijk te maken is derhalve niet nodig. Voorts is van belang dat de bijlagen I, deel B en II van de Universeledienstrichtlijn door middel van de procedure van comitologie snel gewijzigd kunnen worden. Om deze reden is er voor gekozen de voorschriften ter uitvoering van de bijlagen op te nemen in een ministeriële regeling, opdat in de toekomst eventuele wijzigingen in de bijlagen snel kunnen worden geïmplementeerd. Het instrument van de algemene maatregel van bestuur met voorhang is hiertoe, gezien de langere duur van totstandkoming, minder geschikt en bovendien, vanwege de geringe beleidsruimte, niet nodig.

De leden van de fractie van de VVD vroegen zich voorts af waarom niet toegevoegd is dat de regels – over het beschikbaar stellen van faciliteiten en het bekendmaken van informatie over tarieven en voorwaarden met betrekking tot toegang en gebruik – alleen betrekking hebben op eindgebruikers en consumenten – in overeenstemming met artikel 21 van de Universele Diensten Richtlijn – zodat wordt voorkomen dat dit ook betrekking kan hebben op interconnectie en wholesale toegang. In de eerste volzin van het eerste lid van artikel 7.3 is geregeld dat bij ministeriële regeling regels moeten worden gesteld ter uitvoering van de bijlagen I, deel B, en II van de Universeledienstrichtlijn. Hiermee is zeker gesteld dat alleen regels kunnen worden gesteld ter uitvoering van deze bijlagen. Aanvullende nationale beleidswensen zullen in deze regeling dus niet worden meegenomen. Voor wat betreft bijlage II van de Universeledienstrichtlijn wijs ik erop dat hier geen verplichtingen op groothandelniveau zijn opgenomen, zodat deze ook niet kunnen worden opgelegd krachtens dit artikel. Voor wat betreft bijlage I, deel B, van de richtlijn ligt het iets genuanceerder. Hier wordt namelijk de faciliteit nummeridentificatie genoemd. Nummeridentificatie is een faciliteit die aan eindgebruikers wordt geboden. Voor het realiseren van nummeridentificatie is echter ook interconnectie nodig. Indien een abonnee bijvoorbeeld belt naar een abonnee die klant is bij een andere aanbieder, zullen beide aanbieders niet alleen afspraken moeten maken over het afwickelen van het gesprek, maar ook over de doorgifte van het nummer van de oproepende abonnee. Anders is het immers niet mogelijk dat de opgeroepen eindgebruiker het telefoonnummer ziet van de oproepende eindgebruiker. Andere toegangs- en interconnectieverplichtingen die niet zijn vermeld in bijlage I, deel B, zullen, zoals reeds uiteengezet, niet worden opgelegd.

Artikel 7.7

De leden van de fractie van de VVD wilden weten of de strekking van het eerste lid van artikel 7.7 is dat alle alarmnummers kosteloos ter beschikking gesteld moeten worden. Dat is juist, voor zover het nummers betreft die in een nummerplan als alarmnummers zijn aangewezen. Dat is momenteel alleen 112, het Europese alarmnummer.

Artikel 8.7

De leden van de VVD-fractie vroegen met betrekking tot artikel 8.7 in hoeverre een kabelmaatschappij nog vrij is om zijn programmapakket zelf samen te stellen, gelet op de verplichting in artikel 8.7. Zij vroegen wat de speelruimte is die de kabelbedrijven rest. De bepaling in artikel 8.7 komt overeen met het voorgestelde artikel 8.9 in het wetsvoorstel toegang tot de kabel (28 203). Allereerst verwijs ik daarom naar de toelichting in § 4.2 van de algemene toelichting (Kamerstukken II 2001/02, 28 203, nr 3, blz. 8–10) waar uitvoerig is ingegaan op dit onderwerp. Op grond van de Mediawet zal een kabelexploitant bij de invulling van de programma's, als bedoeld in artikel 82i van de Mediawet (het basispakket), rekening moeten houden met het zwaarwegende advies van de programmaraad. In beginsel is hij geheel vrij te bepalen of hij het basispakket aanvult met meer programma's tot een groter (standaard)pakket, en zo ja hoe hij dat doet. Zolang de meerderheid van de abonnees programma's analoog ontvangt, heeft een kabelexploitant echter een machtspositie, zoals in § 4.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel toegang tot de kabel is aangegeven. Met artikel 8.7 wordt beoogd mogelijk misbruik van deze positie te beperken. Maar dat betekent absoluut niet dat een kabelexploitant geen zeggenschap meer zou hebben over de invulling van het standaardpakket. Hij hoeft niet elk aangeboden programma zonder meer te accepteren. Onverlet blijft (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 203, nr 3, blz. 9) dat een kabelexploitant voldoende zeggenschap moeten kunnen

houden over de inhoud en prijs van het door hem aangeboden programmapakket. Hij kan dus wel degelijk programma's weigeren, mits dat gebeurt op transparante en objectieve gronden. Om dat te illustreren citeer ik integraal de volgende passage uit de eerder genoemde memorie van toelichting: «Een aanbieder van een omroepnetwerk kan een verzoek om toegang tot het standaardpakket weigeren als die weigering is gebaseerd op transparante en objectieve gronden. Deze kunnen ingegeven zijn door zijn concurrentiepositie, want al is de positie van de kabel veelal sterk, een aanbieder van een omroepnetwerk ondervindt wel degelijk concurrentie van bijvoorbeeld satelliet en in de toekomst DVB-T. Essentieel is dat hij als aanbieder van het standaardpakket voldoende verantwoording moet kunnen nemen voor wat hij beschouwt als een voldoende aantrekkelijke prijs-kwaliteitverhouding van zijn diensten. Belangrijk is dat indien een programma-aanbieder niet bereid is de (volledige) doorgiftekosten te betalen of zelfs per saldo geld wil ontvangen, en een aanbieder van een omroepnetwerk niet aan dit verzoek wil voldoen, deze zijn weigering voldoende objectief moet kunnen rechtvaardigen. Een voorbeeld daarvan zou kunnen zijn dat als een bepaald genre programma's al voldoende in het standaardpakket is vertegenwoordigd, een ander programma van dit genre alleen in het standaardpakket wordt opgenomen indien dit niet tot extra kosten voor de abonnees leidt. Een dergelijk beleid mag echter niet leiden tot bevoordeling van eigen programma's. Een ander voorbeeld is dat het opnemen van een bepaald programma, gelet op de doorgiftevergoeding die een programma-aanbieder vraagt, zou leiden tot een niet-acceptabele verhoging van de abonnementsprijs. Dit zijn, zoals gezegd, slechts voorbeelden van weigeringsgronden. Ook een advies van de programmaraad kan een grote rol spelen bij het rechtvaardigen van een toegangswegering. Als de programmaraad bijvoorbeeld negatief adviseert over het opnemen van een bepaald programma, dan kan dat advies een goede grond opleveren voor een aanbieder van een omroepnetwerk om dat programma in het geheel niet in het standaardpakket op te nemen. Ook de weigering om aan een programma-aanbieder de door hem gevraagde doorgiftevergoeding (volledig) te betalen kan steunen op het advies programmaraad, tenminste indien de programmaraad in zijn advies ook nadrukkelijk de eventuele effecten op het abonnementstarief betreft. Overigens is de aanbieder van een omroepnetwerk op grond van de Mediawet verplicht de programmaraad advies te vragen over de inhoud van het pakket van minimaal 15 televisie- en 25 radioprogramma's. Daarnaast staat het hem vrij om over overige programma's advies te vragen.»

Artikel 9.1

De leden van de fractie van de VVD vroegen zich af waarom in dit artikel expliciet gedrukte «en» elektronische telefoongids is opgenomen. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen zich af waarom gedrukte telefoongidsen en elektronische telefoongidsen apart worden genoemd, terwijl de richtlijn niet voorschrijft in welke vorm een telefoongids ter beschikking moet worden gesteld. Overigens wijzen zij erop dat wel waarde wordt gehecht aan het voortbestaan van de gedrukte gids. Artikel 5, eerste lid, onderdeel a, van de Universeledienstrichtlijn verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat er telefoongidsen beschikbaar zijn. De lidstaten hebben de keuze of de gidsen in gedrukte, elektronische of in beide vormen beschikbaar moeten zijn. In het voorgestelde artikel 9.1, eerste lid, wordt van de laatstgenoemde optie gebruik gemaakt. Dat wil zeggen dat zowel gedrukte als elektronische gidsen voor iedere eindgebruiker beschikbaar moeten zijn. Voorgesteld wordt om naast gedrukte gidsen ook elektronische gidsen apart te noemen, omdat een CD-rom (elektronische versie) een aantal voordelen biedt boven een gedrukte versie. Zo passen op een CD-rom alle abonnees in Nederland, terwijl in de

gedrukte telefoongids die door KPN Telecom B.V. (aanbieder universele dienst) huis-aan-huis wordt verspreid alleen de abonnees in de desbetreffende regio staan vermeld.

Artikel 11.1

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom artikel 11.1 van de wet geen regeling bevat voor de bijzondere omstandigheden verbonden aan het gebruik van prepaid aansluitingen. Deze leden merkten op dat de identiteit van de prepaid gebruiker vaak niet bekend is en vroegen waarom hiervoor geen regeling is opgenomen. Ik merk hieromtrent op, dat in richtlijn nr. 2002/58/EG noch in de andere richtlijnen die in het wetsvoorstel worden geïmplementeerd een aparte voorziening wordt getroffen voor prepaid aansluitingen, waarbij – zoals deze leden terecht aangeven – vaak geen persoonsidentificerende gegevens bekend zijn. Dat de identiteit van een gebruiker van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten niet bekend is, wil echter nog niet zeggen dat de bepalingen uit richtlijn nr. 2002/58/EG dan ook geen toepassing zouden kunnen vinden. Immers, ook gebruikers van prepaid aansluitingen hebben er recht op dat hun persoonsgegevens en persoonlijke levenssfeer bij het gebruik van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten op adequate wijze worden beschermd. De diverse bepalingen uit richtlijn nr. 2002/58/EG en daarmee hoofdstuk 11 van de wet, waarin deze zijn geïmplementeerd, zijn dan ook onverkort van toepassing. In het enkele geval – bijvoorbeeld bij een bepaling als artikel 11.11. van de wet – waarbij ervan wordt uitgegaan dat bij de aanbieder persoonsidentificerende gegevens betreffende een abonnee (ook ingeval van prepaid is er immers sprake van een abonnement) voorhanden zijn, zal de afwezigheid daarvan met zich mee brengen dat bepaalde handelingen niet kunnen worden verricht c.q. achterwege kunnen blijven. Waar niets is, verliest de keizer immers zijn recht. Er is mede gelet hierop, maar ook omdat de richtlijn ter zake er niet in voorziet, dan ook geen aanleiding om voor de gevallen van prepaid aansluitingen specifieke voorzieningen te treffen. Dat zou bovendien de regeling zoals opgenomen in hoofdstuk 11 onnodig compliceren en mogelijk tot verzwaring van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven kunnen leiden, omdat specifieke voorzieningen immers ook hun doorvertaling in het bedrijfsproces zouden moeten krijgen.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de overweging om de definities in artikel 11.1 van de wet te laten staan. De eerste overweging is dat de definities opgenomen in artikel 11.1 van de wet louter van belang zijn voor de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk 11. Op een enkel onderdeel – zie de definitie van gebruiker – wordt bovendien van de in artikel 1.1 van de wet opgenomen omschrijving ten aanzien van hetzelfde begrip afgeweken; dit afwijkende begrip gebruiker komt bovendien in een aantal andere definities – zoals bij «oproep» en «toestemming van een gebruiker of abonnee» – weer terug. Opneming van deze definities in artikel 1.1 brengt met zich mee dat aldaar dient te worden voorzien in een clause die de reikwijdte beperkt tot hoofdstuk 11 van de wet. Onder deze omstandigheden ligt het meer voor de hand ze – tezamen met de andere, louter voor hoofdstuk 11 relevante begrippen – in artikel 11.1 van de wet te laten staan.

De leden van de VVD-fractie constateerden ook dat het begrip «persoonsgegevens» veelvuldig in hoofdstuk 11 wordt gehanteerd, doch niet aldaar wordt gedefinieerd. Zij pleitten ervoor dit alsnog te doen. Hieromtrent merk ik het volgende op. Zoals ik op eerdere vragen heb geantwoord, geldt met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in de sector elektronische communicatie dat daarop in algemene zin de Wet

bescherming persoonsgegevens van toepassing is; hoofdstuk 11 van de wet – dat strekt ter implementatie van richtlijn 2002/58/EG – heeft een aanvullend karakter. De toepasselijkheid van de Wet bescherming persoonsgegevens – en daarmee ook van het daarin opgenomen begrippenkader – blijkt bovendien nadrukkelijk uit artikel 11.2 van de wet, waarin wordt gesteld dat onverminderd het bepaalde in de Wet bescherming persoonsgegevens de aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten een zorgplicht hebben voor de bescherming van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van gebruikers en abonnees. Het in de Wbp gehanteerde begrip persoonsgegeven is dan ook gewoon van toepassing en vergt geen afzonderlijke definiëring in de Telecommunicatiewet. De leden van de VVD-fractie stelden dat in de wet noch in de memorie van toelichting een uitspraak wordt gedaan over privacy en prepaid klanten. Zij stelden in dit kader dat de bijzondere privacyrichtlijn nimmer de bedoeling zou hebben gehad om voor deze groep klanten verplichtingen in het leven te roepen tot het identificeren van dergelijke klanten. Zij vroegen dan ook waarom niet ingegaan is op het verschil tussen postpaid en prepaid abonnees en gebruikers. Allereerst wordt opgemerkt dat in de bijzondere privacyrichtlijn voor de sector elektronische communicatie als zodanig geen onderscheid wordt gemaakt tussen postpaid en prepaid klanten. Om deze reden is in de toelichting dan ook in algemene zin geen specifieke aandacht geschonken aan dit onderscheid. Het doel van de richtlijn is onder meer het harmoniseren van de regelgeving van de lidstaten die nodig is om een gelijk niveau van bescherming van de fundamentele vrijheden – met name het recht op een persoonlijke levenssfeer – bij de verwerking van persoonsgegevens in de sector elektronische communicatie te waarborgen (artikel 1 van de richtlijn); bovendien voorziet de richtlijn in de bescherming van de rechtmatige belangen van rechtspersonen. De richtlijn verplicht op geen enkele wijze tot het identificeren van prepaid klanten; sterker nog: de richtlijn roept de lidstaten zelfs op om met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de oproepende gebruikers en de opgeroepen abonnees te zorgen voor voldoende alternatieve, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer verhogende vormen van communicatie of betalingswijzen, waartoe ook prepaid kaarten gerekend moeten worden (zie artikel 7, tweede lid, van de richtlijn en overweging 33). De leden van de fractie van de VVD merkten op dat veelvuldig gebruik wordt gemaakt van het begrip «locatiegegevens» en dat in de mobiele wereld daarvoor uiteenlopende definities bekend zijn. Zij zouden graag een heldere en eenduidige uitleg ter zake ontvangen teneinde verwarring in de toekomst te voorkomen. Deze leden wijs ik erop dat in artikel 11.1 van de wet een definitie wordt opgenomen die – onder vervanging van het begrip eindapparatuur door het in de Telecommunicatiewet gebruikelijke begrip randapparatuur – één-op-één is ontleend aan artikel 2 van de richtlijn en naar mijn oordeel – mede gelet op de daarbij gegeven toelichting op de bladzijden 151 en 152 – reeds adequaat is toegelicht. Voor de toepassing van de desbetreffende bepalingen uit hoofdstuk 11 is deze definitie derhalve bepalend en zijn andere in de mobiele wereld gehanteerde definities die daarvan afwijken niet aan de orde. In aanvulling op hetgeen in de toelichting is gesteld, merk ik nog op dat het gaat om locatiegegevens die zijn gerelateerd aan de dienst die wordt afgenomen met als centraal kenmerk dat het moet gaan over de gegevens waarmee de geografische positie van de gebruikte eindapparatuur van een gebruiker wordt aangegeven. Bij mobiele telefonie gaat het dan primair om de gegevens betreffende de cel waarin de randapparatuur, in casu de mobiele telefoon, zich bevindt, maar ook het daaraan gerelateerde tijdstip. Echter technologische ontwikkelingen maken het nu al mogelijk om nauwkeuriger locaties te bepalen door toepassing van Timing Advance of E-CGI. Verdere ontwikkeling is mogelijk met nog nauwkeuriger technieken als Enhanced Observed Time Diffe-

rence (E-OTD) en Assisted-GPS (aparte bron voor locatiegegevens met GPS). Wanneer dergelijke locatiegegevens gedurende een bepaald tijdsverloop worden verzameld en met in elkaar in combinatie worden gebracht, kan daaruit vervolgens een bepaalde reisrichting – ook wel verplaatsingspatroon of mobiliteitspatroon – worden opgemaakt; ook dan is sprake van een locatiegegeven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of in de onderdelen b en d van artikel 11.1 van de wet, niet moet worden gesproken van een openbaar elektronisch communicatienetwerk. Hoewel artikel 2 van richtlijn nr. 2002/58/EG – anders dan met betrekking tot enkele andere begrippen – dat niet expliciet aangeeft, gaat het in casu uitsluitend om openbare elektronische communicatienetwerken. De desbetreffende definities worden in deze zin dan ook bij de op korte termijn uit te brengen nota van wijziging aangepast.

Artikel 11.5, eerste lid

De leden van de fractie van de VVD wezen erop dat ook in artikel 11.5, eerste lid, van de wet geen onderscheid wordt gemaakt tussen prepaid en postpaid gebruikers. Zij achtten het van belang te vermelden dat gegevens betreffende prepaid per definitie anoniem zijn. In reactie hierop merk ik op, dat artikel 11.5, eerste lid, de aanbieder verplicht tot het verwijderen dan wel anonimiseren van de door hem verwerkte en opgeslagen verkeersgegevens met betrekking tot abonnees of gebruikers, indien deze gegevens niet langer nodig zijn ten behoeve van de overbrenging van de communicatie, onverminderd het tweede tot en met vierde lid. Anonimiseren houdt in dat de desbetreffende gegevens volledig en op onomkeerbare wijze worden ontdaan van hun persoonsidentificerende kenmerken. Bij prepaid zullen de gegevens in het algemeen niet geanonimiseerd hoeven te worden. Niettemin beschikken aanbieders in veel gevallen – bijvoorbeeld naar aanleiding van acties waarbij prepaid bellers een bepaald gratis beltegoed kunnen verkrijgen waarbij de verstrekking van persoonsgegevens als vereiste is gesteld – wel degelijk over persoonsidentificerende gegevens betreffende prepaid bellers. Aan de hand van het nummer van de prepaid klant kan dan een relatie tussen verkeersgegevens en die persoonsidentificerende gegevens worden gelegd. In dergelijke gevallen zal toch gewaarborgd dienen te zijn dat dit onmogelijk wordt gemaakt, bijvoorbeeld door verwijdering van het nummer. De stelling van de leden van de VVD-fractie dat prepaid per definitie anoniem is, is dan ook in dit licht bezien te stellig en verdient de hiervoor gegeven nuancering. De leden van de VVD-fractie wezen er voorts terecht op dat in artikel 6, eerste lid, van de bijzondere privacyrichtlijn het begrip «factuuring» wordt gebruikt en in de voorgestelde wettekst het begrip «factuur». Het voorstel van de leden om de wettekst op dit punt aan te passen, neem ik dan ook over. In de op korte termijn uit te brengen nota van wijziging is in de aanpassing voorzien.

Artikel 11.6

De leden van de fractie van de VVD vroegen om een nadere verduidelijking ter zake van de informatieverplichting die op grond van artikel 11.6 van de wet bestaat in het kader van het opnemen van persoonsgegevens in een abonneelijst of in een bestand van een abonnee-informatiedienst. Zoals deze leden zelf al opmerkten: de informatieplicht rust op degene die de abonneelijst uitgeeft dan wel de algemeen beschikbare abonnee-informatiedienst verzorgt (artikel 11.6, eerste lid). De desbetreffende informatie moet worden verstrekt voorafgaand aan opname van de gegevens van de abonnee in de abonneelijst of in het bestand van de abonnee-informatiedienst. Het is daarbij indifferent welke hoedanigheid de uitgever

van de abonneelijst heeft: aanbieder of niet. Naar mijn mening kan dan ook geen enkel misverstand ontstaan op wie de plicht rust. Deze informatieplicht blijft gelden ook indien de gegevens door tussenkomst van een andere partij zijn verkregen. Uiteraard dient de verkrijging als zodanig ook aan de daarvoor geldende wettelijke vereisten te voldoen. In het vijfde lid van het voorgestelde artikel 11.6 van de wet is thans bepaald dat in het geval dat voor de verzameling van de gegevens gebruik wordt gemaakt van de diensten van een derde, in dat geval de desbetreffende informatieplicht op die derde rust. Bij nader inzien kan deze bepaling vervallen, omdat het niet alleen niet rechtstreeks uit de richtlijn voortvloeit maar bovendien tot misverstanden aanleiding kan geven. De bepaling zou de suggestie kunnen wekken, dat in die gevallen dat een aanbieder van een openbare telefoondienst ingevolge een wettelijke verplichting de gegevens van diens abonnees dient te verstrekken aan een ander die een abonneelijst wenst uit te geven, hij ook de daaraan gekoppelde informatieverplichting zou hebben. Dat zou een onredelijke consequentie zijn. Die verplichting dient te (blijven) rusten op de uitgever van de abonneelijst; dat laat onverlet dat tussen partijen contractueel kan worden bepaald dat degene die de gegevens levert namens de uitgever van de abonneelijst de informatieplicht vervult.

Artikel 11.9

De leden van de VVD-fractie vroegen wat bedoeld wordt met de formulering in artikel 11.9 dat de oproepende abonnee de mogelijkheid moet hebben om «per afzonderlijke abonneelijst» de weergave van het oproepende nummer te blokkeren. Ik neem aan dat de leden doelen op het bepaalde in artikel 11.9, eerste lid, onderdeel a. Dit lid strekt ter implementatie van artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 2002/58/EG. Ingevolge dat artikelonderdeel dient in het geval dat weergave van de identificatie van het oproepende nummer als dienst wordt aangeboden aan oproepende gebruikers de mogelijkheid te worden geboden om voor iedere oproep afzonderlijk te verhinderen dat het oproepende nummer wordt meegezonden en de oproepende abonnee moet deze mogelijkheid bovendien per abonneelijst hebben. Het gaat om twee vormen van blokkeren van nummerweergave, te weten «per call blocking» onderscheidenlijk «per line blocking». De blokkering «per afzonderlijke abonneelijst» betreft de «per line blocking», waarbij de weergave van het nummer door de abonnee systematisch per lijn is uit te schakelen. Diens nummer wordt dan automatisch bij het bellen vanaf deze lijn niet doorgegeven aan de opgeroepene. Wat de «per call blocking» betreft, te weten de blokkering van nummerweergave per afzonderlijke oproep, moet ik constateren dat dit in artikel 11.9, eerste lid, onderdeel a, niet geheel duidelijk is weergegeven. Bij de op korte termijn uit te brengen nota van wijziging zal dit nader worden geëxpliciteerd. Daarmee komt tevens het onderscheid tussen de beide in genoemd artikellid genoemde vormen van blokkering van de nummerweergave duidelijker tot uitdrukking. Wat betreft de door de leden van de VVD-fractie aangehaalde vormen van blokkering van de weergave van nummers als bedoeld in artikel 11.9, eerste lid, onderdeel b, onder 1° en 2°, merk ik het volgende op. Het bepaalde in artikel 11.9, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, strekt ter implementatie van artikel 8, tweede lid, van de richtlijn en houdt in dat – indien weergave van de identificatie van het oproepende nummer als dienst wordt aangeboden – de opgeroepen abonnee de weergave van het oproepende nummer moet kunnen verhinderen. Het bepaalde in artikel 11.9, eerste lid, onderdeel b, onder 2°, ziet op de situatie dat – indien weergave van de identificatie van het oproepende nummer als dienst wordt aangeboden (nummeridentificatie) – de opgeroepen abonnee de mogelijkheid moet worden geboden om inkomende oproepen waarbij de weergave van het oproepende nummer is geblokkeerd, te weigeren. In beide gevallen is sprake

van een verplichte implementatie van de desbetreffende richtlijnbe­paling. Deze vormen kunnen dus niet worden geschrapt, omdat daarmee de richtlijn ter zake niet zou worden omgezet. Overigens merk ik op, dat het hier niet om nieuwe bepalingen gaat. Ook richtlijn 97/66/EG, welke door richtlijn nr. 2002/58/EG wordt vervangen, kent in – eveneens – artikel 8, tweede en derde lid, de hier bedoelde voorzieningen. Deze zijn dan ook reeds in artikel 11.9 van de thans geldende Telecommunicatiewet geïmplementeerd. Ik zie niet in dat de «nieuw» geformuleerde – maar overigens identieke – bepalingen, die door de desbetreffende aanbieders reeds onder de werking van de huidige Telecommunicatiewet zouden moeten zijn geïmplementeerd, thans tot onevenredige en niet-noodzakelijke investeringen zouden leiden. Wat de opmerking van de leden van de VVD-fractie betreft, dat de genoemde twee vormen niet het beoogde privacydoel bereiken, wijs ik allereerst op hetgeen in overweging 34 bij richtlijn nr. 2002/58/EG ter zake is opgemerkt. Daaraan voeg ik toe, dat voor zover het gaat om het bepaalde in artikel 11.9, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, het privacydoel daarin is gelegen dat door toepassing van die mogelijkheid door abonnees zij de anonimiteit van degene die de oproep doet kan garanderen; dat is met name van belang voor hulplijnen en vergelijkbare instanties waar mensen – anoniem – met hun problemen terecht kunnen. Wat het bepaalde in artikel 11.9, eerste lid, onderdeel b, onder 2°, betreft: het privacydoel moet hier voornamelijk worden gezocht in de mogelijkheid van de opgeroepene om anonieme oproepen te kunnen weigeren.

Artikel 11.10

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of het redelijk is van een mobiele operator te verwachten gegevens over de locatiebepaling bij oproepen naar alarmnummer te kunnen verstrekken. Deze leden vroegen tevens of er inzicht gegeven kan worden in de daarvoor benodigde investeringen. Één van de kenmerken van mobiele telefonie (zoals GSM) is dat daarbij locatiegegevens worden verwerkt en (tijdelijk) worden vastgelegd in het zogeheten locatieregister. Het gaat hierbij om gegevens betreffende het basisstation via welke het gesprek van de mobiele beller wordt afgewikkeld; dit basisstation bestrijkt een bepaald gebied (aangeduid als cel) en al naar gelang de mobiele beller zich door diverse cellen beweegt worden de desbetreffende locatiegegevens – te weten van het desbetreffende basisstation – (tijdelijk) vastgelegd. De GSM-aanbieder heeft derhalve reeds de beschikking over de locatiegegevens, immers die zijn onontbeerlijk voor het kunnen aanbieden van de dienst. In tegenstelling tot de huidige situatie zal hij deze locatiegegevens beschikbaar moeten gaan stellen in het kader van 112-oproepen. Dat zal naar verwachting tot enkele technische aanpassingen bij de mobiele operator aanleiding geven. Er bestaat thans echter (nog) geen inzicht in de aard en omvang van de investeringen die met deze aanpassingen gemoeid zijn.

Artikel 11.10 tweede lid onder b

De leden van de VVD-fractie vroegen naar aanleiding van het bepaalde in artikel 11.10, tweede lid, waarom in de memorie van toelichting niet is opgenomen dat de beschikbare locatie informatie beschouwd moet worden als economisch beschikbare informatie. Ik zou hierop als volgt willen reageren. Binnen het kader van artikel 11.10, tweede lid, is de karakterisering van beschikbare locatie-informatie als economisch beschikbare informatie niet relevant. Waar het hier om gaat is, dat als een aanbieder locatiegegevens kan verwerken hij verplicht is deze aan de aangewezen beheerders van een alarmnummer voor publieke diensten – in de aldaar bedoelde situaties – te verstrekken. Deze leden vroegen voorts waarom in de memorie van toelichting er geen verdere doelstellingen ter zake zijn

opgenomen. In de artikelsgewijze toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 11.10 (opneming van een nieuw tweede lid), is aangegeven om welke reden de verplichting is opgenomen om locatiegegevens te verstrekken, namelijk dat daarmee wordt beoogd de desbetreffende instanties beter in staat te stellen om de oproepen die met het alarmnummer plaatsvinden op adequate wijze te kunnen beantwoorden. De verstrekte locatiegegevens kunnen immers – afhankelijk van de mate van nauwkeurigheid – een indicatie geven van de locatie van waaruit de oproep is gedaan, hetgeen in geval een oproep waarbij door omstandigheden de oproeper niet in staat is om zelf door te geven waar hij zich bevindt, de zoekinspanningen naar de juiste locatie door de hulpverlenende instantie meer gericht kunnen plaatsvinden. Het lijkt mij dat deze doelstelling meer dan voldoende is om de in artikel 11.10, tweede lid (nieuw), neergelegde verplichting te rechtvaardigen. De leden van de VVD-fractie vroegen voorts binnen welke termijn de implementatie van de verplichting wordt vereist. Artikel 11.10, tweede lid, strekt zowel ter implementatie van artikel 26, tweede lid, van de Universeledienstenrichtlijn als artikel 10, onderdeel b, van de bijzondere privacyrichtlijn. Eerstgenoemde richtlijn dient per 25 juli 2002 te zijn omgezet in Nederlands recht; laatstgenoemde richtlijn uiterlijk 31 oktober 2003. Implementatie van de verplichting is in casu dan ook gekoppeld aan de eerste termijn. De extra investeringen die de implementatie van de verplichting vereisen, zo antwoord ik deze leden, komen voor rekening van de desbetreffende aanbieders.

Artikel 11.11

De leden van de VVD-fractie gaven aan dat strikt genomen prepaid klanten onder de definitie van abonnee in artikel 1.1 onderdeel p, van het wetsvoorstel vallen. Zij verbonden hieraan de gevolgtrekking dat dat ertoe zou kunnen leiden dat de aanbieders worden verplicht prepaid klanten te identificeren, bijvoorbeeld als er NAW-gegevens (gegevens betreffende naam, adres en woonplaats) dienen te worden verstrekt als er sprake is van hinderlijke oproepen. Zij gaven aan dat dat niet de bedoeling kan zijn van de privacyrichtlijn. Zij stelden in dit verband voor om of de definitie van abonnee aan te passen dan wel bij artikel 11.11 aan te geven dat beschikbare NAW-gegevens dienen te worden verstrekt. Ik merk op dat – zoals deze leden terecht veronderstellen – ook in het geval van prepaid sprake is van een overeenkomst tussen een aanbieder en een natuurlijke persoon of rechtspersoon en dat de prepaid klant dan ook als abonnee in de zin van artikel 1.1, onderdeel p, van de wet moet worden aangemerkt. Onjuist is evenwel de conclusie die deze leden daaraan verbinden, namelijk dat dit zou betekenen dat de aanbieders verplicht worden om de prepaid klanten te identificeren. Van een dergelijke «identificatieplicht» is geenszins sprake. De definitie van abonnee – die overigens is ontleend aan artikel 2 van de Kaderrichtlijn – behoeft dan ook niet aangepast te worden. Teneinde een eventueel misverstand hierover in het kader van de toepassing van artikel 11.11 van de wet te voorkomen, neem ik de suggestie van deze leden over om in artikel 11.11, eerste lid, van de wet te bepalen dat het gaat om de beschikbare gegevens. Bij de op korte termijn uit te brengen nota van wijziging zal hierin worden voorzien.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen zich af of het de bedoeling is dat onder artikel 11.11 van de wet ook zaken als spam vallen. Indien dit niet het geval zou zijn, aldus deze leden, zou het artikel dan niet moeten worden aangepast. Zij vroegen overigens op welke wijze effectief opgetreden kan worden tegen spam. Artikel 11.11 van de wet, dat strekt ter implementatie van artikel 10, onderdeel a, van richtlijn nr. 2002/58/EG beperkt zich – conform genoemde richtlijnbeperking – uitsluitend tot hinderlijke en kwaadwillige oproepen, dat wil – kort gezegd – zeggen

gesprekken die door middel van een openbare telefoondienst tot stand komen. Het artikel ziet niet op spam (ongevraagde elektronische berichten, zoals e-mail en SMS) en dient zich daar ook niet toe uit te strekken. Een aanpassing van artikel 11.11 is dan ook niet aan de orde. Voor ongevraagde e-mail, SMS e.d. beoogt artikel 11.7 van de wet namelijk een remedie te bieden. Het gebruiken van onder andere elektronische berichten voor het overbrengen van ongevraagde communicatie voor commerciële, ideële of charitatieve doeleinden aan abonnees is namelijk alleen toegestaan indien de desbetreffende abonnee daarvoor voorafgaand toestemming heeft verleend; het zogeheten opt-in systeem. Wat de handhaving van deze bepaling betreft wordt verwezen naar hetgeen eerder in deze nota in reactie op vragen van leden van de fractie van de SP is gesteld. Voor een effectieve bestrijding van spam is hetgeen in artikel 11.7 van de wet thans wordt bepaald, echter slechts één – maar niettemin wel een heel belangrijke – weg die bewandeld dient te worden. Zo zal voor een effectieve bestrijding van spam het tevens van belang zijn dat ook andere landen dan die welke tot de Europese Unie behoren – met name landen zoals de Verenigde Staten van Amerika en Korea –, ter zake maatregelen moeten nemen. Internet kent immers geen geografische grenzen. Dergelijke maatregelen dienen zich ook in toenemende mate aan; zo ziet men een ontwikkeling in Amerika waarbij spam in steeds meer staten strafbaar wordt gesteld. Voorts worden ook door software-fabrikanten middelen ontworpen om spam tegen te gaan. Naast deze maatregelen is het ook van essentieel belang dat eindgebruikers preventieve maatregelen nemen. Ten eerste is het aantal ongevraagde berichten dat een individuele internetter ontvangt, sterk afhankelijk van diens eigen surfgedrag. Niet alle gebruikers beseffen het belang van zorgvuldig omgaan met het verstrekken van persoonsgegevens (waaronder e-mailadressen!) bij het bezoeken van web-sites. Daarnaast kan een slecht beveiligde pc ook via internet door derden worden misbruikt, waardoor een onwetende eindgebruiker «schuldig» kan blijken aan het verzenden van een grote partij spam. Zowel nationaal als internationaal wordt daarom geïnvesteerd in awareness programma's voor een veiliger gebruik van internet en empowerment van de individuele gebruiker. De nationale campagne Surf op Safe is erop gericht internetters bewuster te maken van de risico's op internet en voorlichting te geven over (vaak zeer eenvoudige) maatregelen die gebruikers zelf daartegen kunnen nemen.

Artikel 11.11, vierde lid

De leden van de fractie van de VVD merkten op dat voor het vaststellen of er sprake is van hinderlijke of kwaadwillige oproepen een analyse van verkeersgegevens noodzakelijk is. Zij vroegen of dit wel geoorloofd is op grond van artikel 11.5 van de wet. Deze leden wijs ik erop dat in artikel 11.13, tweede lid, van de wet voor dit doel een specifieke bevoegdheid is gecreëerd. Kern daarvan is dat de aanbieders, in afwijking van het bepaalde in artikel 11.5, eerste lid, van de wet, verkeersgegevens mogen verwerken (en derhalve ook analyseren), indien en voor zolang dat noodzakelijk is voor een onderzoek als bedoeld in artikel 11.11, vijfde lid. Voorts is bepaald dat na de verstrekking van de gegevens, bedoeld in artikel 11.11, eerste lid, van de wet, de verkeersgegevens dienen te worden verwijderd. Bij nader inzien is deze verwijderingsbepaling niet accuraat. Verwijdering van de gegevens moet immers ook plaatsvinden indien het onderzoek van de aanbieder tot de conclusie leidt, dat er geen sprake is van hinderlijke of kwaadwillige oproepen als bedoeld in artikel 11.11, eerste lid. Verder moet er juist in de gevallen dat de aanbieder tot verstrekking van de in het eerste lid bedoelde gegevens van de oproepende abonnee is overgegaan, de desbetreffende verkeersgegevens voor een beperkte tijd beschikbaar blijven voor het geval dat één van de partijen een juridische procedure start, waarbij de gegevens van belang

kunnen zijn. Bij de op korte termijn uit te brengen nota van wijziging wordt dan ook in een aanpassing van artikel 11.13, tweede lid, voorzien.

Artikel 11.12

De leden van de VVD-fractie informeerden naar de ontheffingsgronden waarop OPTA ontheffing kan verlenen ten aanzien van de verplichtingen voortvloeiend uit het aanbieden van de dienst nummeridentificatie (artikel 11.9) en vroegen zich af waarom voor deze (limitatief gestelde) voorwaarden is gekozen. De ontheffingsmogelijkheden zoals gedefinieerd in artikel 11.12 zijn ontleend aan artikel 3, tweede lid, van de bijzondere privacyrichtlijn. Aldaar wordt gesteld dat artikel 8 – dat is omgezet in artikel 11.9 van de wet – van toepassing is op abonneelijnen die zijn verbonden met digitale centrales en, wanneer dat technisch haalbaar en niet onevenredig veel economische middelen vergt, op abonneelijnen die verbonden zijn met analoge centrales. De limitatieve opsomming vloeit derhalve rechtstreeks uit de richtlijn voort.

Artikel 11.13

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of het bepaalde in het eerste lid van artikel 11.13 niet een imperatief karakter dient te hebben in plaats van een facultatief.

In artikel 11.13, eerste lid, heb ik bewust gekozen voor een facultatieve bepaling. De reden hiervoor is dat buiten de gevallen dat bijvoorbeeld de verstrekking van de aldaar bedoelde gegevens geschiedt op grond van een wettelijke verplichting, waarvoor artikel 11.13 als een soort spiegelbepaling geldt (vergelijkbaar met de bepalingen in hoofdstuk 13 – bevoegd aftappen – van de wet), er situaties zijn waarbij de aanbieder op basis van vrijwilligheid gelet op de in het geding zijnde belangen gegevens zou moeten kunnen verstrekken en voorkomen dient te worden dat het bepaalde in de artikelen 11.5, 11.5a en 11.9, eerste lid, zich daartegen verzet.

Artikel 12.2

De leden van de fractie van de VVD stelden vragen over de samenwerking tussen het college en het CBP. Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik deze leden naar het antwoord op vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van het CDA.

Artikel 13.6

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateerden dat van de kant van de aanbieders grote bezwaren worden ingebracht tegen het voorgestelde regime met betrekking tot het tappen. Zij verzochten om een nadere onderbouwing waarom de lasten geheel bij de aanbieders worden neergelegd. In reactie op de vragen van deze leden zou ik eerst willen opmerken dat in het wetsvoorstel in het geheel geen sprake is van een voorgesteld regime met betrekking tot tappen. Het wetsvoorstel bevat omtrent het aftappen en opnemen van telecommunicatie namelijk geen enkele bepaling. Het wetsvoorstel strekt immers uitsluitend ter implementatie van een zestal richtlijnen; ik verwijs kortheidshalve naar hetgeen in het algemene deel van de memorie van toelichting, paragraaf 1, daarover is opgenomen. Het bevreemdt mij dan ook enigszins dat deze vraag in het kader van dit wetsvoorstel wordt gesteld. Ik ben dan ook van oordeel dat – mede om het implementatietraject niet met een niet daarmee samenhangende problematiek te belasten – de problematiek, die door deze leden wordt aangesneden, maar ook reeds anderszins bij mij door het bedrijfsleven is aangekaart, niet in het kader van de behandeling van dit wets-

voorstel uit te diepen. Ik wil – waar het gaat om de lastenproblematiek – er echter nog wel het volgende over kwijt. Zoals bekend bevat hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet een regeling ter zake van het aftappen en opnemen van telecommunicatie; in het bijzonder wordt daar de aftapbaarheid van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten voorgescreven, wordt voorzien in specifieke medewerkingsverplichtingen voor aanbieders en wordt – in artikel 13.6 van de wet – een wettelijke regeling getroffen voor de kosten en vergoedingen die in het kader van aftappen worden gemaakt onderscheidenlijk kunnen worden verkregen. Zo komen de investerings-, exploitatie- en onderhoudskosten voor de technische voorzieningen die door aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten zijn of worden gemaakt teneinde te kunnen voldoen aan de artikelen 13.1 (aftapbaarheid), 13.4 (verstrekking van bepaalde gegevens) en 13.5 (beveiliging) te hunner laste. Wel hebben de aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en openbare telecommunicatiediensten aanspraak op een vergoeding uit 's Rijks kas van de door hen gemaakte administratiekosten en personeelskosten rechtstreeks voortvloeiend uit het voldoen aan een bijzondere last als bedoeld in artikel 13.2, eerste en tweede lid, onderscheidenlijk het verstrekken van informatie als bedoeld in artikel 13.4 van de wet. Het regime met betrekking tot de kosten en vergoedingen is bij de totstandkoming van de huidige Telecommunicatiewet in 1998 in gemeen overleg met het parlement overeengekomen. Dit regime staat voor mij op dit moment niet ter discussie.

Artikel 18.7

De leden van de PvdA-fractie vroegen wat exact wordt bedoeld met de toelichting die bij artikel 18.7 wordt gegeven betreffende het vergelijkbaar maken van mobiele telefonie tarieven en of er concrete aanleiding bestaat voor dit voorbeeld. In de toelichting op artikel 18.7, derde lid, is als voorbeeld genoemd het vergelijkbaar maken van de tarieven van de verschillende aanbieders van mobiele telefonie. Gekozen is voor dit voorbeeld omdat door de grote mate van differentiatie van de tarieven van mobiele telefoniediensten het voor de consument lastig is om een goed beeld te krijgen van de prijsverschillen tussen de verschillende aanbieders. Als de markt niet voorziet in vergelijkbare informatie zou het college, bijvoorbeeld door vergelijkende overzichten te maken van de totale telefoonkosten aan de hand van bepaalde gebruikersprofielen (bijvoorbeeld weinig, gemiddeld en veelgebruiker) de prijstransparantie voor de consument kunnen verbeteren. Het is echter uiteindelijk aan het college om hier invulling aan te geven.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst