

# Het vergeten effect van de liberalisering

# ESB

Rubrieken

Het recht loopt vaak jaren achter op de maatschappelijke ontwikkelingen. Waar die ontwikkelingen stormachtig zijn, zoals op het terrein van de informatica en de telecommunicatie, kan men nauwelijks anders verwachten. Toch wordt hard gewerkt aan wetsvoorstellen die het mogelijk moeten maken dat overheid en bedrijfsleven doeltreffend inspelen op de nieuwe technische mogelijkheden.

Kernpunten in nieuwe telecommunicatiewetgeving zijn liberalisering van de markt voor randapparatuur en privatisering van de PTT. Als streefdatum voor de inwerkingtreding van deze voorstellen geldt 1 januari 1989. De markt heeft reeds een voorschot genomen op de liberalisering van de markt voor randapparatuur. Ondanks het nu nog geldende monopolie van de PTT op de levering van randapparatuur, wordt op vrij grote schaal apparatuur verhandeld en gebruikt die niet van de PTT afkomstig is. Deze situatie schept voor de particulier met een tweede telefoontoestel uit het wakenhuis geen problemen. Voor ondernemingen die behoefte hebben aan een nieuwe telefooncentrale is de huidige situatie van onzekerheid minder prettig.

In dit artikel worden de huidige omstandigheden op de markt voor telecommunicatie-randapparatuur beschreven. Gezien het belang van goede telecommunicatie voor de economie, is het wenselijk dat de huidige juridische onduidelijkheid wordt opgeheven. Een interim-regeling in afwachting van de feitelijke liberalisering, waarbij de minister machtigingen afgeeft voor het gebruik van apparatuur die aan PTT-normen voldoet, zou voldoende zijn.

## Van monopolie naar liberalisering

Het huidige PTT-monopolie op randapparatuur staat ter discussie. Het onderscheid tussen telefoontoestellen en bedrijfstelefooninstallaties, die uitsluitend door de PTT mogen worden verstrekt, en andere randapparaten (telefoonbeantwoorders, telefax en computers bij voorbeeld), die ook door het particuliere bedrijfsleven worden geleverd, wordt vanwege de technische ontwik-

kelingen op dit gebied als onzinnig ervaren. Ook speelt een rol dat het aanbod van de PTT aan moderne apparatuur als te beperkt wordt gezien.

De nieuwe telecommunicatiewetgeving zal een splitsing aanbrengen tussen infrastructuur (gemakshalve aan te duiden als alle leidingen, schakelcentrales en voorzieningen tot en met de wandcontactdoos bij de gebruiker) en randapparatuur (de op de wandcontactdoos aan te sluiten apparaten). Het monopolie op randapparatuur (telefoon-toestellen en bedrijfstelefooncentrales) zal worden beëindigd. Op de markt voor die apparaten zullen particuliere aanbieders met de PTT gaan concurreren.

Een ander motief voor de komende wetswijzigingen is de behoefte aan ruimte om technologische ontwikkelingen te benutten. Het is voor het bedrijfsleven van eminent belang om snel en flexibel van moderne communicatiemiddelen gebruik te kunnen maken. De huidige wetgeving is een belemmering voor allerlei toegevoegde diensten, bij voorbeeld berichtentransport door derden. Dat heeft een negatief effect op de concurrentiepositie. Ook de handhaving van de traditionele positie van Nederland als internationaal georiënteerde handelsnatie en 'poort van Europa' is hierin het geding. En ten slotte is het de telecommunicatie- en informatiebedrijfsterk zelf, waar voorkomen moet worden dat men achterop raakt.

Tot zover de meer algemene belangen die een rol spelen bij de liberalisering van de telecommunicatiemarkt. Wie zijn nu de direct-belanghebbenden bij het openbreken van het PTT-monopolie?

Tot eind 1987 betrok de PTT haar bedrijfstelefooncentrales bij slechts twee leveranciers. Met de privatisering in zicht is daar kortgeleden een derde leverancier bijgekomen. Belang hierbij hebben dus de talloze grote telecommunicatiefabrikanten, waaronder de Japanse en Amerikaanse leveranciers, die tot heden van de markt geweerd werden. Dat de verdeling van de markt overigens het grote knelpunt is om tot standaardisering van de Europese telecommunicatie-infrastructuur te komen, blijkt wel uit de perikelen rond de voorstellen van de Europese Commissie. De diverse lidstaten hebben nog steeds meer oog voor de eigen producenten en voor de beschermde (te kleine) thuis-

markt dan voor effectieve standaardisering.

Een andere belanghebbende is de PTT. Ten aanzien van de infrastructuur zal de rol van de PTT niet ingrijpend veranderen. Of zij op het gebied van de randapparatuur zal passen in het commerciële jasje is nog even afwachten. Met in het achterhoofd de ervaring van British Telecom, dat na het opheffen van het monopolie op randapparatuur een somber perspectief werd toebedacht maar dat naar het blijkt jaarlijks haar omzet aanzienlijk vergroot, hoeft de PTT zich geen al te grote zorgen te maken.

Ook de overheid is partij. Maar zij dreigt verscheurd te raken tussen het streven naar privatiseren en het incasseren van de vele miljoenen die de PTT jaarlijks naar de schatkist laat vloeien.

De vierde belanghebbende is de groep van traditionele randapparatuurleveranciers en door de PTT erkende installateurs. Een nieuwe, maar voor hen niet onbekende markt gaat open. Door tussenhandel of import zal menige onderneming een forse groei kunnen gaan doormaken.

Ten slotte noemen wij de afnemers als degenen die potentieel het meeste profijt zullen hebben van de liberalisering: een ruimer aanbod, kortere leveringstijden en lagere prijzen.

## Nog een jaar te gaan

In principe blijft tot aan de inwerkingtreding van de wetsvoorstellen het bestaande monopolie van de PTT ongewijzigd. Echter, van een feitelijk monopolie is al lang geen sprake meer. Volgens de commissie-Steenbergen, die in opdracht van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat onderzoek heeft verricht naar de voor de toekomst gewenste status, structuur en regelgeving van de PTT, is circa 60% van de tweede telefoontoestellen in Nederland niet van de PTT afkomstig. De 'eerste' toestellen worden automatisch verstrekt bij het abonnement. Niet bekend is hoeveel er daarvan in een doos op zolder staan.

Tegen het gebruik van andere dan door de PTT geleverde telefoons is al jaren niet opgetreden. Evenmin rust er een verbod op de verkoop van telefoon-

toestellen door derden. Dit heeft bij de gebruikers de indruk doen ontstaan dat deze situatie wordt getolereerd. Nu nog optreden zou in strijd zijn met een aantal in ons rechtsstelsel aanvaarde algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zo kunnen er bij individuele afnemers gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt dat zij er op mochten vertrouwen dat het overheidsorgaan niet tot maatregelen zou overgaan.

Een eventueel optreden tegen bedrijfstelefooncentrales, terwijl de 'tweede' telefoontoestellen ongemoeid worden gelaten, zou in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel. Het gebruik maken van (vermeende) bevoegdheden, bij voorbeeld die tot afsluiting van de abonnee, zou onze inziens zelfs 'détournement de pouvoir', misbruik van macht, opleveren. Het weren van concurrentie van het particuliere bedrijfsleven valt immers niet te brengen onder de te beschermen norm, de zorg voor het openbare telefoonnet, waarvoor die bevoegdheid is gegeven.

Ten aanzien van telefooncentrales is de tendens om apparatuur van derden te betrekken nog niet zo lang waar te nemen. De 'grote' leveranciers zijn nog niet actief op de markt, maar treffen voorbereidingen om, al dan niet in samenwerking met de PTT, per 1 januari 1989 uit de startblokken te schieten.

De tussenhandel en de kleine importeurs hebben zich in een poging hun marktpositie te verstevigen sinds een jaar of twee verenigd in een brancheorganisatie, de Verenigde Telecommunicatie Bedrijven (VTB). Deze stap is een logisch gevolg van enerzijds anticiperen op de nieuwe situatie en anderzijds het voldoen aan een feitelijke marktvraag naar apparatuur die de PTT niet kan of wil leveren. Ondernemers, het woord zegt het al, zijn nu eenmaal geen juristen.

Is de PTT op juridische gronden al niet enthousiast om zich tegen deze tendens te keren, des te minder is zij dat om tactische redenen. Waar de politiek talmt en verzuimt om bij voorbeeld een interim-regeling op te stellen, voelt de PTT er wel het minst voor om in de tussenperiode de zwarte piet toebedeeld te krijgen. Het zou toch ondenkbaar zijn als de PTT gedurende één jaar zou optreden tegen situaties die daarna door wettelijke regelingen worden gedekt! Dat zou het toch al geringe krediet dat de PTT bij afnemers heeft, zeker teniet doen gaan. De ontvangst van de commerciële PTT op de vrije markt zal dan weinig hartelijk zijn.

---

## Recente rechtspraak

Niettemin heeft de onduidelijkheid ten aanzien van randapparatuur recent

geleid tot een tweetal aanvaringen tussen gebruikers van niet door de PTT geleverde en goedgekeurde bedrijfstelefooncentrales en de PTT. Volgens schattingen van de VTB zijn inmiddels een paar duizend over het algemeen kleinere centrales door particuliere ondernemingen geïnstalleerd. In geschillen kwam het tot een kort geding. Beide conflicten zijn feitelijk nagenoeg hetzelfde. Beide eisers beschikken sinds circa anderhalf jaar, respectievelijk een half jaar over een bedrijfstelefooninstallatie die door een particuliere leverancier is geleverd.

Aanleiding tot de onderhavige gedingen waren een meningsverschil over de nota voor het gebruik van de groepsnummerfaciliteit – een voorziening in de schakelcentrale in het betreffende telecommunicatiedistrict, waardoor de diverse netlijnen van de bedrijfstelefooncentrale onder hetzelfde (in de telefoon-gids opgenomen) telefoonnummer bereikbaar zijn – en een meningsverschil over de oorzaak van een (inmiddels verholpen) storing van een PTT-netlijn. In het eerste geval had de PTT aangekondigd de groepsnummerfaciliteit ongedaan te maken, in het tweede geval weigerde de PTT een dergelijke voorziening te herstellen. Voor de afnemers betekent dit dat zij onder het in de telefoon-gids vermelde nummer nog maar op één lijn bereikbaar zouden zijn, respectievelijk reeds waren.

De twee rechterlijke uitspraken toonden weliswaar de autonomie van de rechterlijke macht aan, maar hebben de door ons gesignaleerde onduidelijkheid niet kunnen wegnemen. De uitspraken staan namelijk lijnrecht tegenover elkaar. In het eerste geval besliste de president in het nadeel van de eiser op grond van een motivering die er op neer komt dat het beleid van de PTT consistent zou zijn. De president die de tweede zaak behandelde kende de eis toe. Hij overwoog dat toevallige omstandigheden bepalen wanneer en tegen welke gebruiker van een particuliere telefooncentrale wordt opgetreden, zodat het door de PTT gevoerde beleid in strijd met het gelijkheidsbeginsel is.

Wat er verder zij van de houdbaarheid van de motiveringen (wij neigen naar de laatste), het is te hopen dat partijen voorlopig onderling tot een aanvaardbare oplossing komen waarbij in ieder geval schade voor de afnemer wordt voorkomen. De PTT heeft hier relatief geringe belangen te verdedigen. Wat de richting van de oplossing betreft, zien wij vooruit naar de toekomstige situatie, die wat ons betreft in een interim-regeling gestalte mag krijgen.

---

## Conclusie

Het gebied van de randapparatuur

voor het telefoonsysteem is nu een niemandsland. De PTT levert een beperkte selectie apparaten, tientallen kleinere ondernemingen leveren apparatuur met meer mogelijkheden en een tiental grote zit in de wachtkamer. Door het ontbreken (of niet bekend maken) van keuringseisen is niet duidelijk welke systemen straks wel en welke niet zullen worden toegelaten. Het is derhalve voor de gebruiker moeilijk om de kwaliteit van de aangeboden apparatuur te beoordelen. Initiatieven, zoals bij voorbeeld ontplooid door de VTB, om zelf de afnemer een zekere waarborg te bieden zijn wenselijk, doch slechts bij gebrek aan een wettelijke regeling. Voor dat de op stapel staande liberalisering uiteindelijk haar beslag krijgt, zou de markt gebaat zijn bij enige zekerheid over de normen.

Deze zekerheid zou moeten worden geboden door de wetgever. Het is niet langer verantwoord de verantwoordelijkheid voor de regels waar het hier om gaat, af te wentelen op de PTT. De politieke kwesties brengen het staatsbedrijf in een moeilijk parket, terwijl het toch al de handen vol heeft om zich te transformeren tot een commerciële organisatie.

Ten slotte is de markt gebaat bij rust. Onzekerheid omtrent de toelating van bepaalde systemen, en niet in de laatste plaats de ook wel gesignaleerde twijfel ten aanzien van de haalbaarheid van de datum van 1 januari 1989, kan een verlamme werking hebben op het investeringsbeleid van ondernemingen. In het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie-Steenbergen wordt gezegd dat het monopolie voor randapparatuur zeker niet eerder dan op de datum van oprichting van de NV PTT zal worden opgeheven. Daar allerminst vaststaat, dat de datum van 1 januari 1989 haalbaar is om de privatisering van de PTT afgerond te hebben, wordt het allengs onwenselijker om de liberalisering van de markt te koppelen aan de verzelfstandiging van de PTT. Ook de CIB/RCO-werkgroep en de Netelcom hebben tijdens de behandeling van de nieuwe telecommunicatiewetsvoorstellen in de vaste kamercommissie hun bezorgdheid over de haalbaarheid van de datum van 1 januari 1989 uitgesproken (de CIB/RCO is het Centrum voor Informatiebeleid/Raad van de Centrale Ondernemersorganisaties; Netelcom is een branche-organisatie van producenten van telecommunicatie- en randapparatuur). Een interim-regeling zou één van de belangrijkste aanbevelingen van het rapport van de commissie-Steenbergen verwezenlijken, en gelijktijdig de tijdsdruk wegnemen. Een interim-oplossing zou naar ons oordeel op korte termijn kunnen worden gevonden in artikel 3 van de Telegraaf- en Telefoonwet

---

1904. Op grond van dit artikel kan door de minister een machtiging worden verstrekt voor het gebruik van niet door de PTT geleverde bedrijfstelefooncentrales. Dergelijke machtigingen zijn reeds gegeven aan elektriciteitsmaatschappijen en aan een aantal fabrikanten van telecommunicatie-apparatuur. Denkbaar is gebruikers van particuliere telefooncentrales op verzoek een machtiging te geven, met een geldigheidsduur die loopt tot de terzake geldende regelgeving is gewijzigd. Een voordeel van deze oplossing is dat de apparatuur als-

---

dan aan de geldende keuringseisen zal moeten voldoen. Voor de korte termijn behoeft er niet ad hoc een keuringsbeleid te worden opgesteld, terwijl wordt voorkomen, dat in 1988 aangelegde installaties niet voldoen aan de nadien geldende eisen.

**Pieter Kleve**  
**Richard de Mulder**

De auteurs zijn wetenschappelijk onderzoeker respectievelijk hoogleraar aan de Workshop voor Informatica en Recht van de Erasmus Universiteit Rotterdam.