

Vergaderjaar 2001–2002

27 870

Wijziging van de Mededingingswet (implementatie van een wijziging van de EG-transparantierichtlijn)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 17 oktober 2001

De de vaste commissie voor Economische Zaken¹ belast met het voorbereidend onderzoek naar bovengenoemd wetsvoorstel heeft de eer aan de regering de navolgende vragen en opmerkingen voor te leggen. Onder het voorbehoud dat de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen genoegzaam zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel, dat implementatie beoogt van een wijziging van de EG-transparantierichtlijn. Deze leden stemmen op hoofdlijnen in met het wetsvoorstel. Zij juichen het toe dat de financiële huishouding van ondernemingen die beschikken over «bijzondere of uitsluitende» rechten of zijn belast met «een dienst van algemeen economisch belang» transparanter en controleerbaarder wordt. Ook verheugt het deze leden dat door middel van deze wetswijziging het Nederlandse mededingingsbeleid beter aansluit bij de Europese richtlijnen. De leden van de fractie van de PvdA hebben nog de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het scheppen van de voorgestelde administratieve verplichtingen voor ondernemingen die beschikken over uitsluitende of bijzondere rechten en voor ondernemingen die belast zijn met een dienst van algemeen economisch belang die daarvoor staatssteun ontvangen, is een noodzakelijke voorwaarde voor een gelijk speelveld. De eerlijke mededinging in de gehele economie zal hierdoor verbeteren, met als gevolg lagere prijzen, meer keuzemogelijkheden, en betere kwaliteit. De volgende vragen naar aanleiding van de voorgestelde wijziging van de Mededingingswet zien de leden van de VVD nog graag beantwoord.

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Leers (CDA), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (ChristenUnie), M.B. Vos (GroenLinks), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Wagemakers (CDA), Stroeken (CDA), De Boer (GroenLinks), Van den Akker (CDA), Geluk (VVD), Ravestein (D66), Verburg (CDA), Blok (VVD), Hindriks (PvdA), Dijsselbloem (PvdA) en Bolhuis (PvdA).

Plv. leden: Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Molenaar (PvdA), Wijn (CDA), Klein Molekamp (VVD), Vendrik (GroenLinks), De Swart (VVD), Van den Berg (SGP), Poppe (SP), Kuijper (PvdA), Van Middelkoop (ChristenUnie), Van der Steenhoven (GroenLinks), Schimmel (D66), Van Baalen (VVD), Herrebrugh (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Smits (PvdA), De Haan (CDA), Van Beek (VVD), Bakker (D66), Schreijer-Pierik (CDA), Udo (VVD), Hamer (PvdA), Koenders (PvdA) en Schoenmakers (PvdA).

2. Verplichtingen met betrekking tot het voeren van een afzonderlijke administratie

De financiële gegevens waarvan in dit wetsvoorstel sprake is zijn «thans niet altijd beschikbaar, niet voldoende gedetailleerd of niet betrouwbaar», volgens de regering. Kan nader worden ingegaan op deze huidige situatie? Is er thans toezicht en controle op de financiële huishouding van bedrijven waar het in het wetsvoorstel over wordt gesproken? Gaat de bovenstaande uitspraak alleen op voor Nederland of ook voor andere landen in de Europese Unie? Zijn er uit andere EU-landen gegevens bekend over de huidige transparantie en betrouwbaarheid van de financiële administraties?

Kan de regering het verloop van de discussie over de transparantierechtlijn in de Raad, het Europees Parlement en andere betrokken Europese gremia weergeven? Welke mening is door de Nederlandse minister in de Raad naar voren gebracht, zo vragen deze leden. Kan nader worden aangegeven welke activiteiten van welke ondernemingen in Nederland onder de wijzigingsrichtlijn vallen en om hoeveel activiteiten van hoeveel ondernemingen het gaat? Kan een volledige lijst worden gepresenteerd met de gegevens van de bedrijven waarop de richtlijn van toepassing is?

De leden van de fractie van de PvdA plaatsen vervolgens enkele opmerkingen bij de uitvoering van de voorgestelde maatregelen en het toezicht hierop. Deze leden staat in deze met name de rol van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) nog niet geheel duidelijk voor ogen. Omdat de wijziging van de transparantierechtlijn wordt geïmplementeerd in de Mededingingswet, kan de directeur-generaal van de NMa toezichhoudende en onderzoeksbevoegdheden toepassen met betrekking tot de naleving van de verplichtingen. In geval van het niet naleven van de boekhoudkundige verplichtingen kan de directeur-generaal een boete of een last onder dwangsom opleggen. De regering merkt tegelijkertijd op dat het niet de bedoeling is dat de NMa systematisch boekhoudingen van ondernemingen gaat controleren (naleving van het voorgestelde artikel 25b, eerste lid), aangezien dat «onevenredige inspanningen» van de NMa zou vergen. Wel functioneert de NMa als een intermediair tussen afzonderlijke bedrijven en de Europese Commissie (naleving van het voorgestelde artikel 25e) en zal het toezicht op de bepalingen van de richtlijn, «indien de situatie zich daarvoor leent», in het kader van het algemene toezicht op mededingingsbepalingen worden meegenomen.

Kan de regering ingaan op de rol van de NMa bij de naleving van de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen. Is de NMa qua organisatie bekend op haar nieuwe taken? Zal de capaciteit van de NMa zonodig met dit doel worden uitgebreid? Hoe beoordeelt de regering het gevaar dat de naleving op de bepalingen die voortvloeien uit dit wetsvoorstel wegens gebrekkige bevoegdheden of organisatorische problemen verwordt tot een papieren tijger? Licht het overigens in de bedoeling dat alleen de directeur-generaal van NMa en de Europese Commissie inzage krijgen in de betrokken financiële gegevens of mogen ook anderen de gegevens inzien?

Kan worden aangegeven, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, waaruit de nadere aanpassingen van het wetsvoorstel Markt en Overheid zullen bestaan? Van volledige overlapping tussen administratieve verplichtingen op basis van het wetsvoorstel en andere nationaalrechtelijke regelingen is geen sprake, aldus de regering. Zal er wel sprake zijn van gedeeltelijke overlapping? Hoe vaak zal dat voorkomen en wat zijn de eventuele gevolgen? In dit wetsvoorstel worden uitsluitend verplichtingen opgelegd die nodig zijn voor de implementatie van de wijzigingsrichtlijn. Is de rege-

ring voornemens in de toekomst verplichtingen op te leggen die verder reiken dan de Europese richtlijnen? Kan de regering verklaren waarop het bedrag van 40 miljoen euro voor de bagatelvrijstelling is gebaseerd? Is rekening gehouden met bedragen die gelden voor andere wet- en regelgeving op dit gebied?

Kan de regering dieper ingaan op de mogelijke nadere aanwijzingen over de uitvoering van de richtlijnverplichtingen? Kan de regering aantonen dat het hier gaat om bevoegdheden op ondergeschikte punten en dat daardoor een wetswijziging inderdaad achterwege kan blijven? (zie het advies van de Raad van State en het nader rapport op bladzijde 2). Met betrekking tot het voorgestelde artikel 25a (definities van de bepalingen) negeert de regering het advies van de Raad van State om de in de toelichting gegeven uitleg in de wet zelf vast te leggen met het argument dat een en ander (de uitleg van de definities) thans onvoldoende is uitgekristalliseerd en dat vastlegging in de wet «prematuur» zou zijn (zie advies van de raad van State en nader rapport op bladzijde 2, 3) Waarom denkt de regering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie tenslotte, dat de in de wet genoemde uitleg van de definities snel van betekenis kan veranderen? Wat zullen de eventuele gevolgen hiervan zijn voor de onderhavige wetgeving?

De lidstaten moeten ervoor zorgdragen dat de desbetreffende ondernemingen een afzonderlijke administratie voeren voor enerzijds hun beschermde activiteiten en anderzijds hun andere activiteiten. Op verzoek van de Commissie is een lidstaat verplicht haar de gegevens te doen toekomen. De leden van de VVD-fractie vragen hoe er in dit verband met concurrentiegevoelige informatie zal worden omgegaan. Naar aanleiding van het gedeelte over de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, vragen de leden van de VVD-fractie of het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Kan aangegeven worden of de administratieve lasten als gevolg van het wetsvoorstel worden verhoogd?

De regering merkt in de memorie van toelichting op dat er geen sprake zal zijn van een systematische controle van de uitvoering van de boekhoudverplichtingen. Controle op naleving van deze verplichting(en) zal wel plaatsvinden in het kader van het algemene toezicht. De regering wordt verzocht in te gaan op de praktische betekenis van deze uitspraak. Geeft de regering hier niet op voorhand aan dat in de praktijk controle op de naleving achterwege zal blijven? Wanneer doet zich de kwestie voor dat «de situatie zich er voor leent», zo vragen de leden van de CDA-fractie?

In dit kader zouden deze leden graag meer inzicht in het door de directeur-generaal van de Nma gevoerde beleid inzake handhaving willen krijgen. Op basis van welke concrete criteria beoordeelt hij welke sector en welke concrete problemen prioriteit krijgen? Welke prioriteit wordt toegekend aan het afhandelen van klachten? Kan de minister ook aangegeven welke rol de directeur-generaal van de Nma voor zichzelf ziet in relatie tot de taak van de burgerlijke rechter die ook een rol speelt bij handhaving van de Mededingingswet? Is het waar dat een groot aantal van de klachten ingediend door particulieren in een groot aantal gevallen niet leidt tot een concrete beslissing van de directeur-generaal van de Nma? Met name in de energiesector lijkt sprake te zijn van een groot aantal klachten bij de Nma die wachten op afhandeling. De leden van de CDA-fractie willen graag van de regering vernemen of deze informatie juist is. In dit verband zouden deze leden graag de volgende informatie ontvangen.

Hoeveel en wat voor klachten zijn er bijvoorbeeld ingediend door bedrijven en organisaties m.b.t. energiebedrijven (waarbij een onder-

scheid moet worden gemaakt tussen klachten die betrekking hebben op elektriciteit en gas), waarop hebben deze klachten betrekking, wanneer zijn deze klachten ingediend en wanneer zijn respectievelijk worden deze klachten afgehandeld?

De leden van de CDA-fractie willen graag vernemen op welk termijn zij het wetsvoorstel «markt en overheid» tegemoet kunnen zien. Zal dit wetsvoorstel nog voor het einde van dit jaar aan de Kamer ter behandeling worden voorgelegd? Welke onderwerpen zullen in dit wetsvoorstel verder nog worden opgenomen?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel dat strekt tot implementatie van richtlijn nr. 2000/52/EG tot wijziging van Europese Richtlijn 80/723/EEG inzake de doorzichtigheid van de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven. Zij vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het onlangs door de ministerraad goedgekeurde wetsvoorstel Markt en Overheid.

Deze leden vragen de regering in te gaan op de mogelijkheid van overlapping van nationale administratieve verplichtingen en administratieve verplichtingen jegens de Europese Commissie die uit deze wijzigingsrichtlijn voortvloeien. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat dit niet hoeft te leiden tot toename van administratieve lastendruk; is dit werkelijk het geval, gezien de mogelijk verschillende onderwerpen, definities en formaten van de administratieve verplichtingen?

3. Reikwijdte van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar een nadere definitie van de begrippen «bijzonder of uitsluitend recht» en «dienst van algemeen economisch belang». Als bijvoorbeeld aan een projectontwikkelaar een recht wordt toegekend voor de ontwikkeling van een bepaald gebied, valt dit dan onder de definitie «bijzonder of uitsluitend recht»? Valt de exploitatie van winkels en openbare parkeervoorzieningen door de luchthaven Schiphol onder deze definitie? Zou een onderneming als Rendac (die ingevolge de destructiewet bepaalde activiteiten onderneemt) ook onder de definitie vallen? Is het correct dat alle activiteiten in de sfeer van de gezondheidszorg onder de in de richtlijn bedoelde bepalingen vallen? En hoe zit dat met het openbaar vervoer, zo vragen deze leden. Vallen activiteiten van instellingen die toneel- of cultuurvoorstellingen verzorgen, films of boeken uitgeven en daarmee een algemeen belang vertegenwoordigen (en daarvoor soms staatssteun ontvangen) onder de richtlijn?

In het verlengde hiervan vragen deze leden of ondernemingen die expliciet of impliciet door de overheid met een taak zijn belast onder de richtlijn vallen. Ter illustratie hiervan willen deze leden de regering twee mogelijke gevallen voorleggen. In het eerste voorbeeld richt een gemeente een nieuw winkelcentrum in en besluit ze dat er geen ruimte is voor meer dan één supermarkt. Na onderhandelingen blijkt organisatie X de hoogste prijs voor de locatie te willen betalen, en krijgt de vergunning toegekend. Andere supermarkten worden geweerd.

In het tweede voorbeeld vergoedt een ziekenfonds alleen gehoorapparaten van firma X of middelen aangeschaft bij apotheek Y. Is er in beide situaties sprake van werking van de transparantierichtlijn? Of vallen de ondernemingen in de beide voorbeelden wellicht onder de in de memorie van toelichting genoemde discretionaire bevoegdheid van de overheid bij de toekenning van bijzondere rechten (bijvoorbeeld bij veilingen en openbare aanbestedingen)? Kan worden ingegaan op deze bevoegdheid en kan antwoord worden gegeven op de vraag welke activiteiten van welke

ondernemingen in Nederland op grond van deze bevoegdheid niet onder de richtlijn hoeven te vallen? Welke voorwaarden worden daarvoor gehanteerd?

De regering geeft in de memorie van toelichting haar definitie van het begrip «economische activiteiten». Er moet sprake zijn van «het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt». «De aanwezigheid van een winst oogmerk is niet noodzakelijk.» Kan de regering aangeven of cursussen of symposia waar een toegangsprijs voor wordt gevraagd onder het begrip economische activiteit vallen? En moet het afgeven van bijvoorbeeld paspoorten, kaarten en voorlichtingsfolders als een economische activiteit worden aangemerkt? Is de conclusie van de leden van de PvdA-fractie juist dat de rijksoverheid bepaalt welke onderneming activiteiten uitvoert met een nationaal economisch belang?

Op welke wijze wordt veilig gesteld, zo vragen deze leden, dat, indien de betrokken onderneming een boekhouding moet bijhouden van de kosten van diensten die een algemeen belang vertegenwoordigen, de betrokken onderneming niet gaat bezuinigen op deze kosten, als deze thans in de kosten van andere activiteiten zijn begrepen en dit niet langer zal zijn toegestaan? De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid denken hierbij bijvoorbeeld aan de kosten van natuurbeheer door waterleidingmaatschappijen en aan energiebesparende activiteiten door elektriciteitsdistributiebedrijven. Zou de rijksoverheid in dit soort gevallen de betrokken diensten expliciet moeten gaan subsidiëren omdat de kosten hiervan niet langer (verscholen) opgenomen kunnen worden in de kosten van water respectievelijk elektriciteit?

Van een uitsluitend recht is sprake indien aan een onderneming het recht wordt voorbehouden om binnen een bepaald geografisch gebied een dienst te verrichten of een activiteit uit te oefenen. In de gezondheidszorg is vaak sprake van regionale monopolisten. Vallen deze ondernemingen ook binnen de reikwijdte van de wet, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

De vraag is of ook sprake is van een bijzonder recht als het feit dat het desbetreffende recht niet voor anderen beschikbaar is, niet voortvloeit uit overheidsbeleid maar uit de aard van het onderwerp met betrekking tot welke het recht is verleend. Het is dus niet altijd op voorhand duidelijk wanneer sprake is van een bijzonder recht. Hoe wordt de desbetreffende onderneming geïnformeerd dat deze binnen de werking van de wet valt?

De nationale toezichthouders zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het wetsvoorstel. Kan een overzicht worden gegeven van de verschillende toezichthouders in de EU lidstaten die hierop moeten toezien? Op welke wijze wordt bevorderd dat op gelijke wijze wordt toegezien, zo vragen de leden van de VVD-fractie? Kan aangegeven worden of de verschillende toezichthouders geen elkaar overlappende activiteiten hebben?

De leden van de CDA-fractie zouden graag vernemen of concessies voor openbaar vervoer en mijnbouwactiviteiten als «exclusieve dan wel bijzondere rechten» in de zin van dit wetsvoorstel moeten worden aangemerkt. Graag een gemotiveerde reactie van de regering.

De voorzitter van de commissie,
Biesheuvel

De griffier van de commissie,
Tielens-Tripels