

Vergaderjaar 2004–2005

**29 800 XIII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2005**

**29 960**

## **Toezicht op markten**

**Nr. 74**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2005

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer van 26 januari 2005 (TK, 2004–2005, 29 800 XIII en 29 960, nr. 54) over de brief van 5 november 2004 inzake Visie op markttoezicht heb ik u enkele brieven toegezegd over de volgende onderwerpen:

1. de financiering van de DTe en AFM.
2. een plan van aanpak tot doorlichting van markttoezichthouders
3. de scheiding beleid en toezicht.

Ik wil u met deze brief antwoord geven op bovenstaande onderwerpen. Daarnaast heb ik destijds nog een aantal andere toezeggingen gedaan, waarop ik ook in deze brief wil ingaan.

#### **1. De financiering van DTe en de AFM**

*Tijdens het AO heeft uw Kamer gevraagd waarom er een discrepantie is in de lasten die bedrijven moeten opbrengen als het gaat om een OPTA of een AFM versus een DTe.*

In mijn antwoorden op de vragen van uw Kamer van 27 september 2004 (29 800 XIII, nr. 36) ben ik al ingegaan op de wijze van financiering van de verschillende markttoezichthouders.

Hieruit blijkt dat de wijze waarop de markttoezichthouders worden gefinancierd inderdaad onderling verschilt. Deze verschillen zijn deels te verklaren op basis van de uitgangspunten die aan de wijze van financiering van al deze toezichthouders ten grondslag liggen. Om te bepalen of de toezichtkosten worden doorberekend geldt als uitgangspunt het profijt-beginsel en de nadere uitwerking hiervan in het rijksbrede toetsingskader Maat Houden (Kamerstukken II, 1996–1997, 24 036, nr. 22).

Het rapport Maat Houden onderscheidt vier categorieën van toezichtkosten:

- kosten van toelatingsactiviteiten
- kosten van post-toelatingsactiviteiten
- repressieve handhavingskosten
- preventieve handhavingskosten.

Voor toelating en post-toelatingsactiviteiten geldt dat volledige doorberekening aan onder toezichtgestelden mogelijk is. Het gaat hier om kosten die gemoeid zijn met vergunningverlening en controles, audits etc. om te kijken of aan de vergunningsvereisten is voldaan.

Voor de preventieve en repressieve handhavingskosten geldt dat gedeeltelijke doorberekening hiervan mogelijk is wanneer een of enkele partijen specifiek toerekenbaar profijt hebben van de handhavingsactiviteiten. Kosten die toezichthouders maken in het kader van advisering aan de minister (met name uitvoeringstoetsen) en bezwaar en beroep worden in alle gevallen uit publieke middelen betaald.

Deze uitgangspunten hebben er bij de **AFM** toe geleid dat de rijksoverheid een bijdrage levert aan de financiering van repressieve handhavingskosten. Dit omdat de aanpak van overtreders primair een algemeen belang dient. Waar het gaat om de preventieve handhavingskosten worden de kosten van de Wet melding ongebruikelijke transacties, de Wet identificatie bij dienstverlening en de Sanctiewet 1977 door het Rijk gefinancierd. Achterliggende gedachte daarbij is dat het daarop betrekking hebbende toezicht zich primair richt op het voorkomen van overtredingen van derden (namelijk niet-onder toezicht staande instellingen en personen).

De overheidsbijdrage aan de AFM komt overeen met 14% van de totale kosten die de AFM in dat jaar heeft gemaakt. Dit percentage is vastgesteld op basis van de (verhoudings)cijfers over 2003 en is voor een periode van drie jaar, 2004 tot en met 2006, gefixeerd waarna een evaluatie plaatsvindt.

Bij de **OPTA** heeft toepassing van deze uitgangspunten er ook toe geleid dat repressieve handhaving, advisering aan de minister (met name uitvoeringstoetsen) en bezwaar en beroep door EZ worden gefinancierd. De preventieve handhavingskosten worden aan de bedrijven doorberekend.

Dit systeem is wettelijk verankerd in de Telecommunicatiewet (art. 16, profijtbeginsel) en daarop gebaseerde lagere regelgeving (Besluit vergoedingen Telecommunicatiewet (amvb) en jaarlijkse ministeriële (vergoedings)regelingen).

Voor de **DTe** geldt dat artikel 85 eerst lid van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 64 eerste lid van de Gaswet weergeven welke kosten volledig door betrokken partijen in de energiesector dienen te worden gedragen. Op basis van Maat Houden is er indertijd voor gekozen om de toelatingskosten volledig door te berekenen en de handhavingskosten voor rekening van de overheid te laten komen omdat het niet goed mogelijk is deze kosten te verhalen op (delen van) de energiesector.

De administratie van de DTe is in 2003/2004 dusdanig aangepast dat de afzonderlijke kosten van uitvoeringswerkzaamheden, de bestede en door middel van tijdschrijving vastgestelde arbeidstijd, de materiële kosten en de overige kosten kunnen worden afgelezen. Deze methode van kosten-toewijzing maakt het mogelijk per wetsartikel nauwkeurig de gemaakte kosten in beeld brengen en in rekening te brengen bij de betrokken partijen. Daarbij geldt dat de kosten ter uitvoering van een wetsartikel in een zeker jaar, worden toegerekend aan partijen in het daaropvolgend jaar. De meest recente kostentoe wijzing is terug te lezen in het Besluit kostenverhaal energie 2005 (Stcr. 2005, 70, p. 10) waarin onder meer de tarieven voor het verkrijgen van een leveringsvergunning en een ontheffing voor de aanwijzing tot netbeheerder zijn terug te lezen.

Voor de **NMa** geldt dat momenteel alle toezichtsactiviteiten voor 100% door de overheid wordt gefinancierd. Beoogd wordt met een nieuw artikel

(art. 93a) in het wetsvoorstel NMa zbo (Stb. 2005, 172) een wettelijke grondslag voor het opleggen van vergoedingen te creëren. Het betreft dan toelatingswerkzaamheden (beoordeling concentratie-melding en ontheffing/vergunning terzake), maar er is een nauw verband met preventief toezicht. De vergoeding is (zonder meer) verschuldigd en bedraagt ten hoogste de desbetreffende kosten. Ik ben voornemens om dit vergoedingensysteem komend boekjaar in te laten gaan, een Algemene Maatregel van Bestuur is hiervoor in voorbereiding.

De handhavingskosten worden niet doorberekend aangezien het vanuit praktisch oogpunt niet mogelijk is deze kosten aan een specifieke doelgroep door te berekenen. De NMa houdt immers toezicht op de gehele markt. Maat Houden geeft ook aan dat doorberekening alleen voor de hand ligt indien de onder toezicht-gestelden een beperkte, goed af te bakenen groep bedrijven is.

Concluderend kan gezegd worden dat dezelfde uitgangspunten niet altijd tot dezelfde wijze van financiering hebben geleid. Vandaar dat in de visie op markttoezicht wordt voorgesteld de wijze van financiering bij de mededingingstoezichthouders nogmaals tegen het licht te houden. Ik ben van plan deze actie op korte termijn te starten.

## **2 + 3. Plan van aanpak tot doorlichting van markttoezichthouders en de scheiding tussen beleid en toezicht**

*Ik heb me tijdens het AO bereid verklaard op een aantal punten nader naar de verschillende markttoezichthouders te kijken in een streven naar een wat grotere vergelijkbaarheid. Ook heb ik toegezegd met een schriftelijke uiteenzetting te zullen komen over de scheiding van beleid en toezicht.*

Ik ben met uw Kamer van mening dat het goed is wanneer er een helder standpunt komt over (markt)toezichthouders en een zekere ordening in hun taken en verantwoordelijkheden. Dit was voor mij ook één van de redenen waarom ik graag wilde voldoen aan de motie die tijdens de EZ-begroting 2004 is aangenomen en die is uitmondend in de visie op markttoezicht. Hierin heb ik duidelijkheid willen scheppen over de rol van markttoezicht en de wijze waarop dit is georganiseerd. U heeft terecht gevraagd naar een verdere uitwerking van deze visie. In dat verband wil ik u graag wijzen op drie trajecten waarbij (markt)toezichthouders zullen worden doorgelicht.

Op dit moment wordt er door het ministerie van BZK in samenwerking met andere betrokken ministeries, waaronder EZ, gewerkt aan een evaluatie van de kaderstellende visie op toezicht uit 2001 (TK, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nr. 1), wat leidt tot een nieuwe Kaderstellende visie op Toezicht 2005. Deze nieuwe toezichtvisie die naar verwachting na de zomer gereed zal zijn geeft vernieuwde rijksbrede kaders voor de organisatie en de inhoud van toezicht. In deze visie worden waar mogelijk alle recente inzichten over toezicht meegenomen – zo ook de ideeën met betrekking tot markttoezicht – en meer in zijn algemeenheid voor alle toezichthouders uitgewerkt. Het nieuwe normenkader dat in deze visie wordt ontwikkeld heeft als doel het toezicht te moderniseren. Dit nieuwe normenkader zal worden uitgewerkt in een checklist die een leidraad vormt bij het maken van keuzes en de motivering daarvan voor de inrichting van nieuwe of de wijziging van bestaande toezichtarrangementen. Ook is het de bedoeling een aantal concrete acties voor te stellen die al op kortere termijn tot modernisering van het toezicht moeten leiden. Voorzover ik nu kan overzien komen de checklist en acties die in het kader van deze visie worden ontwikkeld tegemoet aan uw verzoek om met een plan van aanpak te komen om de toezichthouders te moderniseren. Ik heb dan ook besloten geen apart plan van aanpak naar uw Kamer te zenden,

maar aansluiting te zoeken bij de nieuwe kaderstellende visie op toezicht. De acties die hierin worden gemeld zullen immers ook voor de markttoezichthouders gelden. Hierbij zal ik er op toe zien dat in de nieuwe visie aandacht wordt besteed aan zaken die in het debat met uw Kamer naar voren zijn gebracht zoals bescherming en voorlichting aan burgers, het afleggen van verantwoording (zowel vooraf als achteraf) over het toezichtbeleid en gemaakte kosten en betere samenwerking tussen toezichthouders met het oog op terugdringing van de toezichtlasten.

Daarnaast wijs ik u op het door de Algemene Rekenkamer in haar achtergrondstudie Toezicht op Markten (TK, 2004–2005, 29 960, nrs. 1–2, p. 8) aankondigde onderzoek bij de markttoezichthouders. In het werkprogramma 2005 is in dit verband een onderzoek naar (het functioneren van) de NMa opgenomen, waarvan de publicatie gepland staat voor (eind derde kwartaal) 2006.

Als laatste vindt in 2006 de evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet plaats, waarbij ook de rol van de DTe zal worden meegenomen.

Gezien deze drie trajecten heb ik besloten dat het vanuit het oogpunt van efficiëntie en administratieve belasting voor de toezichthouders niet wenselijk is nog een apart vierde traject te starten waarin de markttoezichthouders nogmaals worden doorgeleefd.

In januari hebben we een interessant debat gevoerd over de mogelijkheid beleid en toezicht te scheiden. Hoewel ik van mening ben dat de scheiding tussen beleid en toezicht zo duidelijk mogelijk gemaakt moet worden, heb ik ook al aangegeven dat deze nooit volledig kan zijn. Zeker bij markttoezicht waar veelal sprake is van toezicht op open normen, is het in dat kader belangrijk dat de minister de juiste sturingsinstrumenten heeft om zijn verantwoordelijkheid voor de toezichthouder waar te kunnen maken ondermeer door waar nodig deze normen in te vullen. In het debat heb ik aangegeven dat ik bij de EZ-markttoezichthouders al verschillende acties heb ondernomen om de rol van de Kamer en van de minister te versterken.

In de visie op markttoezicht heb ik hiertoe ook een aantal concrete sturingsinstrumenten genoemd (par. 4.3 visie op markttoezicht) dat ontleend is aan het wetsvoorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (TK, 2000–2001 27 426, nrs. 1–2 e.v.). Dit wetsvoorstel is naar aanleiding van het interdepartementaal beleidsonderzoek naar verzelfstandigde organisaties op rijksniveau (IBO-VOR) aangehouden. Aangezien dit IBO en het kabinetsstandpunt terzake gevolgen kunnen hebben voor de verhouding minister–toezichthouder en de in te zetten sturingsinstrumenten, kon hier niet een concreet besluit over worden genomen. Zeer recent is in het kabinetstandpunt bij het IBO-VOR echter bepaald om de Eerste Kamer te verzoeken de behandeling van de Kaderwet ZBO's voort te zetten. Daarnaast stelt het kabinet nog een aantal aanvullende bepalingen voor. Ook op dit punt is het goed om aan te sluiten bij de nieuwe kaderstellende visie op toezicht. In de visie zal de verhouding tussen beleid en toezicht ook aan bod komen, waarbij de uitkomsten uit het IBO-VOR zullen worden meegenomen.

## **Overige toezeggingen**

### **1. Relatiestatuten**

*Ik heb toegezegd de relatiestatuten voor NMa, DTe en de Vervoerkamer zo snel mogelijk aan uw Kamer te sturen.*

Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan deze relatiestatuten zodat ze na 1 juli wanneer de NMa ZBO is geworden, zo spoedig mogelijk door de Raad van Bestuur kunnen worden ondertekend. Hierna zullen ze

in de Staatscourant worden gepubliceerd en zal ik ze tevens aan u doen toekomen.

## **2. Afschaffing verplichte bezwaarprocedure voor NMa en DTe**

*Ik heb aangegeven in het kader van de evaluatie van de Mededingingswet de verplichte bewaarprocedure het liefst te willen afschaffen voor NMa en DTe. Ook heb ik toegezegd deze suggestie aan de minister van Financiën te willen doen voor wat betreft de AFM.*

Per 1 september jl. is de Wet rechtstreeks beroep (wijziging van de Awb, Stb. 2004, 220) in werking getreden. Deze wet bepaalt dat met wederzijds goedvinden van partijen de bezwaarfase buiten toepassing wordt gelaten. Aangezien Awb-conformiteit het uitgangspunt vormt voor de bestuursrechtelijke procedures van de NMa en DTe betekent dit dat hiermee kan worden voldaan aan uw en mijn wens om de verplichte bezwaarprocedure af te schaffen voor de NMa en de DTe. Om dit te bewerkstelligen was het nodig om eerdere bepalingen in het wetsvoorstel NMa zbo die voorzagen in een afwijking van de regeling op grond van de Wet rechtstreeks beroep middels een zogenaamde reparatiewet te laten vervallen. Dit is gebeurd in het besluit van 24 maart 2005 tot vaststelling van het tijdstip van vervallen van enkele bepalingen in de Mededingingswet, de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet met betrekking tot rechtstreeks beroep (Stb. 2005, 179).

Ten aanzien van de AFM heb ik van het ministerie van Financiën begrepen dat ook binnen de financiële toezichtwetgeving Awb-conformiteit het uitgangspunt is. Slechts op twee plaatsen (goedkeuring prospectussen en openbaar bod op effecten) wordt in het voorstel van Wet op het financieel toezicht (Wft) van het algemene procesrecht afgeweken door het ontbreken van een bezwaarfase in combinatie met een rechtstreeks beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Deze afwijking hangt samen met de korte en strakke tijdschema's die doorgaans bij (voorgenomen) aanbiedingen van effecten en aanbiedingen op effecten bestaan, waardoor het de voorkeur verdient dat uitgevende instellingen een zo snel en kort mogelijke juridische weg kunnen bewandelen ten einde definitieve zekerheid te verkrijgen over de rechtsgeldigheid van besluiten van AFM.

## **3. Terugdringen administratieve lastendruk**

*Ik heb toegezegd de terugdringing van de administratieve lastendruk mee te nemen in een brief aan de onder EZ ressorterende toezichthouders, voorzover dit nog niet is gebeurd.*

Wat dit punt betreft kan ik melden dat de vermindering van de toezichtlasten, zoals ik hierboven al aangaf in ieder geval zal worden meegenomen in concrete acties die staan vermeld in de evaluatie van de kaders-tellende visie op toezicht.

Voor het overige geldt dat voor alle onder EZ ressorterende markttoezichthouders de administratieve lasten samenhangend met toezicht al zijn meegenomen in de nulmeting van december 2003 (peildatum 31/12/2002). De reductievoorstellen van EZ zijn inclusief voorstellen tot vermindering van deze lasten. U heeft een groslijst met alle individuele reductievoorstellen voor EZ in september vorig jaar van de Staatssecretaris ontvangen (TK, 2004–2005, 29 515, nr. 38). Daarnaast heb ik aan de OPTA in mei 2004 een brief gestuurd met concrete voorstellen tot terugdringing van de administratieve lasten ten gevolge van de vragenlijsten van OPTA in het kader van de marktanalyses.

De Minister van Economische Zaken,  
L. J. Brinkhorst