

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2004

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2004

1. Inleiding

Conform de bepalingen in artikel 5, tweede lid van de Mededingingswet en artikel 9, tweede lid van de Elektriciteitswet 1998 bied ik u hierbij het jaarverslag over 2003 van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Dienst uitvoering en toezicht Energie (DTe) aan¹. De jaarverslagen van de NMa en haar sectorspecifieke kamers DTe en de Vervoerkamer zijn ook dit jaar weer geïntegreerd in één publicatie. Daarom zijn ook mijn bevindingen daarop, die u hierbij aantreft, weer gecombineerd in één brief.

DTe heeft mij het afgelopen jaar een aantal malen geadviseerd. Conform artikel 9, lid 2, van de Elektriciteitswet 1998, heb ik deze adviezen, behoudens adviezen die individuele partijen betreffen, als bijlage bij deze brief gevoegd¹. Op grond van deze adviezen heeft daadwerkelijke besluitvorming plaatsgevonden.

2. De Nederlandse Mededingingsautoriteit in 2003

Concurrentie noodzaakt ondernemingen te strijden om de gunsten van de klant. Of ondernemingen zich nu onderscheiden door scherpe prijzen, innovatieve aanpak of gerichte service, door concurrentie krijgt de eindgebruiker een centrale rol. Het is dus de eindgebruiker die uiteindelijk profiteert van toezicht op mededingingsregels. Niet alleen de consument is eindgebruiker in de zin van de Mededingingswet, maar ook ondernemingen kunnen eindgebruiker zijn in de zin van de Mededingingswet en zijn gebaat bij concurrentie. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een onderneming lager in de distributieketen goederen afneemt voor verdere verwerking of verkoop. Door op te treden tegen beperkingen van de mededinging, bewaakt de NMa de goede werking van de economie voor consument én onderneming. Concurrentie komt de groei van de economie en de Nederlandse welvaart als geheel ten goede. De NMa heeft in 2003 goede resultaten geboekt onder leiding van de in 2003 aangetreden directeur-generaal NMa mr. P. Kalbfleisch. NMa en DTe

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

hebben de resultaten die zij zich ten doel hebben gesteld voor 2003 in hun werkplan behaald.

Het opleggen van boetes is één van de middelen die de NMa gebruikt om de goede werking van markten te bewaken. Ook zonder het opleggen van een boete kan een onderzoek van de NMa tot goed resultaat voor de consument leiden. In december 2003 heeft een onderzoek naar mogelijk te hoge afwikkeltarieven in de telecom sector geleid tot de bereidheid van mobiele telefoniebedrijven deze tarieven binnen twee jaar te halveren ten gunste van de gebruikers. De NMa heeft bij het toepassen van de mededingingsregels in 2003 veel oog voor de uitkomsten gehad. Ik moedig de NMa aan op die ingeslagen weg voort te gaan.

Een benadering van de mededingingsregels waarin de economische realiteit centraal staat acht ik van groot belang. Het feit dat getracht wordt de economische expertise van de NMa uit te breiden draagt verder bij aan de professionaliteit van de NMa. Naast de intentie van de NMa om de expertise verder uit te breiden beschikt de NMa daadwerkelijk over medewerkers met een breed scala aan expertise en achtergronden. Met name het segment met economische ervaring binnen het personeelsbestand is blijkens het jaarverslag vergroot. Ik hecht bovendien aan de meer pro-actieve aanpak van de NMa, waarbij de NMa zelf gericht op zoek gaat naar mogelijke beperkingen van de mededinging, bijvoorbeeld naar aanleiding van aanwijzingen die de NMa bereiken door de tiplijn of aanwijzingen van consumenten of uit contact met de sector zelf. Het is goed dat de bedrijfsvoering van de NMa verder is versterkt. De versterking van de interne bedrijfsvoering gaat hand in hand met de uitbreiding van taken. De NMa heeft tenslotte aangekondigd op punten een terughoudend persbeleid te zullen voeren. Van een persbeleid zoals dat door de NMa in 2003 is aangekondigd ben ik voorstander.

Gezien de beperkte middelen die de NMa ter beschikking staan, moet de NMa prioriteiten stellen in haar handhavingstaak. Deze prioritaire aandachtsvelden vertegenwoordigen sectoren met een grote impact op de totale economie. Het is verheugend te zien dat de prioriteiten voor 2004 transparanter, door middel van een publieke consultatieprocedure, tot stand zijn gekomen. De prioriteiten van de NMa over 2003 betroffen: bouw, zorg, financiële diensten en energie.

2.1 Bouwsector

In 2003 heeft de NMa haar onderzoek in de bouwsector uitgebreid. De NMa is eerst begonnen met haar onderzoeken in de grond-, weg- en waterbouwsector, aangezien in die sectoren de meest concrete aanwijzingen waren. Dit onderzoek is later uitgebreid naar aanpalende markten. Bij de keuze om een onderzoek daadwerkelijk te starten heeft niet alleen de mate waarin de eindgebruiker is gedupeerd, maar ook de totale economische schade steeds een vooraanstaande rol gespeeld. In 2003 is voor zeer ernstige inbreuken op de Mededingingswet in de bouwsector rond de 100 miljoen Euro boete opgelegd. Daarbij is in de loop van 2003 duidelijk geworden dat in de bouwsector onvoldoende een cultuuromslag heeft plaatsgevonden van kartelparadijs naar een concurrerende, efficiënt presterende sector. Zowel de NMa als ikzelf hebben de bouwsector duidelijk gemaakt dat het ons ernst is de voorgestane cultuurverandering daadwerkelijk te bewerkstelligen: de sector moet schoon schip maken. De NMa werkt sinds 2002 met extra inzet van capaciteit aan het opsporen van kartelgedrag in de bouwsector en het bereiken van de cultuuromslag. Het aantal meldingen dat bij de NMa is binnengekomen over kartelgedrag in de bouwsector wijst in de richting dat het NMa-optreden zijn vruchten afwerpt.

2.2 Zorgsector

In 2003 heeft de NMa het mededingingsrecht in de zorgsector toegepast om zeker te stellen dat de vraagsturing, waarnaar het kabinet voor deze sector streeft, de verwachte voordelen oplevert voor de consument. Door het toepassen van zowel het kartelverbod van de Mededingingswet als concentratietoezicht heeft de NMa bewaakt dat de ruimte voor concurrentie die er nu al is in deze sector, niet werd beperkt. Ook in de aanpak van verschillende zaken in de zorgsector heeft de NMa zich meer gericht op een sterk economisch georiënteerde benadering, bijvoorbeeld door de afbakening van de relevante productmarkt bij de beoordeling van een fusie tussen ziekenhuizen. Aan een dergelijke, economisch georiënteerde benadering, waarvan de consument kan profiteren, hecht ik – zoals eerder gezegd – groot belang.

2.3 Financiële sector

De financiële sector is van grote betekenis voor de Nederlandse economie. In 2003 leverde de NMa de eerste Monitor Financiële Sector af. De Monitor bevat een overzicht van economische onderzoeken waaruit blijkt dat concurrentie in de Nederlandse financiële sector achterblijft, in vergelijking tot andere Nederlandse sectoren en andere Europese landen. Dit gaat ten koste van de consument. Daarbij zij opgemerkt dat in deze sector het bedrijfsleven vaak de gebruiker of consument is, zoals bijvoorbeeld bij betalingsafwikkelingsystemen het geval is. De verscherpte aandacht van de NMa voor de financiële sector in 2003, heeft eind april 2004 geleid tot het opleggen van een boete aan Interpay en banken.

2.4 Energiesector, NMa en DTe

In 2003 heeft de NMa op energiegebied onder andere de overname van Reliant door Nuon beoordeeld. Nuon heeft een vergunning voor de overname gekregen onder de voorwaarde dat zij 900 Megawatt aan capaciteit zal veilen.

DTe heeft in 2003 op diverse terreinen goed werk verricht:

- de voorbereiding van de volledige marktopening per 1 juli 2004.
- de voorbereiding van de kwaliteitsregulering,
- een professionelere invulling van het toezicht (o.a. pro-actief optreden bij het faillissement van Energy XS en de verlening van de vergunning aan Durion)
- advisering aan de minister (o.a. het advies inzake storingsregistratie en het advies inzake de Transmission System Operator Gas in Nederland).

DTe heeft in 2003 veel werk verzet. Onder andere is veel werk gestoken in het verminderen van het aantal lopende bezwaar- en beroepsprocedures. Bij de besluitvorming is DTe opener en toegankelijker opgetreden dan voorheen. DTe heeft tevens een aanvang gemaakt met het implementeren van een aantal aanbevelingen uit het eindrapport van Berenschot over de visie van marktpartijen op DTe.

Een heldere verdeling van de bevoegdheden van de minister en DTe is voorzien in het wetsvoorstel Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht op het netbeheer. De tussen de minister en DTe gemaakte afspraken zullen neergelegd worden in het Relatiestatuuut tussen de minister en de NMa dat ik voornemens ben voor de zomer op te stellen. In 2003 heeft DTe zich stevig gepositioneerd met als nieuwe directeur G.J.L. Zijl. Ik acht DTe dan ook uitstekend toegerust voor een volledig geliberaliseerde energiemarkt.

Voor de opening van de markt voor kleinverbruikers in juli 2004, is door DTe in 2003 al veel voorbereidend werk verricht. Zo heeft DTe werk gemaakt van het waarborgen van zekerheden voor de consument in een vrije energiemarkt, zoals voorlichting over waar de consument in geval van problemen terecht kan en het verstrekken van klachtenoverzichten over bedrijven. Ook heeft DTe een rol gespeeld bij het systeem van vangnetregulering waarbij kan worden ingegrepen als een aanbieder onredelijk hoge tarieven hanteert en een maximumprijs kan worden vastgesteld.

In 2003 heeft DTe de tweede reguleringsperiode (elektriciteit: 2004–2006, gas: 2005–2007) voorbereid om de bedrijven naast op prijs ook op kwaliteitsaspecten te reguleren en een stabiel reguleringskader te ontwikkelen. Het eerder genoemde wetsvoorstel geeft de wettelijke basis voor daadwerkelijke invoering van prijs- en kwaliteitsregulering. Bij elektriciteit wordt ook goede kwaliteit, in casu betrouwbaarheid van de transportdienst, financieel beloond en leidt minder goede kwaliteit tot korting op de toegestane tarieven van een netbeheerder. Bezien zal worden of deze reguleringsmethodiek ook geschikt is voor de gassector.

Voor één van de doelstellingen voor 2003, het verbeteren van de wijze waarop DTe toezicht houdt op de netbeheerders, is een toezichtscyclus ontworpen en geïmplementeerd. Hierdoor zijn nieuwe ICT-toepassingen geïntegreerd die DTe beter inzicht bieden in mogelijke knelpunten, waardoor DTe op een efficiëntere en proactieve wijze kan beoordelen of netbeheerders zich aan de wet houden. Daarnaast heeft DTe een Handhavingsplan opgesteld. In het Handhavingsplan (1.) stelt DTe prioriteiten wat betreft de punten waarop DTe toezicht houdt, (2.) bij welke eventuele afwijkingen DTe corrigerend optreedt en (3.) op welke wijze zij haar instrumentarium daarbij inzet. Ik ben voornemens een door mij formeel goedgekeurd herzien Handhavingsplan deze zomer naar de Tweede Kamer te sturen.

DTe heeft in 2003 audits naar de onafhankelijkheid van het netbeheer gehouden. In haar eindrapportage over de audits heeft DTe de vraag opgeworpen of netbeheerders ten principale wel deel mogen uitmaken van een energiebedrijf omdat alleen bij een volkomen zelfstandige netbeheerder sprake is van onafhankelijk netbeheer. Het blijkt in de praktijk voor DTe namelijk niet goed mogelijk om bij de audits een vinger te leggen op de werkelijke vrijheid van de netbeheerder om financiële middelen naar eigen inzicht aan te wenden. Deze constatering is één van de redenen geweest om de splitsing van de regionale energiebedrijven, die ik in mijn brief van 31 maart 2004 heb beschreven, voor te schrijven.

Een uitbreiding van het handhavinginstrumentarium en de sanctioneringsmogelijkheden voor DTe is voorzien in het eerder genoemde wetsvoorstel. Na aanvaarding van het wetsvoorstel zal de directeur DTe ook voor de Gaswet bindende aanwijzingen kunnen geven en voor beide wetten bestuurlijke boetes op kunnen leggen bij overtreding van een aantal specifieke bepalingen.

3. Toekomst van de NMa

3.1 NMa en Europa

Europa is sterk bepalend voor het nationale mededingingsbeleid. Het creëren van een sterke interne markt en het Europese streven de concurrentiekracht te vergroten, nopen tot een goede samenwerking van mededingingsautoriteiten in Europa. Het is dan ook goed om te zien dat de NMa steeds nauwer samenwerkt met toezichthouders uit andere

Lidstaten en met de Europese Commissie bij het optreden tegen beperkingen van de mededinging. Gedurende 2003 is de NMa geconfronteerd met voornemens tot hervorming van het Europese en nationale Mededingingsrecht. Op Europees niveau zijn in 2003 de nieuwe Mededingingsverordening nr. 1/2003 EG en de nieuwe Concentratieverordening nr. 139/2004 tot stand gekomen.

Uit de nieuwe Mededingingsverordening nr. 1/2003 volgt dat de NMa de Europese mededingingsregels van artikel 81 (verbod kartelgedrag met effect voor de interstatelijke handel) en 82 (verbod op misbruik van economische machtspositie met interstatelijk effect), voortaan naast de nationale mededingingsregels moet toepassen. Daarbij kunnen de voorwaarden die voorheen golden om een voorafgaande ontheffing van het Europese kartelverbod te verkrijgen onder de nieuwe Mededingingsverordening rechtstreeks als exceptie worden ingeroepen door de ondernemingen zelf. Bij het toepassen van deze rechtstreeks werkende exceptie zal sterk rekening worden gehouden met de economische realiteit, een werkwijze die ik ook voorsta bij de nationale handhaving (paragraaf 3.2).

De Concentratieverordening is op enkele punten gewijzigd. De procedure is snel gebleven, maar ontdaan van onnodige en in de praktijk overbodig gebleken rigiditeit. Daarnaast is een systeem geïntroduceerd van slimme samenwerking van mededingingsautoriteiten bij concentratiemeldingen ingeval ondernemingen hun voorgenomen fusie in meerdere Lidstaten moeten melden. Tenslotte is het materiële criterium op basis waarvan een concentratie toegelaten dan wel verboden wordt verduidelijkt. Deze wijziging verheldert dat alle concentraties die de daadwerkelijke mededinging op significante wijze zouden belemmeren, kunnen worden tegengehouden. Daarbij is er oog voor het uiteindelijke doel van mededinging: het belang van de consument. Dit criterium leent zich tevens beter voor het beoordelen van de gevolgen voor de consument van fusies op oligopolide markten dan het oude criterium van «economische machtspositie». De elektriciteitsmarkt is een goed voorbeeld van een markt die neigt naar oligopolievorming. De Europese moderniseringsslag van het mededingingsbeleid sluit niet alleen goed aan bij de meer centrale rol voor de consument en een economische benadering van het mededingingsbeleid dat ik voorsta, maar ook bij het beleid dat ik op de energiemarkt voer en waarin de consument centraal staat.

3.2 Wijzigingen Mededingingswet

Ook op nationaal niveau zijn in 2003 plannen ontwikkeld om het mededingingsrecht aan te passen. Ten eerste heb ik een wetsvoorstel voorbereid dat dient om uitwerking te geven aan Europese Verordeningen op het gebied van mededinging. (Wetsvoorstel Wijziging van de Mededingingswet en van enige andere wetten in verband met de implementatie van EG-verordening 1/2003). In dit wetsvoorstel zijn regels vervat die noodzakelijk zijn voor het laten werken van de nieuwe Europese Verordening betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag en de nieuwe Europese Concentratieverordening.

Ten tweede heeft het kabinet in het kabinetsstandpunt Evaluatie Mededingingswet (23 oktober 2003) haar visie geuit om de Mededingingswet op punten aan te passen naar aanleiding van de Evaluatie van de Mededingingswet. Onderdeel van dat standpunt maakt bijvoorbeeld uit dat de sancties op sommige procedurele overtredingen niet voldoende afschrikwekkend zijn. Daarnaast is het kabinet bijvoorbeeld van mening dat ook feitelijk leidinggevendens van kartelgedrag moeten kunnen worden beboet. Op die manier worden ook bestuurders en mana-

gers van ondernemingen persoonlijk gestimuleerd ervoor te zorgen dat hun onderneming zich houdt aan de mededingingsregels. Tevens vindt het kabinet dat het nationale concentratietoezicht beter in lijn moet worden gebracht met het Europese concentratietoezicht, bijvoorbeeld op het punt van toezicht op de vorming van joint-ventures.

Ten derde heb ik, met name na de in 2003 gebleken omvang van de kartelpraktijken in de bouwsector, aangekondigd de NMa-instrumenten op punten versneld te versterken. Ik zal daarom voorstellen doen die de NMa de bevoegdheid geven tot het binnentreden van privé-woningen, zodat kwaadwillende ondernemers hun schaduwboekhoudingen niet langer thuis kunnen bewaren. Daarnaast heb ik het voornemen geuit versneld de boetes op niet meewerken aan NMa-onderzoek te verhogen tot een voldoende afschrikwekkend niveau. Tijdens de plenaire behandeling van eerder genoemd Wetsvoorstel Wijziging van de Mededingingswet en van enige andere wetten in verband met de implementatie van EG-verordening 1/2003 is inmiddels een amendement aangenomen dat reeds voorziet in verhoging van de boetes op niet-meewerken aan NMa-onderzoek tot een voldoende afschrikwekkend niveau.

De NMa heeft zich intern terdege voorbereid op het toepassen van zowel de veranderde Europese regels als de veranderde nationale regels van Mededingingsrecht. De NMa heeft gedurende 2003 een hoofdrol gespeeld in het tot stand brengen van een Europees netwerk van mededingingsautoriteiten, dat een goede samenwerking van autoriteiten (bijvoorbeeld op het gebied van gegevensuitwisseling en bescherming van vertrouwelijke gegevens) en een consistente toepassing van mededingingsregels ten doel heeft. Ik heb er dan ook alle vertrouwen in dat de NMa ook de nieuwe regels effectief en met grote kennis van zaken zal handhaven. De nieuwe regels van het Europese Mededingingsrecht laten meer ruimte voor een economisch georiënteerde aanpak. De NMa is reeds zeer ver met een meer economische benadering die het consumentenbelang als uiteindelijk doel centraal stelt. De behandelteams maken blijkens het jaarverslag goed gebruik van economische kennis die binnen de NMa aanwezig is. Ik ben er dan ook voorstander van dat de NMa deze aanpak verder uitbouwt bij de toepassing van het Mededingingsrecht en markten in Nederland laat werken voor de consument.

3.3 Markttoezicht

Tijdens de begrotingsbehandeling van de EZ-begroting 2004 is naar aanleiding van een uitgebreid debat over toezicht een motie van de heer Heemskerk (PvdA) – mede ondertekend door dhr. Aptroot (VVD), mw. v.d. Laan (D66) en de heer Vendrik (GL) – aangenomen over toezicht. Hierin wordt geconstateerd dat een eenduidige visie op de taken en verantwoordelijkheden van toezichthouders en hun relatie onderling en met de rijks-overheid gewenst is. De regering wordt verzocht een inventarisatie te maken van de positionering, juridische instrumenten en kosten en baten van toezichthouders. Tevens wordt gevraagd een helder standpunt in te nemen over de functie en verantwoordelijkheden van een toezichthouder in het algemeen, en voor alle bestaande of in oprichting zijnde toezichthouders of marktmeesters in het bijzonder.

Ik heb schriftelijk aan de Kamer te kennen gegeven deze motie te kunnen uitvoeren, waarbij ik me wil beperken tot markttoezichthouders. Hieronder vallen de NMa (incl. DTe en Vervoerkamer) OPTA, Zorgautoriteit i.o. en de AFM. Daarbij heb ik aangegeven dat de focus zal komen te liggen op de verschillende rollen van de algemene markttoezichthouder en de marktmeesters en op de verhouding tussen toezicht en beleid.

Ik verwacht de Tweede Kamer hierover voor het zomerreces een brief te kunnen sturen met daarin een duidelijke visie op het markttoezicht, de positie en het functioneren van markttoezichthouders. In deze brief is opgenomen een inventarisatie van de positie en het instrumentarium van de markttoezichthouders. Na het zomerreces verwacht ik u tevens een uitgebreid analysekader voor de kosten en baten van markttoezichthouders te kunnen doen toekomen.

3.4 NMa ZBO

Het wetsvoorstel voor de verzelfstandiging van de NMa ligt bij de Eerste Kamer ter behandeling. Ik hecht sterk aan het belang van onafhankelijk toezicht als onderdeel van de verzelfstandigde NMa waarbij de synergievoordelen van gedeelde kennis en samenwerking ten volle kunnen worden benut. In een recent advies van de OESO werd nogmaals het belang van het toekennen van de ZBO status aan de NMa benadrukt. Ook om internationaal in de pas te lopen acht ik het van groot belang dat de NMa een zelfstandig bestuursorgaan wordt. De internationale positie van de NMa zal op die manier verder worden verstevigd en de onafhankelijkheid zal nog meer geborgd zijn.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst