

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2008

Nr. 51

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2008

Inleiding

Met deze brief bied ik u het jaarverslag van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) over 2007 aan¹ en zet ik mijn bevindingen daaromtrent uiteen. De NMa, met inbegrip van haar sectorspecifieke kamers Directie Toezicht Energie (DTe) en Vervoerkamer, voert wettelijke taken uit hoofde van de Mededingingswet, het EG Verdrag, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Wet personenvervoer 2000, de Spoorwegwet en de Wet Luchtvaart.

In deze brief ga ik allereerst in op de vraag of de NMa haar voornemens voor 2007 heeft gerealiseerd. Vervolgens komt meer in het bijzonder het functioneren van de NMa aan de orde. Daarbij betrek ik onder meer het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2007 over het mededingingstoezicht van de NMa. Tot slot blik ik kort vooruit op 2008 en de aspecten waarop ik vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de NMa de nadruk zal leggen.

Realisatie voornemens 2007

De NMa beschrijft haar voornemens voor het komende jaar in de NMa Agenda. Voor 2007 had zij enkele belangrijke voornemens om de effectiviteit van haar optreden verder te vergroten, namelijk de verfijning van het clementie-instrument, het monitoren van oligopolies, het verbeteren van de communicatie met de consument en het intensiveren van de samenwerking met andere toezichthouders. Ik constateer tot mijn tevredenheid dat de NMa deze grotendeels heeft gerealiseerd. Ik plaats hier enkele kanttekeningen bij.

Volgens het jaarverslag is het clementie-instrument verder verbeterd, zodat de pakkans bij kartels nog groter wordt. Dat juich ik toe. Vanuit de Tweede Kamer zijn echter vragen gerezen over de beleidsruimte van de NMa ten aanzien van het clementie-instrument. Mede naar aanleiding

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

daarvan heb ik in een eerdere brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2007–2008, 24 036, nr. 343) aangekondigd de rolverdeling tussen de Minister en de NMa scherper te definiëren dan nu het geval is. Het huidige tijdsgewricht vraagt om een scherpere rolverdeling, zodat duidelijk is wat tot de verantwoordelijkheid van de Minister dan wel de NMa behoort. Dit draagt in mijn ogen bij aan de kwaliteit van het functioneren van de NMa, omdat zij haar wettelijke taken optimaal en onafhankelijk kan uitvoeren. Dit voorkomt ook dat de NMa op de stoel van de beleidsmaker zou kunnen gaan zitten. Nog voor de zomer wordt een evaluatie afgerond van de werkafspraken tussen mijn Ministerie en de NMa zoals deze zijn vastgelegd in het RelatiestatuuT EZ-NMa (Stcrt. 20 december 2005, nr. 247). Het is mijn bedoeling de aanscherping van de rolverdeling tussen de Minister en de NMa in het vervolgtraject van de evaluatie op te pakken.

Het jaarverslag meldt dat de NMa veel aandacht heeft besteed aan oligopolies, vooral in de zorg, financiële diensten en media- en communicatie. Dat komt tegemoet aan de wens daartoe van de Tweede Kamer. Gezien de mededingingsrisico's ben ik van mening dat die aandacht van structurele aard zou moeten zijn. Ik verwelkom dan ook de aankondiging in de NMa Agenda 2008 dat oligopolies in 2008 wederom bijzondere aandacht krijgen.

Blijkens het jaarverslag werd in 2007 nauw samengewerkt met andere toezichthouders, zowel nationaal als internationaal. Het initiatief van de NMa om samen met de andere markttoezichthouders in Nederland te komen tot een «code markttoezicht» met afspraken over bijvoorbeeld de wijze van toezicht en de beperking van toezichtlasten wordt echter nog besproken tussen deze partijen. Met name vanwege het belang van de code voor de toezichtlasten, verwacht ik dat deze in 2008 alsnog het licht zal zien.

Waar de NMa in haar jaarverslag spreekt van risico's na splitsing, verwijst dit naar het borgen van het publieke belang door toezicht op basis van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Toezicht op het netbeheer zal nodig blijven aangezien het net een natuurlijk monopolie is. Tariefregulering leidt er vervolgens toe dat afnemers geen monopolieprijzen betalen en de leveringszekerheid zo goed mogelijk geborgd wordt. De onafhankelijkheid van het netbeheer is definitief geborgd na de effectuering van het groepsverbod. Met de geïntegreerde bedrijfsvoering gerelateerde risico's als kruissubsidiëring van commerciële energieactiviteiten, marktverstoring, en (strategische) onderinvestering zijn dan namelijk voorgoed uitgesloten, zoals uitvoerig betoogd in de debatten met uw Kamer over de Wet onafhankelijk netbeheer.

De NMa brengt jaarlijks via een berekening de effecten van haar optreden op de Nederlandse economie in beeld. Het gaat daarbij voornamelijk om de korte termijn effecten van formele besluiten van de NMa op prijzen en aangeboden hoeveelheden, niet om boeteopbrengsten. Tot mijn genoegen laat deze berekening ook in het jaarverslag 2007 weer een grote besparing voor de consument zien, namelijk € 615 miljoen. Dit is een voorzichtige schatting. De anticiperende werking van het optreden van de NMa en de effecten van alternatieve handhaving zijn in de cijfers niet meegenomen.

Het functioneren van de NMa

In mei 2007 heeft de Algemene Rekenkamer (ARK) het rapport «Toezicht op mededinging door de NMa» uitgebracht (Kamerstukken II, 2006–2007, 31 055, nr. 2). Dit gaat over het functioneren van de NMa in het algemene mededingingstoezicht. Tot mijn genoegen is het beeld positief. De ARK

doet enkele aanbevelingen om het functioneren nog verder te verbeteren, bijvoorbeeld wat betreft de transparantie van het optreden van de NMa, het integriteitsbeleid ten aanzien van de Raad van Bestuur en de «follow up» van kartelzaken. De NMa heeft aangegeven deze over te nemen, tenzij dat schadelijk is voor haar onderzoeksbelangen of een disproportionele inzet van middelen vergt. Conform mijn toezegging in het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Economische Zaken op 8 november 2007 heb ik met de NMa besproken hoe gevolg kan worden gegeven aan de aanbeveling van de ARK om inzicht te geven in de criteria voor alternatieve handhaving en in de interne normen voor doorlooptijden. De NMa werkt hier aan. De aanbeveling over de doorlooptijden loopt mee in de rijksbrede inventarisatie naar doorlooptijden in het kader van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen die nog voor de zomer zal worden gepubliceerd. De NMa heeft enkele criteria voor alternatieve handhaving reeds gepubliceerd in het NMa jaarverslag 2005. De bevoegdheid die de NMa in oktober 2007 heeft gekregen om een toezeggingsbesluit te nemen, codificeert ten dele de alternatieve handhaving. Dit heeft gevolgen voor de criteria voor alternatieve handhaving (anders dan toezeggingsbesluiten), bijvoorbeeld in het sectorspecifieke toezicht. Deze gevolgen moeten nog uitkristalliseren. De NMa zal bij het aanpassen van de criteria haar eerste ervaringen met toezeggingsbesluiten betrekken en mij hierover te zijner tijd informeren.

Het rapport van de ARK gaat tevens in op mijn politieke verantwoordelijkheid voor het mededingingsbeleid. Volgens de ARK dient de Minister systematischer aandacht te besteden aan de relevante aspecten van het functioneren van de NMa en hierover een oordeel te geven. Dit onder-schrijf ik. Ik zal hieraan jaarlijks gevolg geven via deze brief. In mijn brief ter aanbieding van het NMa jaarverslag over 2006 (Kamerstukken II, 2006–2007, 30 800 XIII, nr. 50) heb ik vooruitlopend op het rapport van de ARK aangekondigd om in 2007 systematisch aandacht te besteden aan twee aspecten van goed toezicht: de ontwikkeling van risicogeorieëntoerd toezicht en de vermindering van de toezichtlasten.

De reden om aandacht te besteden aan de ontwikkeling van risico-georieëntoerd toezicht is gelegen in het kabinetsstreven om te komen tot een «high trust benadering» in het toezicht. Dit houdt in dat toezichthou-ders minder middelen inzetten om overtredingen op te sporen, maar hard optreden indien de regels toch worden overtreden. Ook voor de NMa zal deze benadering gelden. Om de beschikbare middelen binnen de high trust benadering efficiënt en effectief te kunnen inzetten, is een goede risicoanalyse nodig. Het NMa-toezicht is van oudsher risicogeorieëntoerd. Omdat dit betrekking heeft op nagenoeg de gehele economie, moet de NMa prioriteren. De bevoegdheid daartoe is sinds 2005 ook in gerechte-lijke uitspraken bevestigd. De NMa focust op sectoren met de grootste mededingingsrisico's. Het aanwijzen van aandachtsvelden in haar jaar-lijkse agenda is daarvan een uitvloeisel, hetgeen overigens niet betekent dat andere sectoren buiten beschouwing blijven. In het lopende toezicht maakt de NMa gebruik van de geëigende instrumenten zoals marktana-lyses en monitoring om mededingingsrisico's in kaart te brengen. Daar-naast neemt het voorkomen van mededingingsrisico's een belangrijke plaats in, bijvoorbeeld door het adviseren over de mededingingsgevolgen van voorgenomen regelgeving en het geven van richting aan het bedrijfs-leven.

De anticiperende werking draagt ook bij aan de vermindering van de toezichtlasten voor bedrijven, omdat die voorkomt dat de NMa moet optreden. Maar ook indien zij wel moet optreden, tracht de NMa de lasten tot een minimum te beperken. Daarvoor heeft zij in 2007 diverse maatre-gelen genomen. Zo stemt DTe informatieverzoeken aan bedrijven in de

energiesector voortaan beter af; informatie hoeft slechts te worden aangeleverd, indien dat echt noodzakelijk is. Bovendien is de frequentie van bepaalde verzoeken gereduceerd. Daarnaast heeft de Vervoerkamer een zogenaamde «handhavingskalender» uitgebracht. Daarmee wil zij duidelijkheid geven over de jaarlijks terugkerende toezichttaken om zo de lasten voor ondernemingen tot een minimum te beperken. Voor concentraties in de zorg heeft de NMa een specifiek meldingsformulier ontwikkeld, zodat fuserende partijen de relevante informatie op een efficiënte manier kunnen aanleveren. Zoals ik hierboven reeds opmerkte, wordt aan de «code markttoezicht» nog gewerkt.

Al met al ben ik van mening dat de NMa haar risicogeoriënteerde toezicht in 2007 verder heeft ontwikkeld, waarbij de high trust benadering een inbedding in de organisatie heeft gekregen. Datzelfde geldt voor de vermindering van de toezichtlasten. Ik zie in verband daarmee met name een belangrijke meerwaarde in de instrumenten die bijdragen aan de anticiperende werking van de mededingingsregels. Daaraan tracht ik zelf ook bij te dragen. Per 1 oktober 2007 zijn enkele aanpassingen in de Mededingingswet doorgevoerd die bijdragen aan de afschrikkende werking. Daarmee wordt het voor de NMa mogelijk om behalve ondernemingen ook opdrachtgevers en feitelijk leidinggevendenden te beboeten. Tevens onderzoek ik enkele andere mogelijkheden ter verbetering van de handhaving van het mededingingsrecht, zoals een boeteverhoging.

Vooruitblik 2008

2008 wordt een belangrijk jaar voor de NMa. Op 1 januari 2008 is haar takenpakket uitgebreid met het toezicht uit hoofde van de Wet markttoezicht registerloodsen. Bovendien kan zij in 2008 ervaring opdoen met de nieuwe bevoegdheden waarover zij sinds 1 oktober 2007 beschikt. Volgens de NMa Agenda 2008, die in januari werd gepresenteerd, staan de thema's spontane naleving en risicogericht handhaven in 2008 centraal. In mijn toezicht op de NMa zal ik in 2008 bijzondere aandacht besteden aan bovengenoemde aspecten.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven