

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2009

Nr. 55

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2009

Hierbij bied ik u het jaarverslag aan van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) over 2008.¹ In haar jaarverslag verantwoordt de NMa, met inbegrip van haar sectorspecifieke kamers Energiekamer en Vervoerkamer, zich over de uitvoering van haar wettelijke taken uit hoofde van de Mededingingswet, het EG Verdrag, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Wet Personenvervoer 2000, de Spoorwegwet, de Wet Luchtvaart en – sinds 1 januari 2008 – de Wet markttoezicht registerloodsen.

In deze brief zet ik mijn bevindingen omtrent het jaarverslag uiteen. Daarbij sta ik stil bij de thema's en aandachtsvelden van de NMa in 2008 en bij de effecten die het optreden van de NMa heeft. Vervolgens ga ik in op het functioneren van de NMa in algemene zin. Tot slot blik ik kort vooruit op 2009 en de aspecten waarop ik vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de NMa de nadruk zal leggen.

Thema's en aandachtsvelden 2008

In de NMa Agenda 2008² heeft de NMa haar doelstellingen en voornemens voor 2008 en 2009 beschreven. In tegenstelling tot voorgaande jaren publiceert zij de Agenda voortaan niet meer jaarlijks, maar eens per twee jaar. De reden daarvoor is gelegen in de aard van het mededingingstoezicht. Om een doelstelling te bereiken in een bepaalde sector is doorgaans langer dan één jaar aandacht nodig. Voor een kansrijk mededingingsrechtelijk onderzoek is immers grondig en gedegen onderzoek nodig. Daarbij teken ik aan dat de NMa Agenda bij uitstek de gelegenheid is voor belanghebbenden om de NMa over haar activiteiten te bevragen; de NMa Agenda wordt altijd breed geconsulteerd. Daarom vind ik het belangrijk dat de openheid en transparantie van de NMa richting belanghebbenden in tussenliggende jaren op een andere wijze gewaarborgd blijft. Daarom vind ik het goed dat de NMa hiervoor, bijvoorbeeld via consultatie van haar uitvoeringsregels en veelvuldig contact met het bedrijfsleven, zorg draagt.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zie onder andere www.nmanet.nl

De NMa Agenda 2008 stelt de thema's «spontane naleving» en «risicogericht handhaven» voor 2008 en 2009 centraal. Deze thema's hangen nauw met elkaar samen. De reden om risicogeorieënteed toezicht te ontwikkelen is gelegen in het kabinetsstreven om een «high trust benadering» in het toezicht te bereiken. Toezichthouders zetten hun middelen daar in, waar de kans op overtreding het hoogst is en treden hard op als de regels worden overtreden. Deze benadering zorgt ervoor dat met inzet van minder middelen door de afschrikwekkende werking van hard optreden, toch een zelfde of zelfs beter nalevingsresultaat kan worden bereikt. Hierbij is een hoge spontane naleving echter onmisbaar.

– Spontane naleving

Maar spontane naleving komt niet vanzelf. Marktpartijen worden zich steeds meer bewust van het bestaan van de mededingingsregels en de handhaving daarvan door de NMa. Dat is uiteraard een goede ontwikkeling. Maar tegelijkertijd zorgt dit ervoor dat overtredingen van de regels – die nooit helemaal tot het verleden zullen behoren – achteraf moeilijker zijn op te sporen en te bewijzen. Daarom probeer ik via mijn mededingingsbeleid spontane naleving te stimuleren. Daarvoor maak ik gebruik van verschillende instrumenten.

Een belangrijke is het clementie-instrument. De mogelijkheid dat een karteldeelneer gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van zijn boete krijgt, verhoogt de pakkans. Dat werkt preventief. Tegelijkertijd is clementie een belangrijk handhavinginstrument. Het is dan ook zeer positief dat de NMa in 2008 een aanzienlijk aantal clementieverzoeken heeft gekregen. De voorlichting die de NMa via haar clementiefilm heeft gegeven, heeft daar ook zeker aan bijgedragen. Het is te verwachten dat dit ook tot uiting komt in het aantal onderzoeken dat de NMa met succes heeft uitgevoerd. Ik constateer echter dat dit nog niet het geval is. Een mogelijke verklaring ligt in de doorlooptijd van kartelzaken. Ik ga ervan uit dat het clementie-instrument in 2009 ook op dit punt zijn vruchten begint af te werpen.

Een tweede belangrijke manier om spontane naleving te stimuleren is om hoge sancties in het vooruitzicht te stellen. Mede om die reden werk ik momenteel aan een verhoging van de boetes en de invoering van de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving van de Mededingingswet. De boetebeleidsregels zullen vermoedelijk de eerste helft van 2009 in werking treden. Een wetsvoorstel ter introductie van strafrechtelijke handhaving zal waarschijnlijk in de zomer gereed zijn.

– Risicogericht handhaven

De verhoging van de sancties in mijn boetebeleidsregels sluit naadloos aan bij de risicogeorieënteede benadering van high trust. Het toezicht van de NMa is van oudsher al risicogeorieënteed. De NMa moet immers prioriteiten stellen, omdat zij onmogelijk op continue basis alle sectoren van de gehele economie in de gaten kan houden. Dit doet zij onder meer door sectoren als aandachtsveld aan te merken. In de NMa Agenda 2008 worden vijf sectoren als speciale aandachtsvelden benoemd, namelijk: zorg, financiële dienstverlening, food- en agri-industrie, energie en post. Belangrijke redenen om een sector als aandachtsveld te benoemen, is dat er bijzondere risico's bestaan voor de mededinging. Dat kan bijvoorbeeld zo zijn vanwege een marktstructuur met een beperkt aantal aanbieders (bijv. financiële dienstverlening, post en food- en agri) of vanwege de transitie van (semi-)publieke sector naar private sector (bijv. zorg, energie en post).

In het jaarverslag is te lezen dat op elk van deze aandachtsvelden in 2008 veel is gebeurd. Hoewel het te ver voert om hier op alle zaken afzonderlijk in te gaan, wil ik op een enkele nader ingaan. De meest in het oog sprin-

gende zaak in 2008 is waarschijnlijk de «thuiszorgzaak» waarbij de NMa boetes heeft opgelegd aan vijf thuiszorgorganisaties. De thuiszorg is één van de sectoren waar de afgelopen jaren marktwerking is geïntroduceerd. Doel daarvan is om de kwaliteit en de toegankelijkheid van de thuiszorg te verbeteren en de zorg betaalbaar te houden. De marktwerking in deze sector bevindt zich nog in een overgangsfase tussen overheidsregulering en volledige marktwerking. Juist in zo'n overgangsfase vergen de belangen van consument en bedrijfsleven dat een toezichthouder helder en slagvaardig optreedt. Ik juich het dan ook toe dat de NMa bewuste overtredingen van de Mededingingswet in sectoren in transitie aanpakt.

De risicogerichte benadering van de NMa komt niet alleen bij het vaststellen van de NMa Agenda tot uiting. Ook in het lopende toezicht werkt zij risicogericht. Zij brengt bijvoorbeeld mededingingsrisico's in kaart door middel van marktanalyses. In 2008 heeft zij dergelijke analyses uitgevoerd voor de markt van uitvaartverzekeringen en autoschadeherstel. Verder adviseert de NMa over de gevolgen van voorgenomen regelgeving voor de mededinging en geeft zij inzicht – bijvoorbeeld via uitvoeringsregels – aan het bedrijfsleven over hoe zij invulling geeft aan haar wettelijke taken en bevoegdheden.

Effecten van het mededingingstoezicht

In haar jaarverslag geeft de NMa ieder jaar een inschatting van de effecten die haar optreden heeft gehad op de Nederlandse economie en daarmee op de welvaart van de consument. In 2008 heeft het optreden van de NMa op basis van conservatieve aannames ongeveer € 700 miljoen aan consumentenwelvaart opgeleverd. Dat is ongeveer € 85 miljoen meer dan in 2007. Het gaat daarbij om de direct te berekenen korte termijn-effecten van formele besluiten op prijzen en aangeboden hoeveelheden. Het preventieve effect van het mededingingsbeleid en -toezicht en het effect van alternatieve handhavingsinstrumenten worden niet meegenomen, omdat die zeer moeilijk zijn te kwantificeren.

Naast het effect voor de consumentenwelvaart heeft het toezicht van de NMa ook gevolgen voor de lasten van het bedrijfsleven. Deze toezichtlasten dienen tot een minimum beperkt te worden. Met het oog hierop heeft de NMa in 2008 gewerkt aan het tot stand brengen van een Markttoezichthoudersberaad. Dit beraad zal in de eerste helft van 2009 voor het eerst bijeenkomen. Het beraad is bedoeld om een platform te bieden voor multilaterale samenwerking tussen de markttoezichthouders NMa, OPTA, AFM, NZa, DNB en Consumentenautoriteit. Deze toezichthouders hebben in de praktijk met vergelijkbare vraagstukken te maken. In het beraad kunnen kennis en best practices over dergelijke vraagstukken met elkaar worden uitgewisseld en afspraken worden gemaakt over een gezamenlijke aanpak van thema's.

Het beraad geeft daarmee invulling aan het voornemen om te komen tot een Code Markttoezicht, dat ik vorig jaar in mijn bevindingen heb aangehouden. Het beraad is een welkom initiatief. Mijn verwachting is dat het zal zorgen voor een vermindering van de toezichtlasten omdat kennisdeling en gezamenlijk optreden de efficiëntie van het toezicht ten goede komen. Ik reken er dan ook op het beraad in 2009 met concrete initiatieven komt om hieraan invulling te geven.

Functioneren NMa

In mijn bevindingen bij het NMa Jaarverslag over 2007 ben ik uitgebreid ingegaan op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (ARK) in het rapport «Toezicht op mededinging door de NMa» (Kamerstukken II, 2006–

2007, 31 055, nr. 2). Dit rapport gaat over het functioneren van de NMa in het algemene mededingingstoezicht. Het beeld is over het algemeen erg positief. Wel heeft de ARK enkele aanbevelingen gedaan voor de verdere verbetering van het functioneren van de NMa. Het overgrote deel daarvan had de NMa reeds opgevolgd. Tot mijn genoegen constateer ik dat de NMa inmiddels ook opvolging heeft gegeven aan de nog openstaande aanbevelingen. Het gaat om de aanbevelingen om inzicht te geven in de criteria voor alternatieve handhaving en in de interne normen voor doorlooptijden van onderzoeken. Dit heeft zij gedaan door middel van publicatie van het document «Handhaving door de NMa» op haar website en in de Staatscourant. Dit verduidelijkt de wijze waarop de NMa haar handhavingsbevoegdheden inzet, overigens zonder de benodigde flexibiliteit in die inzet te verliezen. Onder de link «procedures» geeft de NMa op haar website ook meer inzicht in de interne doorlooptijden voor mededingingszaken. Hierbij gaat het om normen voor interne sturing en niet om maximale, fatale termijnen. Maximale doorlooptijden zouden namelijk de druk op de NMa kunnen vergroten om onderzoeken minder zorgvuldig uit te voeren.

In mijn brief van 4 juli 2008 (Kamerstukken II, 2007–2008, 24 036, nr. 349) heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de aanscherping van de scheiding tussen het mededingingsbeleid, dat tot mijn verantwoordelijkheid behoort, en de uitvoering daarvan door de NMa. In 2008 heb ik daartoe een eerste stap genomen. Dit voorkomt enerzijds dat de NMa op de stoel van de beleidsmaker kan gaan zitten of andersom. Ook verduidelijkt dit de grenzen waarbinnen de NMa slagvaardig en onafhankelijk kan functioneren. Op 1 november 2008 is het aangepaste Relatiestatuu EZ-NMa 2008 (Staatscourant 2008, 212, p. 2) in werking getreden. Daarin is opgenomen dat de NMa nieuwe uitvoeringsregels of aanpassingen van bestaande uitvoeringsregels aan mij moet voorleggen. Indien ik van mening ben dat de uitvoeringsregels in strijd zijn met het recht of het algemeen belang van een goede taakuitvoering van de NMa, kan ik deze afkeuren. De tweede stap in de aanscherping van de scheiding tussen beleid en uitvoering, namelijk het vervangen van de uitvoeringsregels van de NMa ten aanzien van boeteoplegging en clementieverlening door beleidsregels van mijzelf, zal in de eerste helft van 2009 worden gezet.

Vooruitblik 2009

Voor de Nederlandse economie zal 2009 een moeilijk jaar worden. Dat zal ook zijn invloed hebben op het werkkterrein van de NMa. Uiteraard mogen de bijzondere omstandigheden waarmee ondernemingen worden geconfronteerd niet uit het oog worden verloren, maar de crisis mag niet als vrijbrief voor mededingingsbeperkend gedrag door ondernemingen worden aangegrepen. Zulk gedrag belemmert de benodigde innovatie en creatief ondernemerschap en leidt tot hogere prijzen en minder keuzevrijheid voor de consument. Dat draagt niet bij aan het consumentenvertrouwen en economisch herstel.

Juist in tijden van crisis hebben publieke belangen, zoals financiële stabiliteit en werkgelegenheid, een grote invloed. Maar ook in sectoren als de zorg spelen publieke belangen, denk aan de kwaliteit en bereikbaarheid van zorg, een steeds grotere rol. Het mededingingsrecht biedt de ruimte om rekening te houden met dergelijke belangen. Gezien deze ontwikkelingen zal 2009 voor de NMa een jaar worden waarin zij voor nieuwe uitdagingen komt te staan.

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