

Vergaderjaar 1996–1997

**24 036**

## **Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit**

**Nr. 45**

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 april 1997

Namens het kabinet bieden wij u hierbij **het eindrapport van de werkgroep «Markt en overheid»** aan.<sup>1</sup>

#### **1. Achtergrond**

De overheid concurreert in talloze situaties mee met het bedrijfsleven. In het parlement is hiervoor regelmatig aandacht gevraagd. Gelet op de wenselijkheid een visie te ontwikkelen op ongelijke concurrentieverhoudingen die zich hierbij kunnen voordoen, heeft het kabinet in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) een werkgroep «Markt en overheid» ingesteld. Deze heeft tot taak een analyse te maken van marktoptreden van (semi-)overheidsinstellingen in concurrentie met derden.

Twee vormen van overheidsproductie zijn geen onderwerp van deze beschouwing. Het voor eigen gebruik verrichten van economische activiteiten valt binnen de normale activiteiten van organisaties, ook al is er een marktalternatief. Ook zijn sommige markten voorbehouden aan een (semi-)publieke voorzieningswijze. De vraag wat wél en wat niet een publieke taak is, staat in dit project niet ter discussie. Het onderwerp richt zich op het meeconcurreren met derden op open markten.

#### **2. Rapport van de werkgroep**

(Semi-)overheidsinstellingen die in concurrentie treden met particuliere ondernemingen doen dat vaak vanuit een positie van exclusiviteit, zoals bijvoorbeeld een monopolie, die zij voor hun publieke taak hebben. De werkgroep spreekt van «organisaties met exclusieve of bijzondere marktrechten», afgekort OEM. Het gaat om een variëteit van overheidsorganisaties: zowel dienstonderdelen van de rijksoverheid, van gemeenten en provincies, als zelfstandige bestuursorganen, overheidsbedrijven, maar ook sommige private rechtspersonen hebben een publieke

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

taak en kunnen uit dien hoofde op de markt opereren. De werkgroep kiest het uitgangspunt «gelijke monniken, gelijke kappen» wanneer OEM's in concurrentie treden met derden. Dit uitgangspunt leidt de werkgroep tot de hoofdregel dat meeconcurreren ongewenst is, omdat gelijke spelregels niet goed tot stand zijn te brengen. Binnen een organisatie die én publieke taken én marktactiviteiten in concurrentie verricht, kunnen volgens de werkgroep geen afdoende maatregelen worden getroffen om concurrentieverstoring te voorkomen. Ook «Chinese muren» helpen hier volgens de werkgroep niet, omdat binnen één organisatie altijd kruisverkeer zal blijven bestaan. Dit brengt de werkgroep tot de opvatting dat marktactiviteiten in beginsel afgescheiden en afgestoten moeten worden. Op deze hoofdregel geldt op basis van overwegingen van algemeen belang een viertal uitzonderingen. De werkgroep constateert dat er vier situaties kunnen zijn waarin besloten kan worden tot meeconcurreren, waardoor het belang van volledige gelijkheid van concurrentiecondities moet wijken:

- marktactiviteiten zijn onlosmakelijk verbonden aan de publieke taakvervulling van de OEM; deze uitzonderingsgrond ligt al in de beschrijving van casuspositie I besloten.
- marktactiviteiten op het gebied van kennisinfrastructuur onder bepaalde voorwaarden;
- voor het uitvoeren van een overheidstaak is om technische en/of operationele redenen een ondeelbare minimumcapaciteit nodig aan technische productiemiddelen, wat kan leiden tot een voor de overheidstaak onbenutte restcapaciteit. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt naar bestaande en nieuwe gevallen.
- er is een beslissing genomen om de publieke taak onder concurrentie te plaatsen.

Ook indien deze uitzonderingen van toepassing zijn moeten, via de toepassing van gedragsregels, evenwel zoveel mogelijk gelijke concurrentiecondities gelden. De werkgroep adviseert om wettelijke regels vast te stellen. Ook adviseert zij de Wet op de vennootschapsbelasting (vpb) aan te passen in die zin dat OEM's, indien en voorzover zij op open markten in concurrentie treden met derden, in beginsel vpb-plichtig worden. Ook vindt de werkgroep dat een onafhankelijke toezichthouder moet worden aangewezen, die uit eigen beweging of op basis van klachten kan optreden.

### 3. Oordeel van het kabinet en implementatie

Het kabinet heeft met veel waardering kennis genomen van het rapport van de werkgroep. Het door de werkgroep voorgestelde normenstelsel biedt, met het oog op de totstandkoming van een evenwichtige beleidsafweging, een goed beoordelingskader voor het marktoptreden van aan de overheid gelieerde instellingen die in concurrentie met derden treden. Wel geldt dat sprake is van een breed terrein van marktactiviteiten, met spelers bij rijksoverheid, zbo's, andere overheden en overheidsbedrijven. Het kabinet meent dat de spelregels nader moeten worden uitgewerkt in hun concrete toepassing op specifieke terreinen en organisaties. Langs vier lijnen worden implementatie-activiteiten ontwikkeld.

Eerste lijn: rijksoverheid. Op het niveau van de rijksoverheid zullen de spelregels van de werkgroep worden toegepast op ambtelijke diensten die onder de ministeries van resp. EZ<sup>1</sup>, Financiën<sup>2</sup>, Defensie<sup>3</sup>, VROM<sup>4</sup> vallen. Als uitkomst van deze doorlichting worden in eerste instantie concept-aanwijzingen voor de rijksdienst opgesteld (gereed in januari 1998); aan de hand daarvan worden dan stapsgewijs andere diensten doorgelicht (zie tweede lijn). In de periode tot de nieuwe Aanwijzingen voor de rijksdienst van kracht worden, zal overigens de bestaande «Beleidslijn werken voor organisaties binnen en buiten de Rijksoverheid» van kracht blijven.

<sup>1</sup> dit zijn: Senter, CBS, CPB, EVD, BIE (Bureau Industriële Eigendom)

<sup>2</sup> dit zijn: Belastingdienst en Dienst der domeinen

<sup>3</sup> dit zijn: Defensievliegvelden en Instituut Defensie Leergangen

<sup>4</sup> dit is: Rijksgebouwendienst

Een aantal zbo's en overheidsbedrijven op het terrein van EZ<sup>1</sup> en Financiën<sup>2</sup> zal eveneens worden doorgelicht. Dit zal leiden tot nadere voorstellen met betrekking tot marktactiviteiten in concurrentie met derden van deze OEM's; deze zullen in januari 1998 gereed zijn.

Tweede lijn: inventarisatie en stapsgewijze doorlichting. Deze start tegelijk met de eerste lijn. Om te beginnen wordt een inventarisatie gemaakt van OEM's op het gehele terrein van rijksoverheid van zbo's en van overheidsbedrijven. Dit leidt, over de volle breedte van het veld van aan de rijksoverheid gelieerde instellingen, tot een beeld van alle organisaties met publieke taken die op de markt opereren. In juni 1997 zal het kabinet, op basis van de uitkomsten van de inventarisatie, een besluit nemen over de vraag welke (clusters van) OEM's zullen worden doorgelicht, alsmede over de opzet van de doorlichting. De doorlichting zal een stapsgewijs karakter hebben. De doorlichting zal ook aandacht besteden aan de manier waarop het beoordelingskader van de werkgroep verder moet worden uitgewerkt en aan financiële aspecten. Het implementatieplan voor de doorlichting zal in juni 1997 aan het parlement worden gezonden.

Langs de hierboven geschetste lijnen zal het beoordelingskader van de werkgroep worden vertaald in spelregels, die, indien de noodzaak hiervan zich aandient, als eindperspectief de vorm van wettelijke regelgeving zullen krijgen. De eerste twee implementatielijnen zullen daarnaast besluitvorming genereren over de consequenties die het kabinet aan de doorlichting wil verbinden. In deze besluitvorming zal, door de toepassing van het beoordelingskader, de afweging tussen het belang van gelijke concurrentieverhoudingen en andere, eventueel daarmee conflicterende belangen, worden gemaakt. Ook wordt bezien in hoeverre andere belangen kunnen worden geacommodeerd door overgangsmaatregelen (zoals spreading in de tijd) bij implementatie.

In dit kader is van belang dat de werkgroep adviseert tot een herziening van de Wet op de vennootschapsbelasting op het punt van de belastingplicht voor overheidsbedrijven. Thans bestaat voor deze bedrijven het regime van «niet vpb-plichtig, tenzij». Het kabinet onderschrijft het door de werkgroep voorgestane uitgangspunt van «vpb-plichtig, tenzij» voor activiteiten door overheidsbedrijven op open markten in concurrentie met derden. Alvorens hierover tot een eindoordeel te komen, wil het kabinet zich, als onderdeel van de bovengenoemde inventarisatie, een beeld verschaffen van de consequenties indien dit uitgangspunt in de praktijk zou worden toegepast. In de stapsgewijze doorlichting zal vervolgens tot nadere uitwerking worden gekomen. Hieraan zal in het bovengenoemde implementatieplan nader aandacht worden besteed.

Derde lijn: andere overheden. Met organisaties van VNG en IPO zal bestuurlijk overleg met een kabinetsdelegatie plaatsvinden over de wijze waarop in het licht van de aanbevelingen van de werkgroep Cohen zal worden omgegaan met mogelijke ongelijke concurrentieverhoudingen op het terrein van de lagere overheden. Over de uitkomsten van dit overleg wordt het parlement voor de zomer 1997 geïnformeerd.

Vierde lijn: toezicht. De uitwerking en vormgeving van het toezicht zal ter hand worden genomen nadat de MDW-werkgroep «toezicht» zal

---

<sup>1</sup> dit zijn: energiedistributiebedrijven

<sup>2</sup> dit zijn: Bank Nederlandse Gemeenten NV, Waterschapsbank NV

hebben gerapporteerd. Ook het aspect van een mogelijk beroep door derden zal hierbij worden gezien.

De Minister van Economische Zaken,  
G.J. Wijers

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager