

Vergaderjaar 2007–2008

24 036

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 349

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2008

In deze brief informeer ik u over de uitkomsten van de evaluatie van het Relatiestatuumt EZ-NMa¹ en de wijze waarop ik de scheiding tussen het mededingingsbeleid, dat tot de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken (EZ) behoort, en taken ter uitvoering van de Mededingingswet (Mw) en enkele andere wetten door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) zal aanscherpen. Hiermee kom ik tegemoet aan mijn toezegging in het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor EZ over het NMa Jaarverslag 2007 en de bagatelvrijstelling op 14 mei jl.² om uw Kamer hierover voor het zomerreces te berichten.

1. Evaluatie Relatiestatuumt EZ-NMa

Het Relatiestatuumt bevat afspraken over samenwerking tussen het ministerie van EZ en de NMa, voor zover deze niet wettelijk zijn geregeld. Ook zijn afspraken tussen de ministeries van EZ en Verkeer en Waterstaat (V&W) en de NMa opgenomen over de Vervoerkamer die onderdeel is van de NMa. Conform artikel 24 van het Relatiestatuumt is twee jaar na inwerkingtreding een organisatiebrede evaluatie bij EZ, de NMa en V&W uitgevoerd. Gebleken is dat het Relatiestatuumt een helder kader voor samenwerking biedt en dat deze in de praktijk goed verloopt. De evaluatie is een goede aanleiding om het organisatiebrede bewustzijn van de afspraken verder te versterken en om de goede samenwerking te behouden. De uitkomsten van de evaluatie zullen leiden tot enkele kleine wijzigingen in het Relatiestatuumt. De belangrijkste daarvan betreft het stroomlijnen van het aantal reguliere overleggen tussen EZ en de NMa op de verschillende niveaus. Het gewijzigde Relatiestatuumt zal worden gepubliceerd in de Staatscourant en aan uw Kamer worden gezonden.

2. Aanscherping scheiding beleid en uitvoering

Als minister van EZ ben ik verantwoordelijk voor het mededingingsbeleid, de vertaling daarvan in de Mw en daarbij behorende lagere regelgeving, en in generieke zin voor het functioneren van de NMa. In verband met die

¹ Stcrt. 20 december 2005, nr. 247, p. 14.

² Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 XIII/24 036, nr. 58.

verantwoordelijkheid kan ik er via beleidsregels voor zorgen dat het optreden van de NMa in het verlengde ligt van de door de minister uitgezette beleidsmatige koers. De NMa is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de mededingingsregels en is bevoegd om besluiten te nemen in individuele mededingingszaken. Zoals elk bestuursorgaan kan de NMa op grond van de Algemene wet bestuursrecht beleidsregels (in de Mw «uitvoeringsregels» genoemd) opstellen ter verduidelijking van de wijze waarop zij haar bevoegdheden toepast. Dat heeft zij in het verleden meermalen gedaan. Die uitvoeringsregels zijn destijds met de minister van EZ afgestemd.

De Mw is georiënteerd op de kaders in het EG-Verdrag en de Europeesrechtelijke jurisprudentie ter zake. De in de Mw opgenomen normen inzake het kartelverbod, het misbruikverbod, de fusietoets en de handhavingsbevoegdheden (boetes en clementie) zijn ruim. Dit maakt de uitvoeringsruimte van de NMa relatief groot. Daarom probeert de NMa in haar uitvoeringsregels duidelijkheid te verschaffen aan het bedrijfsleven over de wijze waarop zij die ruimte invult. Om werkelijk houvast te bieden is het vaak onvermijdelijk dat die uitvoeringsregels uitvoerig en gedetailleerd zijn. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat de NMa zich niet beperkt tot uitvoering, maar beleid maakt. Onder andere vanuit uw Kamer is dergelijke kritiek geuit. Ik kan mij inderdaad voorstellen dat niet altijd even duidelijk is waar in de praktijk de verantwoordelijkheid van de minister van EZ ophoudt en die van de NMa begint en omgekeerd. Daarom wil ik de scheiding tussen beleid en uitvoering aanscherpen. Dit voorkomt 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 opereren. Deze aanscherping zal vorm krijgen door twee instrumenten: beleidsregels van de minister van EZ aangevuld met een afkeuringsrecht voor de minister van EZ ten aanzien van uitvoeringsregels van de NMa.

De bevoegdheid van de minister om zelf beleidsregels vast te stellen met betrekking tot bevoegdheden van de NMa bestaat al en is opgenomen in artikel 5d van de Mw. Dit is een belangrijk middel om ervoor te zorgen dat het optreden van de NMa in het verlengde ligt van de door de minister uitgezette beleidsmatige koers. Ik ben voornemens van deze bevoegdheid gebruik te maken ten aanzien van de bevoegdheden van de NMa inzake boetes en clementie¹. Juist ten aanzien van de uitvoeringsregels «Boetecode 2007» en «Richtsnoeren clementie» van de NMa is vanuit uw Kamer kritiek geuit dat zij daarin beleid maakt. Die uitvoeringsregels zijn namelijk uitvoerig en gedetailleerd, en geven algemene kaders waarbinnen de NMa in individuele zaken handhavend optreedt. Deze uitvoeringsregels komen bij inwerkingtreding van mijn beleidsregels inzake boetes en clementie te vervallen. Uiteraard blijft de bevoegdheid om in individuele zaken boetes op te leggen of clementie te verlenen exclusief voorbehouden aan de NMa.

Vaak zal het niet mogelijk of wenselijk zijn normen uit de Mw vooraf in te kaderen. De normen inzake het kartel- en misbruikverbod en de fusietoets zijn gericht op het tegengaan van negatieve effecten van economische macht. Of daarvan sprake is, is afhankelijk van vele factoren in het individuele geval en dat laat zich niet vooraf regelen. Voorafgaand inkaderen van dergelijke normen kan soms zelfs onbedoelde effecten hebben: verboden wordt wat niet schadelijk is of toegestaan wordt wat juist wel schadelijk is. Uitvoeringsregels van de NMa ter invulling van zulke normen bevatten dan vaak ook nauwelijks algemene kaders of criteria, maar veelal een reeks (cijfer-)voorbeelden. Zo licht de NMa bijvoorbeeld in haar technische «Richtsnoeren samenwerking ondernemingen» aan de hand van voorbeelden toe hoe zij samenwerking in bepaalde gevallen

¹ Overigens zal ik om andere redenen dan de aanscherping van de scheiding tussen beleid en uitvoering ook beleidsregels opstellen inzake de regulering van het gastransportnet (Kamerstukken II, 2007–2008, 29 023, nr. 58) en de fusietoets in de zorg (aangekondigd in de brief «Kiezen voor bereikbaarheid en kwaliteit in de zorg» van de minister van VWS aan uw Kamer van 27 juni jl.).

beoordeelt. Om te waarborgen dat ook zodanige uitvoeringsregels van de NMa binnen de door de minister uitgezette beleidsmatige koers blijven, acht ik het wenselijk dat deze voortaan vooraf aan de minister van EZ worden voorgelegd. Indien de uitvoeringsregels volgens de minister in strijd zijn met het recht of het algemeen belang, dan kan hij die uitvoeringsregels afkeuren. Deze kunnen dan niet in werking treden voordat de NMa de noodzakelijke wijzigingen heeft aangebracht. Indien nodig kan de minister van EZ gebruik maken van zijn bevoegdheid om zelf beleidsregels op te stellen. Als geen gebruik wordt gemaakt van het afkeuringsrecht, dan treden de uitvoeringsregels van de NMa wel in werking. Het afkeuringsrecht waarborgt dat de bevoegdheid van de NMa om uitvoeringsregels op te stellen blijft bestaan en tegelijkertijd dat de NMa daarin geen beleid maakt.

Anders dan de bevoegdheid van de minister van EZ om zelf beleidsregels vast te stellen, bestaat het afkeuringsrecht op dit moment nog niet. Ik zal het afkeuringsrecht op korte termijn introduceren door dit mee te nemen in de hiervoor genoemde aanpassing van het Relatiestatuu. Het afkeuringsrecht zal gaan gelden voor nieuwe uitvoeringsregels van de NMa en aanpassingen in bestaande uitvoeringsregels van de NMa. Al bestaande uitvoeringsregels hoeven niet alsnog te worden voorgelegd. Op de langere termijn overweeg ik het afkeuringsrecht wettelijk te regelen. Alsdan ligt het voor de hand dat te doen bij de aanpassing van de Mw naar aanleiding van de Kaderwet ZBO's.

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