

Vergaderjaar 2003–2004

27 639¹

Wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van het bestuursorgaan van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot zelfstandig bestuursorgaan

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2003

Inleiding

Door middel van een brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer van 10 september 2002 (Kamerstukken I 2001/2002, 27 639, nr. 228f) heeft de toenmalige Minister van Economische Zaken verzocht de behandeling van het wetsvoorstel houdende wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van het bestuursorgaan van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot zelfstandig bestuursorgaan (hierna: wetsvoorstel «NMa ZBO») aan te houden. In deze brief is de toezegging gedaan om de relatie te schetsen tussen de verzelfstandiging van de NMa en het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken I 2001/2002, 27 426, nr. 276) en het strategisch akkoord, het kabinetsstandpunt met betrekking tot de evaluatie van de Mededingingswet en de opportuniteit van het samengaan van de NMa met OPTA mede in relatie tot het hebben van rechtspersoonlijkheid van de NMa.

In overeenstemming met het gevoel van de Ministerraad kan ik u hierover het volgende berichten.

I Het belang van de verzelfstandiging van de NMa

Voor een sterke en concurrerende economie is een slagvaardige overheid noodzakelijk die een beleid voert dat erop is gericht om het beste uit de Nederlandse economie te halen. Bij dat beleid is een scherp en krachtig toezicht essentieel om het beleid ook te doen slagen. Onderdeel van het beleid gericht op de vergroting van de concurrentiekracht is een goed mededingingsbeleid dat bedrijven stimuleert, binnen de grenzen die de overheid stelt, om optimaal te presteren. Voor een daadkrachtige handhaving van dat beleid is een efficiënte, onafhankelijke en slagvaardige NMa van het grootste belang, zowel voor het bedrijfsleven als voor de consument.

¹ De eerder verschenen stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EK nrs. 228, 228a, 228b, 228c, 228d, 228e en 228f, vergaderjaar 2001–2002.

In het streven naar een daadkrachtige handhaving van het mededingingsbeleid past het wetsvoorstel NMa ZBO. De kern van het wetsvoorstel is te komen tot een versterking van de uitvoering van de Mededingingswet door het *depolitiseren* van het toezicht op de naleving van deze wet. Het wetsvoorstel strekt ertoe de uitvoering onafhankelijk te maken door het wegnemen van de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken om in *individuele* mededingingszaken aanwijzingen te kunnen geven. In de Mededingingswet wordt formeel tot uiting gebracht dat individuele aanwijzingen niet meer kunnen worden gegeven. Hierbij acht ik met name van belang dat het bedrijfsleven *vooraf* dient te weten welke regels van toepassing zijn. De wetgever bepaalt wat het speelveld voor de NMa is en wat de spelregels zijn waaraan de NMa zich dient te houden. Het is ongewenst dat de Minister van Economische Zaken daarna in individuele gevallen zich gaat bemoeien met de toepassing van de «spelregels» door het geven van een individuele aanwijzing. Marktpartijen én consumenten moeten er op kunnen vertrouwen dat enkel op basis van de wet toezicht wordt gehouden en niet op basis van politieke voorkeuren. Het verzelfstandigen van de NMa vergroot daarom de rechtszekerheid voor het bedrijfsleven en de effectiviteit van de NMa. Daarnaast wordt voorkomen dat de Minister van Economische Zaken, en mogelijk andere ministers, geconfronteerd worden met lobby's om te interveniëren in individuele zaken. Marktpartijen worden door de verzelfstandiging gedwongen om alleen op inhoudelijke gronden hun zaak te bepleiten, waardoor een betere uitvoering van de Mededingingswet wordt bereikt.

Het belang van een onafhankelijke NMa wordt breed onderschreven. In het kabinetsstandpunt op het rapport van de Commissie Borghouts «Vertrouwen in onafhankelijkheid» (Kamerstukken II 2000/2001, 27 831, nr. 11) is reeds aangegeven dat wanneer directe politieke bemoeienis in concrete gevallen onwenselijk is, externe verzelfstandiging is aangevoelen, omdat zowel de toezichthoudende organisatie, als burgers en belanghebbenden, de minister en het parlement erop moeten kunnen vertrouwen dat toezicht zoveel mogelijk onafhankelijk, transparant en professioneel wordt uitgeoefend. De externe verzelfstandiging van de NMa is hiermee in overeenstemming.

Voorts hebben reeds voor de behandeling in de Tweede Kamer de SER, de Consumentenbond, het VNO-NCW en de OESO gewezen op het belang van een verzelfstandigde NMa.

Ten slotte heeft recent ook het Europees Parlement zijn voorkeur uitgesproken voor een depolitisering van het mededingingstoezicht, met name omdat vanaf 1 mei 2004 op grond van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van de Europese Unie van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PbEG 2003, L 1), de Europese mededingingsautoriteiten samen met de Europese Commissie een formeel Europees mededingingsnetwerk gaan vormen¹.

Met het realiseren van de ZBO-status voor de NMa wordt tevens een bijdrage geleverd aan de uitvoering van de motie van het lid der Tweede Kamer de heer Atsma (Kamerstukken 2002/2003, 28 244, nr. 32). In deze motie, die is ingediend naar aanleiding van de Parlementaire enquête Bouwnijverheid, heeft de Tweede Kamer de minister immers verzocht om de handhaving van de mededingingsregels te versterken.

Het toekennen van de ZBO-status aan de NMa wil ik ten slotte ook plaatsen in mijn visie ten aanzien van toezichthouders in het algemeen. De wetgever stelt de grenzen vast waarbinnen het toezicht kan worden uitgeoefend. De minister bepaalt binnen de grenzen van de wet het beleid en kan daarvoor zo nodig de toezichthouder algemene aanwijzingen geven. Hierop is de minister aanspreekbaar. De toezichthouder houdt

¹ Rapport van het Europees Parlement n.a.v. het voorstel voor Verordening 1/2003 A5-0229/2001 van 21 juni 2001 p. 22.

vervolgens toezicht op individuele gevallen binnen de grenzen van de wet én de grenzen van het beleid zoals dat door de minister is bepaald. Ik wil hierover geen enkel misverstand laten bestaan en heb de onder mij vallende toezichthouders hiervan op de hoogte gebracht. Deze delen mijn opvattingen.

II De relatie tussen dit wetsvoorstel en de kaderwet ZBO's en het Strategisch Akkoord

Als uitgangspunt bij het wetsvoorstel NMa ZBO is het wetsvoorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: wetsvoorstel Kaderwet ZBO's)¹ genomen. Dit wetsvoorstel biedt voor ZBO's een pakket aan sturingsinstrumenten waarvan gemotiveerd afgeweken kan worden. De materiële bepalingen uit dit wetsvoorstel hebben zoveel mogelijk hun beslag gevonden in het voorliggende wetsvoorstel NMa ZBO.

Een uitzondering is gemaakt voor de bevoegdheid van de minister om besluiten van het ZBO te kunnen vernietigen (artikel 22, eerste lid, van het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's). Deze mogelijkheid om achteraf nog besluiten van de NMa te kunnen vernietigen, verdraagt zich niet met de beoogde onafhankelijkheid in individuele gevallen.

De andere verschillen zijn grotendeels ontstaan door wijzigingen van het oorspronkelijke wetsvoorstel Kaderwet ZBO's tijdens de behandeling daarvan in de Tweede Kamer de Staten-Generaal. Het wetsvoorstel NMa ZBO wijkt thans op de volgende punten af van het voorstel Kaderwet ZBO's zoals dat thans in de Eerste Kamer der Staten-Generaal ligt.

- De bepaling dat een lid van een zelfstandig bestuursorgaan niet tevens een aan de minister ondergeschikte ambtenaar kan zijn (artikel 9 wetsvoorstel Kaderwet ZBO's) is niet opgenomen in het wetsvoorstel NMa ZBO.
- Benoeming, schorsing en ontslag van de leden van het zelfstandig bestuursorgaan door de minister (artikel 12 wetsvoorstel Kaderwet ZBO's). Als gevolg van een amendement is in het wetsvoorstel NMa ZBO bepaald dat benoeming, schorsing en ontslag gebeurt bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van Economische Zaken (artikel 3, tweede lid).
- Het ontbreken in het wetsvoorstel NMa ZBO van een expliciete zorgplicht voor onder meer een tijdige voorbereiding en uitvoering van taken, de zorgvuldige behandeling van personen en instellingen en het treffen van voorzieningen waardoor personen en instellingen met voorstellen tot verbetering van werkwijzen en procedures kunnen komen (artikel 19 wetsvoorstel Kaderwet ZBO's).
- Het ontbreken in het wetsvoorstel NMa ZBO van de verplichting voor de NMa om aan te geven welke gegevens een vertrouwelijk karakter hebben in het kader van de inlichtingenplicht naar de minister (artikel 20, tweede lid, wetsvoorstel Kaderwet ZBO's).
- Het ontbreken in het wetsvoorstel NMa ZBO van het voorschrift om in het jaarverslag van de NMa het gevoerde beleid met betrekking tot de kwaliteitszorg te beschrijven (artikel 18, eerste lid, van het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's).
- De bevoegdheid voor de minister om nadere regels vast te stellen met betrekking tot de gegevensuitwisseling tussen de raad en de minister (artikel 5e van het wetsvoorstel NMa ZBO). Een soortgelijke bepaling ontbreekt in het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's;
- Benoeming van de leden van de raad van bestuur op basis van deskundigheid op het gebied van de taken waarmee de raad is belast (artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel NMa ZBO). Het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's stelt geen deskundigheidseisen.

¹ TK 2000–2001, 27 426, nrs. 1–2 e.v. Het wetsvoorstel is in de Eerste Kamer aangehouden: EK 2001–2002, 27 426, nr. 276.

Indien de Kaderwet ZBO's in werking treedt, zal worden gezien in hoeverre het nodig en wenselijk is de Mededingingswet aan te passen en verder in lijn te brengen met de Kaderwet ZBO's. In een procedure hiervoor wordt binnen het invoeringstraject van de Kaderwet ZBO's voorzien.

Inmiddels is sinds het Strategisch Akkoord van het vorige kabinet het nodige gebeurd. Het huidige kabinet heeft op 16 mei 2003 het hoofdlijnenakkoord – «meedoen, meer werk, minder regels» – opgesteld. Het kabinet zet in op een effectieve en efficiënte overheid. Minder bureaucratie, meer resultaat. In dit hoofdlijnenakkoord wordt tevens opgemerkt dat het Kabinet de aandacht zal verleggen van (meer) regels naar meer uitvoering, (bestuurlijke) handhaving en effectief toezicht. De verzelfstandiging van de NMa sluit hier zeer goed op aan.

III De relatie tussen dit wetsvoorstel en het kabinetsstandpunt met betrekking tot de evaluatie van de Mededingingswet

De evaluatie van de Mededingingswet is toegesneden op de effectiviteit en de volledigheid van de Mededingingswet. Uit deze evaluatie vloeit voort dat de Mededingingswet op een aantal materiële punten gewijzigd moet worden.

De reactie van het kabinet naar aanleiding van de evaluatie en de daarbij behorende voorstellen zijn in een afzonderlijk kabinetsstandpunt opgenomen. In deze brief volsta ik derhalve met een verwijzing naar dat kabinetsstandpunt (Kamerstukken II 2003/2004, 29 272, nr. 1). Een spoedige verzelfstandiging van de NMa is een belangrijk signaal aan de markt dat de overheid het serieus meent met het neerzetten van een nog krachtiger toezichthouder.

IV De relatie tussen dit wetsvoorstel en de opportuniteit van het samengaan van de NMa met OPTA mede in relatie tot het hebben van rechtspersoonlijkheid van de NMa

Momenteel acht ik het nog niet opportuun om de NMa en OPTA te integreren. Ik wens mij nu nog te beraden of het samengaan van beide toezichthouders inderdaad een effectiever handhavingssysteem oplevert dan twee afzonderlijke toezichthouders. Een dergelijk samengaan van de beide toezichthouders wens ik niet uit te sluiten, maar ik acht het nog te vroeg om hierover nu een besluit te nemen.

Ik ben wel van mening dat de NMa op termijn rechtspersoonlijkheid moet krijgen. Een daartoe strekkend voorstel zal spoedig worden voorbereid. Alvorens de NMa rechtspersoonlijkheid verkrijgt, dient een jaar proefgedraaid te worden met een systeem van baten-lasten. Het wetgevings-traject hiervoor en dit proefdraaien duurt dus minimaal een jaar. Naar mijn mening hoeft een verdere behandeling van het wetsvoorstel NMa ZBO hier echter niet op te wachten.

Conclusie

Gelet op het bovenstaande verzoek ik u daarom de verdere behandeling van het wetsvoorstel ter hand te nemen.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst