

Vergaderjaar 2011–2012

24 036

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 394

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2012

Op 15 maart 2012 heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) conform de artikelen 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en 5g van de Mededingingswet haar jaarverslag over 2011 gepubliceerd¹. Hierin verantwoordt de raad van bestuur van de NMa zich over de uitvoering in 2011 van zijn wettelijke taken op het gebied van mededinging en de specifieke sectoren energie, vervoer en drinkwater². Anders dan voorgaande jaren publiceert de NMa haar jaarverslag voortaan in de vorm van een website en niet meer op papier. Dit past mijns inziens, mede vanuit kostenoogpunt, in deze tijd. In deze brief kijk ik op grond van artikel 5g, derde lid, van de Mededingingswet terug op het functioneren van de NMa in 2011 en blik ik kort vooruit op de komende jaren.

Resultaten 2011

Net als in 2010 had de NMa in 2011 bijzondere aandacht voor vijf sectoren: verwerkende industrie, financiële en zakelijke dienstverlening, zorg, energie en vervoer. Deze heeft zij in haar Agenda 2010–2011 als prioriteiten benoemd. Op basis van de Mededingingswet heeft de NMa handhavend opgetreden in de verwerkende industrie, financiële en zakelijke dienstverlening en zorg. Zo heeft zij in de verwerkende industrie boetes opgelegd aan inzamelaars van zeescheepsafval wegens kartelvorming. Kartelboetes legde de NMa ook op aan ondernemingen in de zakelijke dienstverlening en zorg: wasserijen, handelaren op executieveilingen en aanbieders van AWBZ-zorg werden bestraft. In de zorg ten slotte constateert de NMa tot mijn tevredenheid een toenemend concurrentiebewustzijn bij thuiszorginstellingen. Zo blijkt onder meer uit gesprekken met Raden van Toezicht bij thuiszorginstellingen dat de instellingen steeds meer doen om misstappen in de toekomst te voorkomen.

¹ Zie <http://jaarverslag2011.nma.nl>.

² Deze zijn opgenomen in: Drinkwaterwet, Elektriciteitswet 1998, Gaswet, Loodsenwet, Mededingingswet, Scheepvaartverkeerswet, Spoorwegwet, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Warmtewet, Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijnen aanbesteden, Wet luchtvaart, Wet onafhankelijk netbeheer, Wet op het financieel toezicht en Wet personenvervoer 2000.

Voor energie en vervoer benoemde de NMa de volgende prioriteiten in haar Agenda: investeringsklimaat voor energienetten, informatievoorziening aan consumenten, integratie van groothandelsmarkten en ontwikkeling van het toezicht op de vervoersmarkten. Met het oog daarop heeft de NMa in 2011 onder meer handhavend opgetreden tegen te hoge tarieven van de beheerder van het landelijke gastransportnet en tegen het niet-verzenden van eindafrekeningen en de wijze van klantenwerving door energieleveranciers. De groothandelsmarkten zijn verder geïntegreerd door de koppeling van de elektriciteitsmarkten in West- en Noord-Europa en maatregelen van de NMa die leiden tot meer concurrentie op de groothandelsmarkt voor gas. Ten aanzien van de vervoersmarkten heeft de NMa de loodsgeldtarieven verlaagd en afspraken gemaakt over nauwere samenwerking met andere onafhankelijke Europese toezichthouders op het spoor.

Ook in andere sectoren dan de prioriteitssectoren heeft de NMa vanwege het verrassingseffect opgetreden. Zo is zij bijvoorbeeld een onderzoek gestart naar mogelijke kartelafspraken tussen mobiele operators en heeft zij de algemene voorwaarden van een brancheorganisatie uit de reisbranche laten aanpassen omdat deze de prijsconcurrentie zouden kunnen beperken.

Dialogo en transparantie

In totaal heeft de NMa in 2011 ruim € 50 miljoen aan boetes opgelegd. Door hun afschrikwekkende werking dragen boetes bij aan de verbetering van de naleving van de wetgeving waarop de NMa toezicht houdt. Zij tracht die naleving ook anderszins te verbeteren, bijvoorbeeld door inzicht te bieden in de wijze waarop zij haar toezicht uitoefent en hierover met ondernemingen in dialoog te gaan. In hun eindrapport van de evaluatie van de NMa in 2010¹ bevelen de onderzoekers van Kwink Groep/TU Delft onder meer aan om deze transparantie en dialoog verder te verbeteren. Een dergelijke verbetering, die ik onderschrijf, mag echter niet zo ver gaan dat de NMa vooraf mededingingsrechtelijk advies geeft over individuele zaken of over alles de dialoog aangaat met de gereguleerde sectoren. Zij dient haar handen vrij te houden om indien nodig en wenselijk handhavend op te treden. De uitdaging voor de NMa is om hierin een juiste balans te vinden.

Ik ben van mening dat de NMa daar steeds beter in slaagt. Naast beleidsregels, brochures en informele zienswijzen heeft zij in 2011 naar aanleiding van de evaluatie besloten door middel van rondetafels de transparantie over de wijze waarop zij haar toezicht uitoefent te vergroten. Tijdens rondetafels kan van gedachten worden gewisseld met vertegenwoordigers van sectoren die de meeste behoefte hebben aan verduidelijking (bijvoorbeeld sectoren in transitie) en/of over onderwerpen ten aanzien waarvan behoefte aan verduidelijking bestaat (bijvoorbeeld duurzaamheid, milieu, kwaliteit van zorg). Op basis hiervan gaat de NMa na hoe zij het beste kan bijdragen aan het wegnemen van onduidelikheden. De eerste rondetafel heeft inmiddels plaatsgevonden en ging over de ruimte die het mededingingsrecht biedt voor duurzaamheidsinitiatieven, bijvoorbeeld in de agrarische sector. Zowel de NMa als de vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven hebben de bijeenkomst als succes bestempeld vanwege het open en constructieve karakter ervan. Enerzijds staat het belang van duurzaamheid in mededingingszaken nu NMa-breed op het netvlies. Anderzijds is er in de sector meer besef ontstaan over de mogelijkheden die het mededingingsrecht biedt aan duurzaamheidsinitiatieven. In 2012 staan meer rondetafels gepland, waaronder een tweede rondetafel over duurzaamheid.

¹ Kamerstukken II 2010–2011, 24 026, nr. 377.

Economische effecten

De NMa publiceert jaarlijks een schatting van de directe effecten van het mededingingstoezicht en het sector specifieke toezicht in de sectoren energie en vervoer voor de consumentenwelvaart. Deze effecten bedragen over 2011 circa € 265 miljoen, vergelijkbaar met het geschatte bedrag in 2010¹. De NMa heeft haar schatting over 2011 extern laten valideren door het Centraal Planbureau (CPB)². Hiermee geeft de NMa gevolg aan de aanbevelingen hiertoe die de Algemene Rekenkamer in het rapport «Toezicht op mededinging door de NMa»³ en Kwink Groep/TU Delft in het eindrapport van de evaluatie van de NMa⁴ hebben gedaan met het oog op het vergroten van het gezag van de berekening van de directe effecten voor de consumentenwelvaart.

Het CPB concludeert in haar «plausibiliteitstoets» dat, voor zover het kan nagaan, de berekening zorgvuldig is doorlopen en dat de systematiek *grosso modo* aansluit bij de economische literatuur. Wel is het CPB van mening dat de interpretatie van de uitkomsten van de berekening op sommige punten voorzichtiger zou kunnen. Het doet daartoe enkele aanbevelingen. Hoewel ik besef dat de berekening een schatting oplevert en geen exactheid pretendeert, geeft de plausibiliteitstoets van het CPB mij vertrouwen dat de NMa de berekening zorgvuldig uitvoert en dat de uitkomst een betrouwbare schatting van de effecten van haar optreden oplevert. Ik verwacht dat het opvolgen van de aanbevelingen van het CPB door de NMa ertoe leiden dat deze betrouwbaarheid in de toekomst nog verder toe zal nemen.

Instelling Autoriteit Consument en Markt

Voor zowel de NMa als voor het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) was 2011 een belangrijk jaar in verband met mijn streven de NMa, OPTA en Consumentenautoriteit (CA) per 1 januari 2013 samen te voegen in de Autoriteit Consument en Markt (ACM), teneinde de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht verder te verbeteren en een besparing op de kosten van het toezicht te realiseren. In 2011 heb ik uw Kamer meerdere malen per brief geïnformeerd over hoe ik de samenvoeging wil bewerkstelligen⁵.

Als eerste formele stap heeft het kabinet in september 2011 ingestemd met het voorstel voor de Instellingswet ACM, die in februari jl. bij uw Kamer is ingediend⁶. Op grond van dit voorstel krijgt de ACM een driehoofdig bestuur, dat als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) onafhankelijk van de beleidsministeries zijn wettelijke taken zal uitoefenen. Daartoe wordt de Kaderwet zbo's van toepassing verklaard. Mede naar aanleiding van de uitvoeringstoets die de NMa, OPTA en CA in augustus 2011 hebben uitgevoerd, bevat de Instellingswet ACM ten opzichte van het regime van deze Kaderwet extra onafhankelijkheidswaarborgen. De beleidsverantwoordelijke minister mag geen instructies in individuele zaken geven en geen ACM-besluiten, anders dan onbevoegd genomen besluiten van algemene strekking, vernietigen. Het ACM-personeel, hoewel in Rijksdienst, staat onder gezag van het bestuur van de ACM en is daarmee volledig onafhankelijk van de beleidsverantwoordelijke ministers. Tot slot heeft de Ministerraad ingestemd met mijn voorstel om de ACM, in afwijking van de hoofdregel voor publiekrechtelijke zbo's om de rijkshuisstijl te voeren, toe te staan een eigen huisstijl en logo te voeren, zodat zij zich ook publiekelijk kan profileren als onafhankelijke autoriteit.

Bij de juridische vorm van zbo past dat de NMa, OPTA en CA – binnen de kaders die de Instellingswet ACM stelt – zelf verantwoordelijk zijn voor de

¹ http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties/archiefpagina_documenten_en_publicaties/discussion_papers/outcome_van_nma_optreden.aspx. Het geschatte bedrag over 2010 is op basis van nieuwe informatie naar boven bijgesteld, zo is te lezen in het jaarverslag 2011.

² <http://www.cpb.nl/publicatie/plausibiliteitstoets-outcome-berekening-nma>.

³ Kamerstukken II 2006–2007, 31 500, nr. 1–2.

⁴ Kamerstukken II 2010–2011, 24 026, nr. 377.

⁵ Kamerstukken II 2010–2012, 31 490, nrs. 55, 69 en 72.

⁶ Kamerstukken II 2011–2012, 33 186.

verdere vormgeving van de ACM-organisatie. In 2011 hebben zij gewerkt aan een organisatieontwerp op hoofdlijnen. Dit ontwerp, dat in 2012 verder zal worden uitgewerkt tot een organisatiebesluit, voorziet in vijf inhoudelijke directies die het toezicht vormgeven, ondersteund door een Directie Bedrijfsvoering en een Economisch Bureau. Dit ontwerp op hoofdlijnen steun ik, omdat dit in mijn ogen alle mogelijkheid biedt om de gewenste verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht en de daarbij horende besparingen te bewerkstelligen.

In 2011 heb ik samen met de toezichthouders gewerkt aan een tweede wetsvoorstel dat de bestaande taken, bevoegdheden en procedures stroomlijnt en vereenvoudigt. Dit zorgt voor een verdere verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de ACM, bovenop de verbetering die voortvloeit uit de samenvoeging van de toezichthouders. Vanwege de hogere mate van juridische en beleidsmatige complexiteit, streef ik ernaar dit wetsvoorstel op 1 januari 2014 in werking te laten treden. Dat laat onverlet dat de voordelen van de Instellingswet ACM al in het overgangsjaar 2013 behaald zullen worden; daarvoor is inwerkingtreding van het tweede wetsvoorstel geen noodzakelijke voorwaarde. Wel zal ik er met de toezichthouders alles aan doen de overgangperiode zo kort mogelijk te houden opdat de extra voordelen van het tweede wetsvoorstel zo snel mogelijk worden gerealiseerd.

De samenvoeging loopt tot dusverre naar mijn volle tevredenheid. Ik ben blij dat de NMa de samenvoeging, en de kansen en voordelen die deze biedt, omarmt. Samen met de OPTA en CA heeft zij de vormgeving van de ACM voortvarend en constructief opgepakt. De samenwerking tussen de toezichthouders en EL&I verloopt zeer soepel. Gezien deze gezamenlijke inspanningen hoop ik op een voortvarend parlementair traject ten aanzien van de wetgeving, zodat de ACM op 1 januari 2013 van start kan gaan.

Vooruitblik komende jaren

Gezien de samenvoeging is 2012 naar verwachting het laatste jaar waarover de NMa zelfstandig een jaarverslag zal uitbrengen. In april zullen de drie toezichthouders gezamenlijk hun voorgenomen organisatiebesluit uitbrengen. De rest van het jaar staat in het teken van de uitvoering daarvan. De toezichthouders zullen reeds in 2012, voor zover de bestaande wetgeving dat mogelijk maakt, zo veel mogelijk samenwerken, bijvoorbeeld op het gebied van bedrijfsvoering.

Uiteraard voert de NMa in 2012 ook «gewoon» haar wettelijke taken uit. Nieuwe taak is het toezicht op de naleving van de Wet Markt en Overheid¹, die naar verwachting op 1 juli 2012 in werking treedt. Deze wet stelt regels omtrent economische activiteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen en overheidsbedrijven teneinde gelijke concurrentieverhoudingen te scheppen tussen deze organisaties/ondernemingen en andere aanbieders van goederen of diensten. In verband met de aanstaande samenvoeging brengt de NMa voor 2012 geen nieuwe Agenda uit. Zij heeft in januari jl. aangekondigd dat zij de Agenda 2010–2011 met een jaar verlengt². Dezelfde sectoren als in 2010 en 2011 houden prioriteit. Daarnaast gaat speciale aandacht uit naar de transportsector. Zodra de ACM een feit is, zal er een ACM-brede agenda verschijnen.

In 2012 wordt de evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet afgerond. Hierbij is specifiek aandacht voor deregulering, dejuridisering,

¹ Wet van 24 maart 2011 tot wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee zijn verbonden (aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid), Staatsblad 2011, 162.

² Zie het NMa-Jaarbericht op: http://www.nma.nl/documenten_en_publicaties/archiefpagina_nieuwsberichten/nieuwsberichten/2012/03_12_nma_bespaart_huishouden_36_euro_in_2011.aspx.

vermindering van de uitvoerings-, toezichts- en administratieve lasten. De bevindingen van de evaluatie worden in de loop van 2012 aan het parlement gezonden.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen