

Vergaderjaar 2001–2002 Nr. 228a

27 639

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

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 april 2002

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft op 26 maart 2002 een brief gezonden aan de minister van Economische Zaken betreffende de relatie tussen wetsvoorstel 27 639 (Wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van het bestuursorgaan van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot een zelfstandig bestuursorgaan) en de toegezegde evaluatie van de Mededingingswet alvorens een voorlopig verslag uit te brengen.

De minister heeft daarop bij brief van 4 april 2002 geantwoord. De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

De voorzitter van de commissie,
Luijten

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen

¹ Samenstelling: Stevens (CDA), Van Leeuwen (CDA), Schoondergang-Horikx (GL), Van den Berg (SGP), Hofstede (CDA (plv.voorzitter), Bierman (OSF), Luijten (VVD) (voorzitter), Ruers (SP), Terlouw (D66), Bierman-Beukema toe Water (VVD), Doesburg (PvdA), Kneppers-Heijnert (VVD), Maas-de Brouwer (PvdA).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Den Haag, 26 maart 2002

In de vaste commissie voor Economische Zaken bestaat behoefte u duidelijkheid te vragen over de relatie tussen wetsvoorstel 27 639 (Wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van het bestuursorgaan van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot een zelfstandig bestuursorgaan) en de toegezegde evaluatie van de Mededingingswet alvorens een voorlopig verslag uit te brengen. De commissie verwijst daarbij naar de in 1999 door de minister van Economische Zaken, ook tijdens de plenaire behandeling in de Eerste Kamer van de Mededingingswet, toegezegde evaluatie. Op grond van die evaluatie zou worden besloten de NMA al dan niet om te vormen tot een zelfstandig bestuursorgaan.

De commissie meent van de regering te kunnen verwachten dat zij haar toezeggingen nakomt. Graag neemt zij dan ook op korte termijn kennis van steekhoudende argumenten die u ertoe hebben gebracht een wetswijziging ter verzelfstandiging van de NMA in te dienen voordat de resultaten van de evaluatie bekend zijn zodat deze bij de behandeling van het wetsvoorstel kunnen worden meegewogen.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
B. Nieuwenhuizen

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2002

Aanleiding

Bij brief van 26 maart jl. heeft de Vaste Commissie voor Economische Zaken van de Eerste Kamer mij verzocht duidelijkheid te geven over de relatie tussen het voorstel tot Wijziging van de Mededingingswet in verband met het omvormen van het bestuursorgaan van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot zelfstandig bestuursorgaan (Kamerstukken I, 2001/2002, 27 639, nr. 228) en de toegezegde evaluatie van de Mededingingswet.

Gaarne ga ik op het verzoek van de commissie in.

Algemeen

De kern van het bedoelde 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 het toezicht onafhankelijk te maken door het wegnemen van de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken om in individuele mededingingszaken aanwijzingen te kunnen geven. Deze bevoegdheid vloeit voort uit de hiërarchische ondergeschiktheid van de directeur-generaal van de NMa aan de Minister van Economische Zaken. De individuele aanwijzingsbevoegdheid is uitvoerig bij de totstandkoming van de Mededingingswet met de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal besproken. Deze bevoegdheid werd toentertijd noodzakelijk geacht met het oog op de onbekendheid met de nieuwe Mededingingswet en de uitvoering daarvan. De mogelijkheid aanwijzingen te geven in individuele gevallen vormde een soort «vangnet» voor mogelijke problemen in de aanloopfase. De regering was aanvankelijk voornemens na vijf jaar te beoordelen of de NMa omgevormd zou kunnen worden tot een zelfstandig bestuursorgaan. Tijdens de behandeling van de Mededingingswet in de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1995/96, 24 707, nrs. 1–3) drongen verschillende fracties erop aan dat de NMa terstond bij de inwerkingtreding van de Mededingingswet de status van zelfstandig bestuursorgaan zou verkrijgen. Tijdens de discussie met de Tweede Kamer in 1997 (Handelingen II 1996/97, blz. 4270/4271, 4281, 4289, 4330/4331, 4352/4353, 4386/4387, 4399/4402, 4409, 4555, 4559/4560) is vervolgens besloten de ervaringen met de NMa als ambtelijke dienst na drie jaar te evalueren en te beslissen of omvorming tot een zelfstandig bestuursorgaan wenselijk is. In het debat met de Eerste Kamer heeft de toenmalige Minister van Economische Zaken opgemerkt het instrument van een individuele aanwijzing nodig te kunnen hebben om in de eerste jaren zijn politieke verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Wel heeft hij aangegeven de NMa de facto vanaf het begin te willen positioneren als een ambtelijke dienst die al bijna als een zelfstandig bestuursorgaan zou functioneren. Hij gaf daarbij aan te hopen dat bij evaluatie zou blijken dat de noodzaak om de individuele aanwijzingsbevoegdheid te hanteren, kan vervallen (Handelingen I, 1996/97, blz. 1427). Door middel van de evaluatie zou bekeken kunnen worden of handhaving van de individuele aanwijzingsbevoegdheid, gelet op de ontwikkeling van de NMa, nog steeds noodzakelijk zou zijn.

Inmiddels is een aantal jaren ervaring opgedaan met het functioneren van de NMa en de werking van de Mededingingswet. Voorts zijn er buiten die wet ontwikkelingen die van belang zijn voor de positie van de NMa. Een en ander heeft mij er toe gebracht voor te stellen de NMa op korte termijn

de status van zelfstandig bestuursorgaan te geven. Een extern onderzoek, waar ik hierna op terug kom, heeft aangetoond dat de NMa als organisatie daar ook op berekend is. Verder is de evaluatie van de Mededingingswet als zodanig in gang gezet. Daarbij gaat het vooral om de werking van de materiële mededingingsbepalingen.

Evaluatie sturingsrelatie niet zinvol

Een aparte evaluatie van de sturingsrelatie tussen de NMa en de Minister van Economische Zaken zou wenselijk zijn geweest indien de afgelopen jaren gebruik zou zijn gemaakt van de individuele aanwijzingsbevoegdheid. Aan de hand van die evaluatie zou dan beoordeeld kunnen worden of de NMa zich zodanig heeft ontwikkeld dat kan worden afgezien van de individuele aanwijzingsbevoegdheid. De Mededingingswet is op 1 januari 1998 in werking getreden. In de afgelopen vier jaar is nimmer gebleken dat behoefte bestond aan het gebruik van het bovenbedoelde «vangnet» van een individuele aanwijzing om aanloopproblemen te ondervangen. Integendeel, de NMa heeft zich ontwikkeld tot een toezichthouder die nationaal en internationaal respect afdwingt. Zulks is laatstelijk nog eens expliciet benadrukt in de Tweede Kamer tijdens de behandeling van het wetsvoorstel. Aangezien geen gebruik is gemaakt van de bevoegdheid om individuele aanwijzingen te kunnen geven, heeft een evaluatie op dit punt geen toegevoegde waarde.

Het ontbreken van de noodzaak van een evaluatie op het punt van de onderlinge verhouding tussen minister en het bestuursorgaan van de NMa laat onverlet dat de NMa als organisatie in staat moet zijn te voldoen aan de eisen die aan een zelfstandig bestuursorgaan moeten worden gesteld. Ik heb hiertoe een audit laten uitvoeren door een extern bureau, waarbij het functioneren van de NMa is onderzocht. Het toetsingskader hierbij is tot stand gekomen na overleg met de betrokken stafdiensten binnen het Ministerie van Economische Zaken, met andere zelfstandige bestuursorganen en met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de audit kwamen aan de orde de thema's kengedallen, functioneren NMa, verantwoording en bevoegdheden, personele aangelegenheden minister-NMa, relaties en rollen minister-NMa en relaties van de NMa met andere toezichthouders, respectievelijk met ministeries. Op grond van de door hen uitgevoerde analyse aan de hand van het toetsingskader concluderen de onderzoekers van het externe bureau dat de organisatie NMa, inclusief de Dienst uitvoering en toezicht energie, voldoet aan de voorwaarden die gesteld worden aan het zelfstandig bestuursorgaan zoals omschreven in het wetsvoorstel. Alleen op het punt van de plaatsvervangende van de bestuurder moest nog een voorziening worden getroffen. Dit punt is opgelost door middel van de in het wetsvoorstel opgenomen instelling van een meerhoofdig bestuur. De audit is als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag gevoegd (Kamerstukken II 2000/2001, 27 639, nr. 5).

Belang van een onafhankelijke toezichthouder

In de afgelopen jaren is de noodzaak van een onafhankelijke toezichthouder op mededingingsgebied toegenomen. Zowel nationaal (SER, Consumentenbond, VNO-NCW) als internationaal (de OESO en het Europese Parlement) wordt de noodzaak van een onafhankelijke mededingingsautoriteit breed onderschreven.

In dit verband dient bedacht te worden dat de NMa zowel op basis van de Mededingingswet als ook op basis van andere wetten in toenemende mate toezicht uitoefent op organisaties die in sterke mate gelieerd zijn aan overheden. Hierbij valt onder meer te denken aan het (sectorspecifieke) toezicht in de energiesector als ook het toezicht in de vervoerssector.

Daarnaast houdt de NMa het toezicht op ondernemingen met uitsluitende of bijzondere rechten krachtens de Wet van 28 januari 2002 tot wijziging van de Mededingingswet in verband met de implementatie van de EG-transparantierichtlijn (Stb. 71) en worden aan de NMa toezichthoudende taken toebedacht in het Wetsvoorstel markt en overheid (Kamerstukken II 2001/2002, 28 050, nr. 1). Teneinde zelfs maar de schijn van politieke beïnvloeding te vermijden bij het toezicht op overheden en aan de overheid gelieerde organisaties, dient de mogelijkheid van (het dreigen met) een aanwijzing in een individuele zaak niet meer aanwezig te zijn. Daarnaast wijs ik op het rapport «Vertrouwen in onafhankelijkheid» dat op 1 november 2000 door de Ambtelijke Commissie Toezicht (zgn. Commissie Borghouts) is uitgebracht en op het Kabinetsstandpunt daarop van 20 juni 2001 (Kamerstukken II 2000/2001, 27 831, nr. 1). Hierin is uitgebreid aandacht besteed aan de positionering van het toezicht (blz. 9–14). Het uitgangspunt is dat zowel de onder toezichtstaande organisatie, als burgers en belanghebbenden, de minister en het parlement erop moeten kunnen vertrouwen dat toezicht zoveel mogelijk onafhankelijk, transparant en professioneel wordt uitgeoefend. Dit betekent dat de toezichthouder zonder beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de verantwoordelijke bestuurder of anderen objectief feitenonderzoek moet kunnen uitvoeren en op basis daarvan tot een oordeel moet kunnen komen. Op het punt van de relatie tussen toezicht en de politiek verantwoordelijke wordt expliciet geconcludeerd dat zeker dient te zijn dat het feitelijke oordeel van de toezichthouder niet door politieke bemoeienis wordt beïnvloed. Dit zou een aantasting van het vertrouwen in de toezichtfunctie betekenen. Het Kabinet heeft aangegeven dat het aan de hand van een vijftal criteria tot de positionering van het toezicht, intern of extern, wil komen. Met betrekking tot de positie van de NMa is met name relevant het criterium «de waarborging van de belangen van derden ten opzichte van directe politieke bemoeienis» (blz. 12). Het Kabinet merkt, in navolging van de Commissie Borghouts, in het hiervoor genoemde Kabinetsstandpunt op dat wanneer directe politieke bemoeienis in concrete gevallen onwenselijk is, externe verzelfstandiging is aangewezen. Het Kabinet concludeert dat hiervan sprake is in het geval van toezicht op de werking van markten. Als voorbeeld van toezichthouders waar afstand tot de overheid wenselijk is, noemt het Kabinetsstandpunt onder andere de NMa.

Tot slot

Voor de volledigheid benadruk ik dat het voorstel het bestuursorgaan de status van zelfstandig bestuursorgaan te verlenen, niet betekent dat het functioneren van de NMa bij de thans lopende evaluatie van de Mededingingswet buiten beschouwing zou blijven. Deze evaluatie heeft echter betrekking op de vraag in hoeverre de materiële bepalingen uit die wet effectief zijn gebleken en de ondersteunende artikelen voldoende faciliterend zijn. Daarbij komt ook de doelmatigheid van de NMa aan de orde, voor zover het gaat om de vraag in hoeverre de Mededingingswet de NMa voldoende mogelijkheden biedt voor een effectieve uitvoering van de wet. De evaluatie heeft daarmee geen betrekking op de bestuurlijke relatie tussen de Minister van Economische Zaken en het bestuursorgaan van de NMa.

De bevindingen van de evaluatie en de modernisering van het Europese mededingingsrecht zullen waarschijnlijk hun weerslag hebben op het instrumentarium van de Mededingingswet. De voorbereiding van de daarvoor benodigde wetgeving zal naar het zich laat aanzien begin 2003 ter hand genomen kunnen worden. De onafhankelijkheid van de NMa dient naar mijn mening los daarvan nu reeds op korte termijn gerealiseerd te worden.

Met het voorgaande meen ik voldoende antwoord te hebben gegeven op de vraag van de leden van de vaste commissie voor Economische Zaken. Mochten er evenwel nog vragen resteren, zie ik die graag tegemoet in het voorlopig verslag. Ik zou het op prijs stellen indien dit verslag zo spoedig mogelijk wordt uitgebracht, zodat het wetsvoorstel op korte termijn verder behandeld kan worden.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink