

Vergaderjaar 2010–2011

24 036

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 387

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2011

Hierbij bied ik u het jaarverslag van de Nederlandse Mededingingsautoriteit («NMa») over 2010 aan.¹ In dit jaarverslag verantwoordt de Raad van Bestuur van de NMa («de Raad») zich over de uitvoering in 2010 van zijn wettelijke taken uit hoofde van de Mededingingswet, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Wet Personenvervoer 2000, de Spoorwegwet, de Wet Luchtvaart, de Scheepvaartverkeerswet, de Loodsenwet, de Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijnen aanbesteden, de Wet op het financieel toezicht en de Tijdelijke wet mediaconcentraties.

In deze brief zet ik mijn visie op het functioneren van de NMa in 2010 uiteen. Ik ga, conform de toezegging van mijn voorganger van Economische Zaken in haar brief van 7 oktober 2010 aan de Tweede Kamer², eerst in op de opvolging van de aanbevelingen uit de evaluatie die in 2010 is uitgevoerd. Vervolgens sta ik stil bij het thema «samenwerking» van het jaarverslag, de resultaten van de NMa in 2010 en de economische effecten daarvan. Tot slot blik ik kort vooruit op 2011.

Evaluatie NMa 2010

Voor de NMa stond 2010 mede in het teken van de vijfjaarlijkse evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de Raad. De uitkomsten daarvan, die mijn voorganger de Tweede Kamer in genoemde brief van 7 oktober jl. heeft toegezonden, waren positief. De onderzoekers concluderen dat de Raad in de periode 2005–2010 een substantiële bijdrage heeft geleverd aan het beter laten werken van markten, belangrijke maatregelen heeft genomen ter verbetering van de doelmatigheid van het optreden van de NMa en de voordelen van samenwerking met andere instanties steeds meer heeft benut. Tegelijkertijd doen de onderzoekers een aantal aanbevelingen voor verdere

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

² Kamerstukken II 2010–2011, 24 036, nr. 377.

verbetering. Conform de toezegging in de brief van 7 oktober jl. heeft de Raad in het jaarverslag toegelicht hoe hij opvolging wil geven aan deze aanbevelingen.

De NMa heeft, in lijn met de aanbeveling daarover, in het jaarverslag uitgebreide informatie over doorlooptijden van zaken opgenomen. De wettelijke termijnen voor concentratiezaken en verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur zijn in 2010 gehaald. Voor kartel- en misbruikzaken gelden geen wettelijke termijnen. De NMa heeft haar interne normtijden daarvoor niet altijd gehaald. De reden daarvoor is dat een aantal ingewikkelde langdurende zaken in 2010 is afgerond. Ik vertrouw erop dat de NMa ook de komende jaren de ambitie toont de doorlooptijden verder te verkorten. Met name bij bezwaar kan mijns inziens een verdere verbetering worden gerealiseerd.

Ter opvolging van de aanbevelingen om het bedrijfsleven vaker informatie te verstrekken over de toepassing van de wet in specifieke gevallen, om de spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten en om de aandacht voor dialoog tussen de NMa en het bedrijfsleven te vergroten, kondigt de Raad aan dat zij in 2011 een aantal «rondetafels» met het bedrijfsleven zal beleggen. Daarbij zal ook de profilering van de NMa als organisatie die ook andere publieke belangen kan meewegen – een van de andere aanbevelingen uit de evaluatie – aan de orde komen. Ik verwelkom dergelijke rondetafels. Deze kunnen een belangrijke, op de informatiebehoefte van het bedrijfsleven toegesneden, bijdrage leveren aan het verder vergroten van het inzicht in de toepassing van het mededingingsrecht.

In zijn bestuurlijke reactie heeft de Raad al aangegeven dat zij de aanbevelingen van de onderzoekers over het vergroten van marktkennis overneemt. Op de aanbevelingen ten aanzien van samenwerking en de jaarlijkse outcomeberekening kom ik verderop in deze brief terug.

Thema «samenwerken»

Thema van het jaarverslag is «samenwerken». Terecht wordt opgemerkt dat de NMa de juiste balans dient te vinden tussen streng optreden en samenwerken met ondertoezichtgestelden. Enerzijds is de effectiviteit van het toezicht gebaat bij hun medewerking bij onderzoeken. Anderzijds moet de NMa voorkomen dat zij te zeer betrokken raakt bij de ondertoezichtgestelden («regulatory capture»). Dat bergt het risico in zich dat zij te voorzichtig wordt in de handhaving. Deze balans is in de evaluatie onderzocht. De conclusies verschillen per sector. Op het gebied van energie heeft de NMa een goede balans gevonden. Verbetering zou nog mogelijk zijn door in sommige gevallen eerder met ondertoezichtgestelden in overleg te treden. In de spoorsector wordt de NMa als meedenkende partij gezien, hetgeen haar effectiviteit ten goede komt. In de luchtvaart en het loodswezen staat zij meer op afstand. De specifieke kenmerken van de sectoren waarop de NMa toezicht houdt, kunnen een verschillende balans rechtvaardigen. Dat is een kwestie van maatwerk. Ik vind daarom dat dit voor de NMa een punt van continue aandacht moet blijven, zodat de in de evaluatie genoemde verbeterpunten kunnen worden gerealiseerd.

Ook samenwerking met andere toezichthouders, opsporingsinstanties en andere instanties kan de effectiviteit van de NMa vergroten. De onderzoekers merkten in hun evaluatierapport op dat de samenwerkingsmogelijkheden met opsporingsinstanties kunnen worden verbeterd. Conform de toezegging in de brief van 7 oktober jl. werk ik momenteel aan een wettelijke maatregel die de mogelijkheden van informatie-uitwisseling met opsporingsinstanties vergroot.

Resultaten 2010

In haar Agenda 2010–2011 wees de NMa vijf sectoren aan als aandachtsvelden: verwerkende industrie, financiële en zakelijke dienstverlening, zorg, energie en vervoer. In de drie eerstgenoemde sectoren verwachtte zij op basis van een risico-inschatting en de mogelijke schade aan de consumentenwelvaart handhavend op te treden. Dat heeft zij gedaan. Zo zijn in twee deelsectoren van de verwerkende industrie (meel en isolerend dubbelglas) hoge boetes opgelegd vanwege kartelvorming. In de financiële dienstverlening constateerde zij dat hypotheekmarges historisch en vergeleken met buurlanden sinds medio 2009 hoog zijn. De NMa doet, met het oog op het maatschappelijk belang van hypotheeken, vervolgonderzoek naar de hypotheekmarkt. Ik heb eerder toegezegd dat ik dit onderzoek aan de Tweede Kamer zend zodra het is afgerond, naar verwachting nog dit voorjaar¹. In de thuiszorg heeft de NMa zich ingespannen voor een sectorbrede aanpak. Tot mijn spijt heeft de sector die niet gevolgd, waardoor de NMa lopende sanctiezaken weer heeft opgepakt en vier thuiszorgorganisaties heeft beboet. Voorts is de NMa zeer actief geweest op het gebied van voorlichting, met onder meer een update van de richtsnoeren voor de zorg, een visiedocument over individueel en collectief onderhandelen en samen met de Nederlandse Zorgautoriteit opgestelde richtsnoeren voor zorggroepen.

Voor energie en vervoer benoemde de NMa vier prioriteiten: investeringsklimaat voor energienetten, informatievoorziening aan consumenten, integratie van groothandelsmarkten en ontwikkeling van het toezicht op de vervoermarkten. Op energieterrein heeft de NMa netbeheerders meer ruimte gegeven voor tariefsverhogingen gelet op de toename van investeringen die zij moeten doen op het gebied van duurzame energie, uitbreidings- en vervangingsinvesteringen. Ter verbetering van de informatievoorziening aan consumenten heeft zij onderzoek gedaan naar prijsvergelijkers, de richtlijn informatieverstrekking aangescherpt en met energieleveranciers vrijwillige afspraken gemaakt over betere en duidelijker energienota's. Ten behoeve van de integratie van groothandelsmarkten heeft zij onder meer de regels voor koppeling van de Nederlandse energiebeurs en de Duitse markt goedgekeurd. Dit is een belangrijke stap op weg naar één geïntegreerde Noordwest-Europese elektriciteitsmarkt.

In de Vijfde Spoormonitor concludeert de NMa dat de concurrentie op de markt voor spoorcapaciteit, die een efficiënte toegang tot het spoor en bijkomende diensten en voorzieningen voor alle spoorwegondernemingen tot doel heeft, is gegroeid. Verbeterpunten ziet zij nog in de planning van netbeheerders als zij delen van het spoor buiten dienst stellen voor onderhoud, de tariefstelling voor spoorwegondernemingen en de transparantie van de gebruiksvergoeding. In de luchtvaartsector heeft de NMa het toerekeningsstelsel voor kosten en opbrengsten van luchtvaartactiviteiten van Schiphol voor 2011–2016 goedgekeurd. Dit stelsel voorkomt doorrekening van te hoge kosten via de luchtvaartmaatschappijen aan de consument.

De NMa beperkt zich in haar handhavingstrategie vanwege het verrassingseffect niet tot de aandachtsvelden. Ook in andere sectoren, bijvoorbeeld de bouw- en de uitgeverijsector, heeft zij boetes opgelegd.

In totaal heeft de NMa in 2010 aan 33 ondernemingen voor meer dan € 137 miljoen aan boetes opgelegd. Dat is fors meer dan in voorgaande jaren. Een deel van de verklaring ligt in het feit dat kartels uit meer ondernemingen bestonden en dat de betrokken omzetten – de grondslag voor boeteoplegging – hoger waren. Bovendien trad mijn Beleidsregel

¹ Aangangsel Handelingen II 2010/11, nr. 682.

boete in 2010 in werking. Deze beleidsregel geeft invulling aan de «high trust benadering» van toezicht, waarbij de NMa haar middelen inzet waar het risico op overtreding het grootst is en hard optreedt als zij een overtreding constateert. Dat hoeft overigens niet perse met boetes te gebeuren. Het opleggen van boetes is geen doel op zich. Optimale naleving vind ik belangrijker dan maximale boetes.

Economische effecten

De NMa berekent jaarlijks de directe effecten van het mededingingstoezicht en het sectorspecifiek energie- en vervoerstoezicht. Deze worden in 2010 op € 284 miljoen geschat. In de evaluatie bevelen de onderzoekers aan dat de NMa deze berekening in het vervolg extern laat uitvoeren. De Algemene Rekenkamer heeft in het rapport «Toezicht op mededinging door de NMa»¹ in 2007 een dergelijke aanbeveling ook al gedaan. Ik hecht aan deze aanbevelingen, omdat ik van mening ben dat het gezag van de berekening kan worden vergroot. In haar jaarverslag geeft de NMa aan dat zij momenteel de mogelijkheden van externe validatie beziet. Ik reken erop dat dit zal leiden tot externe validatie van de outcomeberekening over 2011 en volgende jaren.

Vooruitblik 2011

In 2011 wordt de evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet uitgevoerd. Bij deze evaluatie is specifiek aandacht voor deregulering, dejuridisering, vermindering van de uitvoerings- en toezichtslasten en vermindering van de administratieve lasten. De bevindingen van de evaluatie zullen in het najaar aan de Tweede Kamer gestuurd worden.

Daarnaast staat 2011 in het teken van de samenvoeging met de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Consumentenautoriteit (CA). Dit komt de efficiëntie en effectiviteit van het toezicht ten goede. Op 28 maart jl. heb ik mijn plan van aanpak op hoofdlijnen aan de Tweede Kamer toegezonden². De nieuwe toezichthouder wordt een zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel, zoals de NMa nu is. Hoewel de formele samenvoeging nog niet in 2011 kan plaatsvinden – streefdatum is 1 januari 2013 – ben ik voornemens om waar mogelijk de implementatie van de nieuwe organisatie stapsgewijs vanaf het derde kwartaal van 2011 door te voeren, voor zover dat past binnen de huidige wettelijke kaders. In mijn brief van 28 maart jl. heb ik toegezegd een nader uitgewerkt plan van aanpak zo spoedig mogelijk na 1 juni van dit jaar aan de Tweede Kamer te zenden. Daarbij houd ik waar mogelijk en opportuun rekening met de aanbevelingen uit de evaluaties van de NMa, OPTA³, CA en de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet.

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

¹ Kamerstukken II 2006–2007, 31 055, nrs. 1–2.

² Kamerstukken II 2010–2011, 31 490, nr. 55.

³ Kamerstukken II, 2009–2010, 32 123 XIII, nr. 47.