

24 707

Nieuwe regels omtrent de economische mededinging (Mededingingswet)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 mei 1997

Ik heb met belangstelling kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de vaste commissie voor Economische Zaken van de Eerste Kamer. Graag spreek ik mijn erkentelijkheid uit over de voortvarendheid waarmee de commissie haar voorlopig verslag heeft vastgesteld. Ik hoop hieronder de opmerkingen en vragen naar genoegen te hebben beantwoord, zodat het wetsvoorstel binnen afzienbare tijd mondeling kan worden behandeld.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of ik van mening ben dat het voor de pluriformiteit van de dagbladpers noodzakelijk is om voorlopig tot het jaar 2003 de verticale prijsbinding op de dagbladmarkt toe te staan. Deze leden betreurden voorshands deze uitzondering op de wet en vroegen zich af waarom voor een tijdelijke vrijstelling is gekozen. Tijdens de eerste termijn van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer der Staten-Generaal heb ik een aantal bezwaren genoemd tegen individuele verticale prijsbinding in de dagbladsector. In het bijzonder heb ik toen gewezen op de omvangrijke kosten voor de consument die kunnen voortvloeien uit een dergelijke mededingingsbeperking. Er kunnen echter, onder bepaalde voorwaarden, ook voordelen verbonden zijn aan individuele verticale prijsbinding ter zake van dagbladen. Daarom zien we in een aantal andere EU-lidstaten (bij voorbeeld Duitsland, België, Denemarken) dan ook regelmatig regelingen die vormen van verticale prijsbinding in de dagbladsector faciliteren. Mede in het licht van de discussie met de Tweede Kamer heb ik de voordelen en nadelen van deze mededingingsbeperking tegen elkaar afgewogen en ben ik tot de slotsom gekomen dat een tijdelijke vrijstelling van het verbod van artikel 6 van het wetsvoorstel voor individuele verticale prijsbinding ter zake van de losse verkoop van dagbladen mogelijk en wenselijk is. Zo zou individuele verticale prijsbinding tot een verbetering van de distributie kunnen leiden. Dagbladen vormen immers een product dat door wederverkopers gebruikt kan worden om consumenten aan te trekken om zo ook andere producten dan dagbladen te kunnen verkopen. Zonder individuele verticale prijsbinding zouden dagbladen gebruikt kunnen worden door de wederverkoper om zich ook ten aanzien van de prijs te profileren ten opzichte van andere wederverkopers die ook dagbladen in hun assortiment voeren. Daarbij is het niet

denkbeeldig dat een wederverkoper van dagbladen zich in het geval van prijsconcurrentie zal richten op het aanbieden van de dagbladen die relatief veel verkocht worden. Door zich op dat marktsegment te richten, kunnen immers de meeste klanten naar de winkel getrokken worden, hetgeen van belang is met het oog op de verkoop van andere producten. Dat zou tot gevolg kunnen hebben dat een wederverkoper in het geval dat door een leverancier geen vaste prijs wordt voorgeschreven, zich meer dan thans gaat richten op de verkoop van de goedlopende en bekende dagbladtitels. Een en ander zou een kleiner titelaanbod door wederverkopers in de losse verkoop tot gevolg kunnen hebben. Een door de uitgever bedongen vaste prijs zou de individuele wederverkoper van dagbladen dus in staat kunnen stellen variëteit in titels aan te bieden en consumenten op korte termijn die titels te leveren. Wat betreft de verkrijgbaarheid van dagbladen is ook dat laatste essentieel in verband met het snel verouderen van de nieuws waarde van een dagblad.

Bij andere producten dan dagbladen zou het niet bezwaarlijk behoeven te zijn dat niet alle wederverkopers eenzelfde, breed aanbod van producten uit voorraad kunnen aanbieden. Uitgangspunt is immers dat de consument bepaalt waar en tegen welke prijs producten verkocht worden. Gelet op het belang dat vanuit het oogpunt van pluriformiteit van de dagbladpers wordt gehecht aan de verkrijgbaarheid van een breed aanbod van dagbladen, is gekozen voor een vrijstelling voor dagbladen van het verbod van artikel 6 van het wetsvoorstel. De toekomst wordt in sterke mate bepaald door technologische ontwikkelingen, waardoor de (multi)mediamarkt, inclusief het distributiesysteem, aan sterke veranderingen onderhevig is en onder andere daardoor steeds internationaler zal worden. Ik acht het van groot belang dat in de toekomst op deze ontwikkelingen ingespeeld kan worden. Daarom is het zeer belangrijk dat de vrijstelling tijdelijk van aard is en dat deze te zijner tijd wordt geëvalueerd in het licht van diverse ontwikkelingen in de markt. Dat neemt niet weg dat een tijdelijke vrijstelling mede gewenst is omdat de sector nu al zoveel jaren gewend is aan een systeem van zowel individuele verticale prijsbinding als horizontale prijsbinding. Elke beëindiging van een kartel brengt beweging in de markt. Een al te rigoureuze verandering kan tot ongewenste schokeffecten leiden. Mede daarom kan ik mij verenigen met de in de Tweede Kamer geuite wens individuele verticale prijsbinding voor dagbladen voor een beperkte periode toe te staan.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de afstemming tussen de mededingingsautoriteit en de toezichtsautoriteiten in de financiële sectoren bij de uitvoering van het concentratietoezicht. Ik wijs erop dat het concentratietoezicht op basis van de Mededingingswet niet direct zal gelden voor de financiële sectoren, maar eerst twee jaar na inwerking-treding van de Mededingingswet, zulks ingevolge aanvaarding van amendement nr. 43. Dit stelt de Ministers van Financiën en van Economische Zaken in staat om het bedrijfseconomische en het mededingingspolitieke concentratietoezicht op elkaar af te stemmen. Zoals deze leden terecht opmerkten is bij concentratievorming in de financiële sectoren veelal een spoedige toets nodig. Dat geldt overigens ook in de meeste gevallen van fusies in andere sectoren. De mededingingsautoriteit zal er op zijn ingesteld om toetsingen snel én zorgvuldig uit te voeren. Hierbij zal vanzelfsprekend de benodigde expertise worden opgebouwd, waarbij aangetekend wordt dat die expertise gericht zal zijn op het uitvoeren van mededingingspolitieke beoordelingen.

Anderssoortige beoordelingen, zoals de gevolgen voor de soliditeit van financiële instellingen, blijven binnen het verantwoordelijkheidsgebied van de financiële toezichthouders. De uitkomst van beide toetsen zal zo nodig tot een politieke eindafweging dienen te leiden. In dezen is van belang dat de Minister van Economische Zaken ingevolge artikel 47 van het wetsvoorstel de mogelijkheid heeft tot overruling van afwijzende

beslissingen van de mededingingsautoriteit op vergunningsaanvragen voor concentraties.

Al deze aspecten zullen verder worden uitgewerkt in een nota over de voorbereiding en afstemming van het concentratietoezicht op financiële instellingen die de Ministers van Financiën en van Economische Zaken nog dit jaar aan het parlement zullen toezenden.

De leden van de VVD-fractie vroegen ook hoe de afstemming zal worden geregeld tussen de mededingingsautoriteit en de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en tussen de mededingingsautoriteit en de toezichthouder voor de elektriciteitssector. In de eerste plaats merk ik op, dat in het algemeen geldt dat de mededingingsautoriteit voor de toepassing van de Mededingingswet in een bepaalde bedrijfssector over de nodige expertise moet beschikken. Voor zover het om typische mededingingsexpertise gaat, zal de mededingingsautoriteit die in ieder geval zelf opbouwen, maar ook zal hij zich in de loop van de behandeling van afzonderlijke zaken de noodzakelijke sector kennis zoveel mogelijk zelf verwerven. Het spreekt vanzelf dat de mededingingsautoriteit, als dat nuttig en nodig is, voor het verkrijgen van de nodige sector kennis ook te rade zal gaan bij bijzondere toezichthouders, zoals de OPTA en de toezichthouder voor de elektriciteitssector. Het is echter niet, zoals die leden vroegen, de bijzondere toezichthouder die, in materiële zin, de beslissing in een bepaalde zaak neemt.

Ik beklemtoon dat het gaat om de toepassing van de Mededingingswet en dat het dus alleen de directeur-generaal van de mededingingsautoriteit zelf is die, zowel in formele als materiële zin, de beslissing neemt. In de tweede plaats wijs ik er op dat de OPTA en de toekomstige toezichthouder voor de elektriciteitssector bij andere wetten dan de Mededingingswet zullen worden belast met taken die de toepassing of mede de toepassing van bepalingen omtrent mededinging betreffen. Die bepalingen houden begrippen in die zijn ontleend aan de Mededingingswet. Die wet is georiënteerd op de EG-mededingingsregels en voor de toepassing daarvan zullen de Europeesrechtelijke beschikkingenpraktijk en jurisprudentie richtinggevend zijn. Gelet op het primaat van de algemene mededingingsregels van de Mededingingswet, ligt het in de rede dat de OPTA en de toezichthouder voor de elektriciteitssector aan die mededingingspolitieke begrippen dezelfde invulling geven als de directeur-generaal van de mededingingsautoriteit. Het zou in strijd zijn met het uitgangspunt van consistente toepassing van de mededingingsregels in alle bedrijfssectoren, als bijvoorbeeld aan begrippen als «relevante markt», «in aanzienlijke mate beperken van de mededinging» en «discriminatie» in die andere wetten een andere uitleg zou worden gegeven dan in de Mededingingswet. Ten behoeve van de uniformiteit van de uitleg van die begrippen wordt in die wetten dan ook dezelfde bestuursrechter aangewezen als in de Mededingingswet. In verband met die uniformiteit is het ook wenselijk de afstemming tussen de mededingingsautoriteit en de OPTA en tussen de mededingingsautoriteit en de toezichthouder voor de elektriciteitssector te regelen. In het voorstel voor een wet onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (kamerstukken II 1996/97, 25 128, nrs. 1–3) is voorlopig gekozen voor een verplichting voor de OPTA over het nemen van die beslissingen waarbij dergelijke begrippen moeten worden toegepast, eerst advies te vragen aan de directeur-generaal van de mededingingsautoriteit. In de nieuwe Elektriciteitswet zal de toezichthouder voor de elektriciteitssector dat soort beslissingen moeten nemen in overeenstemming met de genoemde directeur-generaal. Ik wijs er in dit verband wellicht ten overvloede op dat die noodzaak tot afstemming zich bij lang niet alle beslissingen die op basis van die andere wetten moeten worden genomen, voordoet.

Het kabinet is bezig in verband met het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) voor alle sectoren waar dat een rol speelt, in kaart te brengen hoe de uitvoering van de Mededingingswet

zich moet verhouden tot het bijzondere mededingingstoezicht op basis van bijzondere wetten. De resultaten van dat MDW-project zullen te zijner tijd ook gevolgen kunnen hebben voor de wijze waarop de afstemming tussen de mededingingsautoriteit en de bijzondere toezichthouders zal worden geregeld.

De leden van de fractie van de VVD waren van oordeel dat het van meer visie zou hebben getuigd om de uitvoering van wet direct door een zelfstandig bestuursorgaan te doen plaatsvinden. Ook de leden van de fracties van de PvdA en van D66 stelden de keuze voor een ambtelijke dienst aan de orde. Ik heb thans in het wetsvoorstel gekozen voor uitvoering door een ambtelijke dienst. De diverse beschikkingsbevoegdheden zijn in het wetsvoorstel rechtstreeks toebedeeld aan de directeur-generaal van de mededingingsautoriteit, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken. De directeur-generaal is bestuursorgaan en oefent zijn bevoegdheden op eigen naam uit. Deze «uitvoering op afstand» beoogt enerzijds zoveel mogelijk te verzekeren dat de uitvoering van de wet door de mededingingsautoriteit zo zelfstandig mogelijk geschiedt, anderzijds evenwel dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering blijft gehandhaafd. Uitvoering op afstand acht ik gewenst ten einde een zoveel mogelijk zuivere mededingingspolitieke afweging te bevorderen. Handhaving van de ministeriële verantwoordelijkheid betekent dan ook niet dat het de bedoeling is dat de minister zich voortdurend met individuele beslissingen bemoeit. Daarvan zal alleen in bijzondere gevallen sprake zijn. Het gaat bij dit wetsvoorstel echter om belangrijke bevoegdheden, die aan de directeur-generaal worden toebedeeld, met discretionaire ruimte. Daarnaast is sprake van belangrijke wijzigingen in het mededingingsrecht, zoals een algeheel verbodsstelsel en de invoering van concentratietoezicht. De eerstkomende jaren na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal een «beleidskoers» gezet moeten worden bij de toepassing daarvan. Ik acht het gewenst dat de minister daarvoor uiteindelijk verantwoordelijk is, en dat hij daarvoor ook aangesproken kan worden door de Staten-Generaal. Een tweede argument voor de gekozen constructie is dat de minister naar mijn mening verantwoordelijk dient te zijn voor de organisatie en werkwijze van de mededingingsautoriteit.

Een en ander betekent dat ik handhaving van de ministeriële verantwoordelijkheid de eerstkomende jaren gewenst acht, maar ook dat ik in beginsel positief sta tegenover de gedachte dat de mededingingsautoriteit na enkele jaren een zelfstandig bestuursorgaan zou moeten worden. De ervaringen van de eerstkomende jaren zullen echter bepalend moeten zijn voor de dan te maken keuze. Het gaat hierbij zowel om de ervaringen van de mededingingsautoriteit als die van het bedrijfsleven, de rechterlijke macht, de minister en «last but not least», de Staten-Generaal. Voor de minister en de Staten-Generaal zijn vooral de ervaringen met individuele aanwijzingen van de minister van belang. Immers, het kenmerkende verschil tussen een ambtelijke dienst en een zelfstandig bestuursorgaan is dat bij deze laatste geen individuele aanwijzingen kunnen worden gegeven. Mede met het oog op de besluitvorming omtrent dit punt bevat dit wetsvoorstel in de artikelen 4, tweede lid, en 5, tweede lid, voorzieningen om individuele aanwijzingen zichtbaar en kenbaar te maken voor zowel belanghebbenden bij een beschikking als voor de Staten-Generaal. Ik vat mijn standpunt over de wenselijkheid van een zelfstandig bestuursorgaan op termijn dan ook als volgt samen: in beginsel positief, maar pas definitief beoordelen met inachtneming van de opgedane ervaringen.

Wat betreft de onafhankelijkheid en transparantie van besluitvorming bij de uitvoering van het wetsvoorstel, vooral in verband met de bestrijding van concurrentievervalsing door overheidsbedrijven, antwoord ik de leden van de VVD-fractie als volgt. Ik heb al aangegeven dat de bevoegdheid van de minister, om de mededingingsautoriteit in individuele gevallen aanwijzingen te geven, met terughoudendheid zal worden toegepast.

Het is zeker niet de bedoeling op enigerlei wijze de mededingingsautoriteit te beïnvloeden ingeval een onder Economische Zaken ressorterend overheidsbedrijf voorwerp van onderzoek is. Dat zou overigens door de hiervoor geschetste voorzieningen voor transparantie onmiddellijk zichtbaar worden. Daarnaast is het de bedoeling dat de mededingingsautoriteit de mogelijkheden van de Mededingingswet om concurrentievervalsing door overheidsbedrijven te bestrijden, ten volle zal benutten. Zo nodig kan de minister daarvoor een algemene aanwijzing geven.

De leden van de VVD-fractie stelden een aantal vragen over de (vormgeving van) de scheiding tussen opsporing en vervolging enerzijds en veroordeling anderzijds. In het strafrecht is er inderdaad sprake van een duidelijk en zichtbaar onderscheid tussen politie en Openbaar Ministerie enerzijds en de strafrechter anderzijds. Bij bestuursrechtelijke boetes pleegt het onderzoek en de sanctie-oplegging binnen hetzelfde bestuursorgaan te geschieden. Dat is nu juist een van de kenmerkende verschillen met het strafrecht. Beide stelsels van handhaving zijn dan ook niet te vergelijken. Bij iedere regeling moet zorgvuldig worden afgewogen welke wijze van handhaving het meest geschikt is. In dit wetsvoorstel is, onder meer in de memorie van toelichting (kamerstukken II 1996/97, 24 707, nr. 3, paragraaf 11.2) en in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (stuk nr. 6, paragraaf 13) uiteengezet waarom hier gekozen is voor bestuursrechtelijke handhaving. Deze keuze staat, als ik het goed zie, bij de aan het woord zijnde fractieleden ook niet ter discussie. Wel is in het wetsvoorstel een voorziening getroffen om de opstelling van een sanctiebeschikking zo objectief en onbevooroordeeld als mogelijk is te doen plaatsvinden door in het wetsvoorstel een personele scheiding voor te stellen tussen degenen die het onderzoek doen, en degenen die verantwoordelijk zijn voor de verdere voorbereiding en concipiëring van de sanctiebeschikking (artikel 3, tweede lid). De betrokken medewerkers van de mededingingsautoriteit zullen ook bij afzonderlijke afdelingen worden ondergebracht. Ik wijs er voorts op dat de gehele sanctiebeschikking, inclusief de wijze waarop die tot stand is gekomen, ter toetsing staat van de rechter.

Een en ander zou niet anders liggen indien de in het wetsvoorstel aan de mededingingsautoriteit toebedeelde taken uitgevoerd zouden worden door een zelfstandig bestuursorgaan. Dan zouden immers onderzoek en sanctie-oplegging binnen dat zbo geschieden. Mij zijn geen voorbeelden bekend van wetten waarbij sprake is van bestuurlijke boetes en waarbij sprake is van een splitsing van de genoemde taken over afzonderlijke bestuursorganen. Dat geldt zowel voor bestuursorganen als voor zelfstandige bestuursorganen (verder ook: zbo's). Enkele voorbeelden van wetten waarbij onderzoek en sanctie-oplegging binnen het desbetreffende bestuursorgaan worden verricht: de Wet geneesmiddelenprijzen, de Wet boeten en maatregelen sociale zekerheid, de Mediawet (uitvoering door zbo), de belastingwetgeving. In voorbereiding is wetgeving voor invoering van de bestuurlijke boete in de zogenaamde toezichtwetgeving banken, verzekeraars en effecten, waarbij onderzoek en sanctionering zal geschieden door het desbetreffende zbo (Nederlandsche Bank, Verzekeringkamer, Stichting toezicht effectenverkeer).

De leden van de VVD-fractie vroegen hoeveel ambtenaren er werkzaam zullen zijn bij de mededingingsautoriteit, verdeeld over de verschillende afdelingen. Volgens de voorlopige opzet kent de mededingingsautoriteit vier secties. De grootste sectie zal verantwoordelijk zijn voor de opsporing van kartels en misbruik van economische machtsposities en voor de behandeling van ontheffingsverzoeken. Aan een tweede sectie zal het opstellen van sanctiebeschikkingen alsmede de behandeling van bezwaaren beroepsprocedures worden opgedragen. Een derde sectie zal de uitvoering van het concentratietoezicht als taak hebben. Ten slotte zal er

een sectie komen voor de algemene beheerstaken. In totaal zal de mededingingsautoriteit volgens de huidige, voorlopige, opzet over in totaal ruim 70 formatieplaatsen beschikken.

De hier aan het woord zijnde leden vroegen vervolgens of in het vergunnings- en ontheffingenbeleid rekening zal worden gehouden met de internationale concurrentie waaraan het Nederlandse bedrijfsleven blootstaat. Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend. Een van de vragen die bij de beoordeling van vergunnings- en ontheffingsaanvragen dient te worden beantwoord is, welk geografisch gebied in de concrete situatie als relevante markt moet worden beschouwd. De relevante geografische markt kan worden omschreven als het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen moeten concurreren en waarbinnen de objectieve mededingingsvoorwaarden voor alle ondernemingen gelijk zijn. De relevante geografische markt kan het Nederlands grondgebied omvatten, maar kan ook kleiner of groter zijn. Indien in Nederland gevestigde ondernemingen effectieve concurrentie van buiten Nederland ondervinden, is dat een sterke aanwijzing dat de relevante markt groter is dan Nederland. Is ten aanzien van een concreet geval vastgesteld dat de relevante markt groter is dan Nederland dan is voor de beoordeling van dat geval de positie die de desbetreffende ondernemingen in Nederland innemen niet langer beslissend. Een ontheffing op grond van artikel 17 van het wetsvoorstel kan dan worden verleend indien de ondernemingen op die grotere markt niet de mogelijkheid krijgen voor een wezenlijk deel van de betrokken goederen en diensten de mededinging uit te schakelen. Evenzeer zal bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag voor een concentratie in de gegeven situatie gelden dat een vergunning zal worden verleend tenzij de concentratie er toe leidt dat op die grotere markt een machtspositie ontstaat of wordt versterkt.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de mededingingsautoriteit voldoende kennis zal krijgen over de markten, waarop zich mededingingsvraagstukken kunnen afspelen. De uitvoering van de Mededingingswet brengt met zich mee dat de mededingingsautoriteit kennis moet hebben van de markten die voorwerp zijn van een procedure. Deze kennis wordt in de praktijk meestal opgebouwd in de loop van het onderzoek in concrete dossiers. Schriftelijke en mondelinge inlichtingen van de ondernemingen die een klacht indienen of een vergunnings- of ontheffingsverzoek doen, vormen een belangrijke bron van informatie. Daarnaast zal vaak informatie worden gevraagd aan andere marktpartijen, zoals leveranciers, afnemers en concurrenten.

Belangrijke informatie kan voorts geput worden uit marktanalyses die reeds beschikbaar zijn of op verzoek van partijen of de mededingingsautoriteit kunnen worden uitgevoerd.

Ten slotte is reeds kennis beschikbaar uit eerdere zaken, met inbegrip van zaken die bij de toepassing van de Wet economische mededinging reeds aan de orde zijn geweest.

De hier aan het woord zijnde leden wilden verder graag bevestigd zien dat langs organische groei tot stand gekomen machtsposities ongemoeid worden gelaten, zolang er geen sprake is van misbruik van een dergelijke positie. Ik kan de door de VVD-fractie gevraagde bevestiging geven. Een machtspositie die bij inwerkingtreding van de wet reeds bestaat of daarna door organische groei ontstaat blijft als zodanig ongemoeid.

Slechts een eventueel misbruik kan dan het voorwerp worden van een inbreukprocedure.

Ook kan ik desgevraagd bevestigen dat verdergaande maatregelen dan het geven van een boete mogelijk zijn. Bij een sanctiebeschikking kan, al dan niet in combinatie met een boete, een last onder dwangsom worden opgelegd. In artikel 58, eerste lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat een last onder dwangsom ertoe strekt de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel herhaling van de overtreding te voorkomen.

De leden van de VVD-fractie wezen er op dat de vergunningsprocedure

voor concentraties ertoe leidt dat de desbetreffende ondernemingen gedurende een periode van zeventien weken (vier weken voor de eerste procedurefase plus dertien weken voor de tweede) in onzekerheid kunnen verkeren of een vergunning zal worden verleend. Zij vroegen naar de redenen voor deze «toch vrij lange termijnen». Allereerst benadruk ik dat mag worden verondersteld dat het overgrote deel van de concentraties die worden aangemeld niet vergunningplichtig zullen worden verklaard omdat reeds na een eerste beoordeling is komen vast te staan dat door de concentratie geen economische machtspositie zal kunnen ontstaan of worden versterkt. Voor dit grootste deel van de meldingen eindigt de procedure dus na maximaal vier weken. De resterende, naar hun aard zwaardere, zaken zullen in de opzet van het wetsvoorstel de vergunningsprocedure moeten doorlopen. De hiervoor geldende termijn is een maand korter dan die welke geldt voor de tweede-fase-procedure onder het EG-recht (op grond van artikel 10, derde lid, van de Concentratieverordening moet de Commissie beslissen binnen vier maanden nadat zij de tweede-fase-procedure is gestart). In de gegeven dertien weken moet veel gebeuren. Ten eerste moet de markt in kwestie zeer grondig in kaart worden gebracht.

Hiervoor zal in de regel informatie moeten worden ingewonnen bij andere marktdeelnemers, zoals leveranciers, afnemers en concurrenten. Voorts zullen zowel de aanvrager(s) van de vergunning als andere belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun zienswijze op de bevindingen uit het onderzoek naar voren te brengen. Het zal bovendien voorkomen dat in de loop van de procedure de partijen bij de concentratie bepaalde wijzigingsvoorstellen willen doen om die concentratie goedgekeurd te krijgen. Het is in het belang van het bedrijfsleven zelf dat hiervoor een zekere ruimte bestaat. Een en ander overziend meen ik dat genoemde termijnen zeker niet te lang zijn, maar veeleer aan de krappe kant. Ten slotte wijs ik erop dat de artikelen 40 en 46 van het wetsvoorstel de directeur-generaal de bevoegdheid geven tot het verlenen van een tijdelijke ontheffing van het concentratieverbod ingeval de verplichte wachtperiode onherstelbare schade zou toebrengen aan de voorgenomen concentratie.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de besluitvorming rond het rapport van de werkgroep «Markt en overheid» zich verhoudt tot het voorliggende wetsvoorstel. Op 8 april 1997 heeft het kabinet het eindrapport van de werkgroep «Markt en overheid» naar het parlement gezonden, tezamen met een standpuntbepaling dienaangaande (kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 45). Onderwerp van dit rapport zijn (semi)overheidsinstellingen die in concurrentie met derden marktactiviteiten verrichten; de werkgroep noemt deze instellingen organisaties met exclusieve of bijzondere marktrechten (OEM's). De werkgroep beveelt aan om, wanneer OEM's markten in concurrentie met derden betreden, hiervoor het principe van «gelijke monniken, gelijke kappen» aan te houden. Bestaande en in voorbereiding zijnde regelgeving is, aldus de werkgroep, onvoldoende in staat om gelijke concurrentiecondities te scheppen. Zij meent dat het marktoptreden van OEM's in concurrentie met derden door wettelijke regels genormeerd moet worden en dat er onafhankelijk toezicht moet komen. Het kabinet onderschrijft het door de werkgroep bepleite beginsel van gelijke concurrentiecondities.

Ook het door de werkgroep ontwikkelde conceptuele kader met structuur- en gedragsregels acht het kabinet een goed beoordelingskader. Het kabinet stelt voor om langs diverse uitvoeringslijnen vorm en inhoud te geven aan de voorstellen. De eerste lijn is toepassing van het beoordelingskader van de werkgroep op een tiental rijksdiensten; dit zal rond de jaarwisseling moeten leiden tot concept-aanwijzingen voor de Rijksdienst. Ook zal ten aanzien van een aantal overheidsbedrijven worden gezien tot welke regels toepassing van het beoordelingskader leidt.

Als tweede lijn wordt voorzien in een integrale inventarisatie van alle OEM's, en zal een implementatieplan voor doorlichting worden opgesteld. Hierbij heeft het kabinet ook het principe vastgelegd dat OEM's in beginsel belastingplichtig zullen moeten worden voor de vennootschapsbelasting. Als derde lijn wordt voorzien in bestuurlijk overleg met VNG en IPO over de toepassing van het beoordelingskader op OEM's op lokaal en provinciaal niveau. Als vierde lijn zal de kwestie van toezicht op nieuwe spelregels worden gezien na afronding van het MDW-project inzake toezicht.

Het kabinet wil met deze aanpak geleidelijk aan invulling geven aan de voorstellen van de werkgroep. Dit is nodig gezien de veelomvattendheid van het verschijnsel van de «meeconcurrerende overheid». Zonodig wordt voorzien in sectorale of generieke wettelijke regels om gelijke concurrentiecondities te verzekeren. De noodzaak daarvan hangt mede af van de uitkomsten van de discussie over het rapport van de werkgroep in het parlement en van de ervaringen die met de fasegewijze aanpak worden opgedaan. Ik meen dat met het vaststellen van het kabinetsstandpunt (op zeer korte termijn na de vaststelling van het eindrapport van de werkgroep) weer een belangrijke stap is gezet op weg naar gelijke concurrentiecondities voor OEM's. Uiteraard komt het nu aan op een zo spoedig mogelijke uitvoering van de verschillende lijnen. Ik zal dat met kracht bevorderen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen mij in te gaan op de horizontale prijsregelingen in de dagbladsector naar aanleiding van een door hun geciteerde opmerking van de woordvoerder van het CDA tijdens de derde termijn van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, alsmede op de waarde van een pluriforme pers. Om te beginnen met de laatste aspect: uiteraard hecht ook ik sterk aan een pluriforme pers. Ik merk allereerst daarover op dat het begrip pluriformiteit geen eenduidig begrip is en breder opgevat kan worden dan louter de pluriformiteit van de dagbladpers. Pluriformiteit van de dagbladpers wordt evenwel meestal uitgedrukt in het aantal redactioneel zelfstandige titels, hoewel ook bij die definitie kanttekeningen zijn te plaatsen. Volgens de vereniging De Nederlandse Dagbladpers (NDP) dragen de prijsregelingen bij aan instandhouding van de pluriformiteit van de dagbladpers. De vraag is dan vervolgens of dat ook werkelijk zo is. Op grond van het Besluit horizontale prijsbinding (en meer in het algemeen bij elk mededingingssysteem waarbij sprake is van een verbodsstelsel, zoals de EG-mededingingsregels en dit wetsvoorstel) is het immers aan de NDP om dat aannemelijk te maken. De omvang van het aantal redactioneel zelfstandige dagbladtitels wordt mijns inziens vooral bedreigd door de sterk geconcentreerde structuur van de Nederlandse dagbladenmarkt. In de periode 1985-1994 is het aantal dagbladuitgevers gehalveerd, terwijl het aantal redactioneel zelfstandige titels gedaald is van 51 naar 39. De tendens tot concentratie én verlies van titels doet zich ook elders voor, maar is in vergelijking met een aantal door het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM) onderzochte landen in Nederland het allersterkst geweest. Het onderzoek van het EIM laat bovendien zien dat het aantal dagbladuitgevers en het aantal redactioneel onafhankelijke titels positief met elkaar samenhangt (simpel gezegd: hoe meer uitgevers, hoe meer titels). Concentratie op uitgeversniveau moet vanuit het oogpunt van pluriformiteit dan ook zeer kritisch gezien worden. Met het voorstel voor een nieuwe Mededingingswet beoog ik ongewenste concentratievorming tegen te gaan. In die zin gaan mededingingsbeleid en mediabeleid dus hand in hand: het concentratietoezicht, zoals dat bij inwerkingtreding van de nieuwe wet zal gaan functioneren, draagt bij aan de pluriformiteit. Een belangrijk probleem van de geschetste structuur van de Nederlandse dagbladmarkt lijkt evenwel dat de prijsafspraken de concentratietendens en het titelverlies eerder hebben bevorderd dan geremd: via de prijsafspraken kunnen de qua rendement relatief sterke

uitgevers van goedlopende titels aanzienlijke rendementsposities (kartelwinsten) behalen, waardoor zij in staat zijn (delen van) zwakkere concerns of titels op te kopen. Mede hierdoor heeft het aantal uitgevers en titels zich in Nederland mijns inziens relatief ongunstig ontwikkeld. Ik heb dan ook gereede twijfels over de stelling dat de prijsafspraken bijdragen aan de pluriformiteit in de dagbladsector. Gelet op het belang van een pluriform persbestel wil ik niettemin nog eens integraal zorgvuldig de argumenten afwegen ter zake van de regeling van de minimum verhoging van de abonnementsstarieven en de eventuele kans op een zogenaamde prijsoorlog op deze markt. De NDP verwijst immers altijd naar het argument dat de prijsregelingen een prijzenslag tussen uitgevers voorkómen. In de adviesaanvraag aan de Commissie economische mededinging van 10 juli 1996 (Stcr. 132) is over deze regeling dan ook geen oordeel uitgesproken, maar is aan de Commissie een aantal vragen gesteld, in het bijzonder omtrent het vraagstuk in hoeverre de kans op zogenaamde desastreuze prijsconcurrentie reëel geacht moet worden. Wat de drie overige prijsregelingen van de NDP betreft zijn de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en ik reeds tot de conclusie gekomen dat hier niet aannemelijk is gemaakt dat deze regelingen bijdragen aan een pluriforme dagbladpers.

Inmiddels blijkt uit het advies van de Commissie economische mededinging van 21 maart 1997 dat de overgrote meerderheid van oordeel is dat ook de regeling van de minimum verhoging van de abonnementsstarieven geen bijdrage levert aan de pluriformiteit. Ik verwijs naar Staatscourant 69 van 10 april 1997 voor de tekst van het advies. De gehele Commissie is met mij en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van oordeel dat de overige prijsregelingen niet nodig zijn op grond van het pluriformiteitsargument. Nog dit jaar zullen de Staatssecretaris en ik een definitieve beslissing nemen over de prijsregeling op de abonnementenmarkt. Bij die beslissing zal het advies van de Commissie uiteraard een belangrijke rol spelen.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de betekenis van de algemene aanwijzingsbevoegdheid aan de directeur-generaal van de mededingingsautoriteit aangaande het meewegen van andere dan economische belangen bij de toepassing van artikel 17 van de Mededingingswet. Deze leden vroegen met name naar de betekenis hiervan voor de sector van de gezondheidszorg en gaven daarbij enkele voorbeelden. Ik vind het van zeer groot belang nog eens te benadrukken dat het de wetgever is die bepaalt hoever het speelveld zich uitstrekt waarop zij marktwerking wenselijk acht. In de sector van de volksgezondheid gaat de overheid daarbij zeer voorzichtig te werk. De ruimte voor marktwerking is in hoge mate ingeperkt door wettelijke regulering met betrekking tot het aanbod (zoals Wet Ziekenhuisvoorzieningen, Wet op de geneesmiddelenvoorziening, Wet beroepen individuele gezondheidszorg, Wet medische behandelingsovereenkomst etc.), met betrekking tot verzekeringen (Ziekenfondswet, Wet toegang ziektekostenverzekeringen, Algemene wet bijzondere ziektekosten) en met betrekking tot de wijze waarop vraag en aanbod elkaar ontmoeten (Ziekenfondswet, Wet beperking contracteerplicht, Wet toezicht gezondheidszorg). In dit complex van wetgeving zijn waarborgen geboden voor de door deze leden aangestipte vraagstukken rond de toegankelijkheid van de zorg. Aangezien deze toegang dus wettelijk is verzekerd is er geen noodzaak voor partijen om hier (mededingingsbeperkende) afspraken over te maken en is toetsing door de mededingingsautoriteit ook niet aan de orde.

Toetsing door de mededingingsautoriteit is wel aan de orde daar waar de wetgever uitdrukkelijk ruimte heeft geschapen voor marktwerking om partijen via efficiencyprikkels aan te zetten tot doelmatig handelen. In de gedachtenwisseling met de Tweede Kamer heb ik daar een aantal voorbeelden van genoemd, zoals de ook door deze leden aangehaalde vrijheid van ziekenfondsen om zelfde hoogte van de nominale premie te

bepalen (overigens met een verbod tot differentiatie naar bijvoorbeeld leeftijd, geslacht of gezondheid). Afspraken over de hoogte van de nominale premie zullen dan ook verboden zijn en dit is vanuit het gevoerde volksgezondheidsbeleid ook wenselijk.

Het geheel overziend meen ik dat er in de gezondheidszorg een uitgebreid wettelijk stelsel bestaat ter bescherming van wat in de Tweede Kamer terecht als «goede doelen» werd omschreven, dat de beperkte ruimte voor marktwerking uitdrukkelijk is gewenst en dat de mededingingsautoriteit hier een taak heeft te bewaken dat die ruimte niet met onderlinge afspraken wordt gedicht. Niettemin bleek er in de Tweede Kamer zorg te bestaan over een mogelijk «grijs gebied», waarin optreden van de mededingingsautoriteit als onwenselijk zou moeten worden beschouwd. De gedachtenwisseling in de Tweede Kamer heeft uiteindelijk geleid tot de vijfde nota van wijziging (stuk nr. 40), waarin de strekking van amendement nr. 29, te weten dat bij beslissingen op een ontheffingsaanvraag ook andere dan economische belangen kunnen worden meegewogen, in artikel 4, tweede lid, van het wetsvoorstel is vastgelegd. Uit de aard der zaak zal er een politieke beoordeling ten grondslag liggen aan het geven van een aanwijzing. De aanwijzing zal immers door de Minister van Economische Zaken worden gegeven en zeker wanneer het mede de beleidsterreinen van andere bewindslieden betreft zal er consultatie van die bewindslieden plaatsvinden. Ook het parlement zal over deze aanwijzingen worden geïnformeerd en kan de Minister van Economische Zaken hierover ter verantwoording roepen.

Meer specifiek ten aanzien van de gezondheidszorg kan ik opmerken dat de door deze leden genoemde overheidsdrang om tot collectieve afspraken te komen en de relatie met de Mededingingswet thans onderwerp van studie vormen van een werkgroep waarin naast de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Economische Zaken ook de Ziekenfondsraad, zorgverzekeraars en zorgaanbieders zitting hebben. Deze werkgroep komt naar verwachting nog voor de zomer met een rapport; in ieder geval ruim voor de beoogde datum van inwerking-treding van de Mededingingswet van 1 januari 1998. Dit rapport zal worden betrokken bij het opstellen van de reeds aan de Tweede Kamer toegezegde algemene aanwijzing op basis van artikel 4, tweede lid, voor ziekenfondsen.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of particuliere ziektekostenverzekeraars zijn aan te merken als «banken en verzekeraars» in de zin van de Mededingingswet kan ik bevestigend beantwoorden. Op grond van artikel 32 jo. artikel 107, derde lid, zullen fusies tussen banken of verzekeraars tot twee jaar na het in werking treden van het eerstgenoemde artikel worden getoetst door de Minister van Financiën of door De Nederlandsche Bank, respectievelijk de Verzekeringskamer. Onder deze uitzondering vallen dus ook de particuliere kostenverzekeraars. Voor het overige bereik van de Mededingingswet (mededingingsafspraken, misbruik van machtsposities) hebben banken en verzekeraars geen speciale status; zij vallen gewoon onder die delen van de wet. Of particuliere ziektekostenverzekeraars ook onder de algemene aanwijzingen aan de directeur-generaal van de mededingingsautoriteit zullen vallen, zoals de aan het woord zijnde leden vroegen, valt niet op voorhand te zeggen. Afhankelijk van de inhoud van zo'n aanwijzing is het denkbaar dat deze alleen betrekking heeft op ziekenfondsen of op alle (ook particuliere) ziektekostenverzekeraars.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom bij de discussie rond de banken en verzekeraars niet is ingegaan op de verstrengeling van publieke en private belangen in de sociale zekerheid en het effect van het rapport «Markt en overheid» hierop. De discussie rond banken en verzekeraars betrof de vraag of het concentratietoezicht van het voorliggende wetsvoorstel zich moet uitstrekken tot die sectoren. Dit betreft dan ondernemingen die zich in het (private) marktdomein bewegen reeds

vallen onder het sectorale toezicht van De Nederlandsche Bank en/of de Verzekeringskamer. Die discussie heeft ertoe geleid dat erin wordt voorzien dat het concentratietoezicht van de Mededingingswet, zoals hiervoor reeds is vermeld, twee jaar na inwerkingtreding ook zal gelden voor de bank- en verzekeringssector. Deze leden legden terecht een relatie tussen het concentratietoezicht en de problematiek van «Markt en overheid», omdat verstrengeling van publieke en private activiteiten ook kan optreden als gevolg van fusies van particuliere ondernemingen met OEM's. Indien een financiële instelling voornemens is een fusie aan te gaan met een OEM die niet onder één van de toezichtswetten in de financiële sector valt, dan zijn daarop reeds direct de bepalingen van de Mededingingswet inzake concentraties van toepassing. Bij de uitvoering van de concentratietoetsing staat de vraag of een economische machtspositie zal ontstaan of zal worden versterkt centraal. Hieronder vallen ook eventuele economische machtsposities die kunnen ontstaan door publiek-private vervlechtingen. Wat betreft het optreden van concurrentievervalsingen door bestaande concentraties van uitvoerders in de sociale zekerheid geldt dat het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de werkgroep «Markt en overheid» doorwerking zal hebben, ook naar deze OEM's. Het kabinet onderschrijft het principe van gelijke concurrentiecondities en heeft een aantal implementatielijnen uitgezet, zoals hiervoor is vermeld in antwoord op vragen van de leden van de hier aan het woord zijnde fractie over de besluitvorming rond het rapport «Markt en overheid».

Hierbij is erin voorzien dat ook de marktactiviteiten van uitvoerders in de sociale zekerheid opnieuw tegen het licht kunnen worden gehouden in een doorlichtingstraject, waarbij geleidelijk aan de spelregels van de werkgroep «Markt en overheid» zullen worden toegepast op (clusters van) OEM's. Omtrent de keuze welke (clusters van) OEM's wanneer doorgelicht worden neemt het kabinet in juni 1997 nadere besluiten.

De leden van de fractie van het CDA vroegen hoe ik de uitspraken van de Europese Commissaris Van Miert over prijsafspraken in de boekenbranche in grensoverschrijdende taalgebieden beoordeel en vroegen naar mijn mening over een door hen geciteerde uitspraak van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Maandag 10 maart jl. is door mij de ontheffingsbeschikking ter zake van de vaste boekenprijs aan de Koninklijke Vereeniging ter Bevordering van de Belangen des Boekhandels verzonden. Voor de tekst van de beschikking verwijs ik korthedshalve naar Staatscourant 52 van vrijdag 14 maart 1997. Deze beschikking regelt een ontheffing van het verbod van collectieve verticale prijsbinding voor de boekenbranche tot 2005. In het kader van het Nederlands voorzitterschap heeft de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen bij de Commissie aandacht gevraagd voor het vraagstuk van de mogelijkheden van een uniform systeem van vaste boekenprijzen in grensoverschrijdende taalgebieden, zoals Nederland en Vlaanderen. Dit vraagstuk staat op zichzelf geheel los van de ontheffingsbeschikking van de «nationale» vaste boekenprijs in Nederland. Ik heb met de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen afgesproken dat de mogelijkheden van een systeem van prijsbinding in grensoverschrijdende taalgebieden onderzocht kunnen worden, mits hierbij binnen de grenzen van het EG-Verdrag (in het bijzonder artikel 85) zou worden gebleven. De genoemde staatssecretaris heeft een zogenaamde expert-bijeenkomst georganiseerd op 11 en 12 maart jl. om te komen met praktische voorstellen omtrent het vraagstuk. Bij deze conferentie is op mijn verzoek ook nadrukkelijk aandacht besteed aan mogelijke risico's van een systeem van grensoverschrijdende prijsbinding in het licht van de Europese mededingingsregels. Tijdens een informele bijeenkomst van de Raad van Ministers van Cultuur en Audiovisuele Zaken op 7 en 8 april jl. heeft Europees Commissaris K. van Miert aangegeven dat een systeem van een vaste boekenprijs binnen een

taalgebied moeilijkheden oplevert in het licht van artikel 85 van het EG-Verdrag, gelet op de gevolgen voor de intracommunautaire handel van een dergelijk systeem. De Commissie heeft in 1981 een indertijd bestaand Nederlands-Vlaams systeem op grond van artikel 85, eerste lid, EG-Verdrag zelfs verboden. De Commissie ziet, blijkens de uitlatingen van de heer Van Miert, geen mogelijkheden op grond van het EG-Verdrag een dergelijk systeem toe te staan, ook omdat volgens de Commissie niet aan de voorwaarden voor een eventuele ontheffing, zoals genoemd in artikel 85, derde lid, EG-Verdrag, is voldaan, ook niet als de Commissie op grond van artikel 128, vierde lid, van het EG-Verdrag rekening houdt met aspecten van culturele aard. Nu de Commissie (in lijn met eerder ingenomen standpunten) zo krachtig en duidelijk stelling heeft genomen ter zake van de grensoverschrijdende vaste boekenprijs, zijn er naar mijn oordeel momenteel geen reële mogelijkheden om binnen de grenzen van het Verdrag tot een systeem van grensoverschrijdende vaste boekenprijzen te komen. De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zal, zo heb ik begrepen, hierover nog een keer overleg hebben met de heer Van Miert. Overigens merk ik nog op dat naar mijn oordeel het systeem van de nationale vaste boekenprijs ook adequaat kan functioneren zonder een systeem van grensoverschrijdende prijsbinding. Meer inhoudelijk zie ik in het licht van de uitlatingen van de heer Van Miert thans ook geen aanleiding om een nog grotere inperking van de mededinging te accepteren, aangezien de ontheffing van het verbod van collectieve verticale prijsbinding voor een belangrijk deel is ingegeven door bestuurlijke overwegingen in het licht van politieke toezeggingen in het verleden. In dit verband verwijs ik nogmaals naar de tekst van de ontheffingsbeschikking. Het is overigens mogelijk dat de Commissie ook tegen het systeem van een nationale vaste boekenprijs bezwaren heeft, indien zou blijken dat dit systeem op enigerlei wijze de intracommunautaire handel beïnvloedt. Ik merk op dat het Reglement Handelsverkeer van de Koninklijke Vereeniging ter Bevordering van de Belangen des Boekhandels nog steeds voorwerp is van een lopend onderzoek bij de Commissie.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie of al inzicht kan worden gegeven in hetgeen met de detailhandel is overeengekomen over afname verplichtingen, deel ik het volgende mee. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Handelingen II 1996/97, blz. 4337-4338) heb ik gezegd in principe bereid te zijn afnameverplichtingen binnen samenwerkingsorganisaties van zelfstandige detaillisten vrij te stellen. Deze vrijstelling vindt haar inspiratie in de beleidspraktijk van het Duitse Bundeskartellamt. Voor de goede orde wijs ik er op dat er geen sprake is van een «Duits systeem», zoals die leden opmerkten, in die zin, dat de Duitse mededingingswet een vrijstelling van afnameverplichtingen zou kennen. Wel heeft zich in Duitsland een bepaalde beleidspraktijk ontwikkeld, waaruit enkele uitgangspunten voor de beoordeling van afnameverplichtingen vallen af te leiden. Zo moet er sprake zijn van bepaalde risico's die samenwerkingsorganisaties lopen doordat zij hun leden bepaalde faciliteiten verschaffen, moet de afnameverplichting voor een detaillist de enige mogelijkheid zijn waarop hij zekerheid kan bieden voor dat risico en moet de omvang van de afnameverplichting proportioneel zijn met die van dat risico. Dat betekent dat in ieder geval moet worden voorzien in een geleidelijke vermindering van een afnameverplichting, naarmate ook het risico kleiner wordt. Permanente afnameverplichtingen van 80%, zoals die in Nederland wel voorkomen, voldoen dus niet aan dat vereiste. Ook zal er waarschijnlijk een onderscheid moeten worden gemaakt tussen gevestigde en beginnende detaillisten. Ten behoeve van de uitwerking van die uitgangspunten ben ik thans nog in overleg met het Bundeskartellamt. Binnenkort zal ik dat overleg afronden en zal ik met de detailhandel overleg voeren.

De leden van de CDA-fractie vroegen mij om aan te geven hoe het verkopen van goederen of diensten beneden kostprijs binnen het kader van de Mededingingswet kan worden voorkomen. Ik merk op, dat vanuit een oogpunt van gezonde mededinging verkoop beneden de kostprijs zeker niet in alle gevallen onwenselijk is. Zo is het bijvoorbeeld beter om bederfelijke of modegevoelige waar voor het te laat is met verlies te verkopen dan om die waar weg te gooien. Het wetsvoorstel geeft daarom geen instrument om het leveren van goederen of diensten beneden de kostprijs in alle gevallen te voorkomen, maar alleen voor zover er sprake is van misbruik van een economische machtspositie. De directeur-generaal van de mededingingsautoriteit kan ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende onderzoeken of een verkoper het verbod van artikel 24, eerste lid, overtreedt wanneer deze goederen of diensten levert beneden de kostprijs.

Daarvoor zal bepaald moeten worden of de verkoper een machtspositie heeft op de relevante markt en of hij van die machtspositie misbruik maakt, bijvoorbeeld omdat hij de goederen of diensten langdurig tegen een zeer lage prijs verkoopt om een bepaalde concurrent van de markt te verdringen. Is daarvan sprake, dan kan aan de verkoper een boete of een last onder dwangsom worden opgelegd op grond van artikel 56 van het wetsvoorstel.

De benadeelde is echter niet afhankelijk van het optreden van de directeur-generaal van de mededingingsautoriteit: hij kan ook zelf naar de burgerlijke rechter gaan en op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek schadevergoeding vorderen of verzoeken om een verbod van de gedraging die hem benadeelt. Zijn stelling kan dan zijn dat de verkoper handelt in strijd met artikel 24 van de Mededingingswet, dat die wettelijke norm strekt tot zijn bescherming als concurrent, fabrikant of distributeur, en dat hij door het overtreden van die norm schade lijdt. Eventuele bewijsproblemen voor de eiser kan de rechter op grond van artikel 177 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering verzachten door de bewijslast gedeeltelijk op de gedaagde leggen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de eiser niet met cijfers kan hard maken dat de gedaagde een economische machtspositie heeft of niet kan aantonen dat de verkoop-actie wordt gevoerd om concurrenten van de markt te weren. De gedaagde kan gemakkelijker inzicht geven in dergelijke cijfers of andere informatie. Hem zou dan bijvoorbeeld kunnen worden opgedragen aannemelijk te maken dat hij geen machtspositie heeft of om oorbare redenen beneden de kostprijs verkoopt.

Naast artikel 24 van de Mededingingswet zijn er evenwel ook andere middelen om op te treden tegen onwielgevallige vormen van verkoop beneden de inkoopprijs. Fabrikanten en distributeurs kunnen namelijk ook hun distributie-overeenkomst opzeggen, hetzij na een gebruikelijke opzegtermijn, hetzij – onder omstandigheden – op een kortere termijn wanneer de (weder)verkoper naar hun oordeel de distributie-overeenkomst, althans bepaalde clausules daarin, niet behoorlijk nakomt. Van het laatste zou sprake kunnen zijn indien de verkoop beneden de kostprijs bijvoorbeeld leidt tot ondermijning van de distributiestructuur of tot ernstige schade aan de positionering van het product op de markt. Het Burgerlijk Wetboek geeft derhalve mogelijkheden om op te komen tegen verkoop beneden de kostprijs en eventuele schade te verhalen. Thans wordt daarvan weinig gebruik gemaakt, omdat verkoop beneden de kostprijs niet op een substantiële of een langdurige basis voorkomt. Ik heb geen redenen om te verwachten dat dat in de toekomst sterk zal veranderen. In ieder geval zijn er, zoals is aangegeven, mijns inziens voldoende middelen om tegen de uitwassen van verkoop beneden de kostprijs op te treden. Bovendien zal de mededingingsautoriteit de vinger aan de pols houden en zo nodig actief ingrijpen. Zoals ik bij de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb toegezegd (Handelingen II 1996/97, blz. 4411, rk) zullen de ervaringen op dit punt bij de

evaluatie van de wet na drie jaar worden betrokken.

De leden van de CDA-fractie wezen er op dat verzekeraars van autoschade door het verlenen van kortingen bevorderen dat verzekerden bepaalde reparaties bij door die verzekeraars aangewezen reparatiebedrijven laten verrichten. Deze leden vreesden dat hierdoor markt-afsluiting zal ontstaan en vroegen of de Mededingingswet hiertegen ingezet zal kunnen worden. Ik kan hierop antwoorden dat uit onderzoek dat op grond van de huidige Wet economische mededinging naar de zogenoemde gestuurde schades in de carrosseriebranche is gedaan geen aanwijzingen naar voren zijn gekomen die er op duiden dat die wet en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten worden overtreden (zie mijn antwoord over dit onderwerp dd. 18 februari 1997 in antwoord op vragen van de leden van de Tweede Kamer Van Walsum en De Koning (nr. 679). Op grond van de nieuwe Mededingingswet zal in het algemeen effectiever kunnen worden opgetreden tegen afspraken tussen marktdeelnemers of onderling afgestemde gedragingen alsmede tegen ondernemingen die misbruik maken van een economische machtspositie.

Daardoor zal discriminatie, marktafsluiting of andersoortig gedrag waarmee schade aan de mededinging wordt berokkend beter kunnen worden bestreden dan thans het geval is.

Of in de door de leden van de CDA-fractie geschetste situatie een optreden op grond van de nieuwe wet mogelijk zou zijn kan ik echter nu niet bevestigen. Daarvoor is een feitenonderzoek in het licht van de nieuwe wettelijke bepalingen noodzakelijk.

Op de door de leden van de PvdA-fractie aan de orde gestelde keuze voor de vorm van de mededingingsautoriteit ben ik hiervoor reeds ingegaan bij de beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp. Ik voeg daar nog aan toe dat een dergelijke keuze mijns inziens moet worden gebaseerd op ervaringen met de Nederlandse wet en binnen de Nederlandse bestuursrechtelijke context, en niet op ervaringen elders zoals in Duitsland.

De leden van de PvdA-fractie veronderstelden ten onrechte dat de bevoegdheid van de minister om aanwijzingen aan de directeur-generaal te geven, voortvloeit uit artikel 4 van het wetsvoorstel. Deze bevoegdheid vloeit echter voort uit de hiërarchische relatie tussen de directeur-generaal en de minister, die is geregeld in artikel 2, eerste lid. Dit geldt voor zowel algemene als bijzondere aanwijzingen (aanwijzingen in individuele gevallen). Dergelijke aanwijzingen zijn in beginsel niet aan een vorm gebonden, en kunnen dan ook bij voorbeeld bij besluit, maar ook mondeling worden gegeven. In het wetsvoorstel zijn evenwel, om een transparante besluitvorming te bevorderen, wel nadere voorschriften over de vorm van die aanwijzingen gegeven. Op grond van artikel 4, eerste lid, worden algemene aanwijzingen in de vorm van beleidsregels gegeven.

Hieruit vloeit onder meer voort dat deze regels in de Staatscourant bekend worden gemaakt. Ook bijzondere aanwijzingen moeten schriftelijk worden gegeven en op de in het wetsvoorstel bepaalde wijze openbaar worden gemaakt (zie artikel 4, vierde lid, en artikel 5, tweede lid). In het bij vijfde nota van wijziging ingevoegde artikel 4, tweede lid, dat de leden van de hier aan het woord zijnde fractie eveneens aan de orde stelden, wordt aangegeven waarop algemene aanwijzingen ofwel beleidsregels van de minister (ook) betrekking kunnen hebben. Het gaat hier om explicitering van de algemene aanwijzingsbevoegdheid, die uit de hiërarchische relatie minister-directeur-generaal voortvloeit. Gegeven de discussie in de Tweede Kamer over het amendement van de leden De Jong en Van der Ploeg (kamerstukken II 1996/97, 24 707, nr. 29) achtte ik het gewenst ook in het wetsvoorstel duidelijk te maken dat andere dan economische belangen bij ontheffingsaanvragen van het kartelverbod meegewogen kunnen worden.

Ik ben het niet eens met de leden van de PvdA-fractie, dat de zelfstan-

digheid van de mededingingsautoriteit de eerste drie jaar slechts zeer betrekkelijk zal zijn. Hiervoor heb ik reeds uiteengezet dat het de bedoeling is zeer terughoudend te zijn met individuele aanwijzingen. Algemene aanwijzingen in de vorm van beleidsregels zullen waarschijnlijk meer voorkomen. Ook indien na drie jaar gekozen wordt voor een zelfstandig bestuursorgaan, zullen naar mijn mening bevoegdheden in de wet moeten worden opgenomen om aan dat zbo algemene aanwijzingen te kunnen geven. Ik kan me moeilijk voorstellen dat de politieke verantwoordelijkheid van de minister jegens de Staten-Generaal beperkt blijft tot de instelling van het zbo en de toekenning van bevoegdheden, zonder dat het stellen van nadere regels over de uitoefening van die bevoegdheden mogelijk blijft. Zoals reeds eerder is vermeld, kunnen bij een zbo geen individuele aanwijzingen worden gegeven (zie Aanwijzingen voor de regelgeving, nr. 1241). Naar mijn mening kan de mededingingsautoriteit niet zonder meer worden vergeleken met de door de werkgroep Markt en overheid voorgestelde toezichthouder, die volgens de werkgroep onafhankelijk dient te zijn. De mededingingsautoriteit is belast met de uitvoering van de Mededingingswet. Daartoe behoren het beslissen op ontheffingsverzoeken van verschillende verboden zoals het kartelverbod, beoordeling van meldingen en van vergunningaanvragen van concentraties, het toezicht op de naleving van de wet en het doen van onderzoek naar mogelijke overtredingen en het opleggen van sancties daarvoor. De werkgroep Markt en overheid heeft het oog op een bestuursorgaan, dat uitsluitend tot taak zou hebben de nog te ontwerpen regelgeving voor OEM's te handhaven. Overigens is het mijns inziens te vroeg om nu al te filosoferen over mogelijke parallellen en verschillen tussen de mededingingsautoriteit en een toekomstige toezichthouder voor OEM's. Bij dit wetsvoorstel gaat het om uitvoering van de Mededingingswet. Naar mijn mening zijn er ruim voldoende argumenten voor de gemaakte keuze van een dienst op afstand, zoals ik eerder in deze memorie heb betoogd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of een onverkorte toepassing van de «remedies» van de werkgroep «Markt en overheid» niet een beter resultaat zou opleveren dan dit wetsvoorstel doet. Ik wijs erop dat de werkgroep «Markt en overheid» tot taak had om een analyse te maken van ongelijke concurrentiecondities en voorstellen te doen voor oplossing daarvan. In dat kader heeft de werkgroep onderzocht wat het probleemoplossend vermogen is van bestaande en komende rechtsregels, waaronder mededingingsregels. De werkgroep heeft vastgesteld dat huidige en komende mededingingsregels onvoldoende vermogen hebben om een gelijk speelveld tussen private ondernemingen en OEM's tot stand te brengen. Uitvoering van de voorstellen («remedies») van de werkgroep vereist een apart traject en valt niet te incorporeren in de Mededingingswet. Dat komt doordat de Mededingingswet nu eenmaal gericht is op ondernemingen en de thematiek van «Markt en overheid» betrekking heeft op het verrichten van marktactiviteiten door organisaties die tevens een publieke taak hebben.

Het tot stand brengen van een gelijk speelveld voor marktactiviteiten vereist in die context aparte spelregels, alsmede mogelijk regels over de ontvlechting van publieke en private activiteiten. Om een voorbeeld te noemen: een element van gelijke concurrentiecondities is, dat de betrokken OEM's onder gelijke fiscale regels vallen als particuliere ondernemingen. Dit betekent in veel gevallen dat OEM's die marktactiviteiten in concurrentie met derden verrichten, onder de vennootschapsbelasting moeten gaan vallen. Dat is niet een maatregel die men via de mededingingsregelgeving kan nemen, maar die een apart traject moet gaan, namelijk een wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting. Het kabinet heeft besloten dat via een eigen aanpak de voorstellen van de werkgroep «Markt en overheid» verder zullen worden vormgegeven. Ik verwijs hiervoor naar de reeds genoemde brief aan het parlement van 8 april 1997.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts hoe de regering denkt op te treden tegen concurrentievervalsingen die niet met de mededingingsregels kunnen worden tegengegaan, zoals verstoringen door OEM's die het gevolg zijn van regels of instructies van de vakminister onder wiens verantwoordelijkheid zij vallen. Het ligt in het kabinetsstandpunt dat omtrent het werkgroeprapport is ingenomen, besloten, dat waar nodig maatregelen zullen worden genomen. Dit is in beginsel op alle terreinen aan de orde waarop sprake is van marktoptreden in concurrentie met derden door OEM's. Zo nodig zullen de spelregels van de werkgroep hiervoor in wettelijke regels worden omgezet, per sector of als generieke regels. Het is nog te vroeg om hierover nu al beslissingen te nemen.

De leden van de aan het woord zijnde fractie vroegen vervolgens of de regering het met de werkgroep eens is dat regels vooraf opgesteld moeten worden aangezien met de Mededingingswet alleen regels achteraf kunnen worden gesteld. Met deze laatste stelling ben ik het niet eens. Een systeem waarbij kartelafspraken en misbruik van een economische machtspositie worden verboden, kan niet worden aangemerkt als regels achteraf, omdat ook in zo'n systeem de verbodsnorm vooraf expliciet in de wet is vastgelegd. Ik wijs er voorts op dat artikel 25 voorziet in een ontheffingssysteem voor een bij die ontheffing aan te wijzen gedraging van het verbod van artikel 24 (op de betekenis van artikel 25 ga ik hieronder nader in in antwoord op vragen daarover van de leden van de PvdA-fractie). Het is voorts denkbaar dat de minister of de directeur-generaal over de toepassing van dat artikel (tevorens) beleidsregels vaststelt. Wel is het zo – zoals ik elders aangeef – dat de Mededingingswet onvoldoende middelen biedt om in alle gevallen gelijke concurrentiecondities te bewerkstelligen. Ik verwijs nog eens naar de fiscale behandeling.

De leden van de PvdA-fractie namen aan dat dit wetsvoorstel onder de categorie «komende remedies» van de werkgroep «Markt en overheid» valt. Daarmee zou, naar zij aannamen, het wetsvoorstel volgens de werkgroep ernstig te kortortschieten. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de vraag of bestaande of komende remedies onvoldoende zijn en de vraag of het onderhavige wetsvoorstel tekort schiet. De werkgroep meent – en het kabinet deelt die mening – dat het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt niet bereikt – evenmin als met andere, bestaande, remedies – dat op alle onderdelen waarop dat gewenst is, gelijke concurrentiecondities bestaan tussen particuliere ondernemers en OEM's die markctiviteiten ontwikkelen. De tweede vraag beantwoord ik ontkennend in die zin, dat naar mijn mening het wetsvoorstel aan de daarmee beoogde doelstellingen beantwoordt, te weten het bevorderen van een gezonde concurrentie tussen ondernemingen. Deze regels kunnen gedeeltelijk ook benut worden om concurrentievervalsing door OEM's tegen te gaan, maar zijn daar niet op gericht. Via aparte ordeningsregels zal het gedrag van OEM's genormeerd moeten worden, zoals bij de al genoemde fiscale behandeling of bij voorbeeld om grenzen te trekken tussen publieke en private activiteiten. Het is om die reden dat het kabinet, zoals eerder is uiteengezet, een apart traject wil inzetten om verder vorm en uitvoering te geven aan de voorstellen van de werkgroep «Markt en overheid».

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de betekenis van artikel 25 en wilden daarbij weten of een concurrent van een OEM om toepassing van artikel 24, eerste lid, kan verzoeken. Ook vroegen zij of op grond van de Mededingingswet, in het bijzonder de artikelen 24 en 25, bij misbruik van een economische machtspositie door een OEM diens commerciële activiteiten buiten de taken van algemeen belang kunnen worden aangepakt. Wat de betekenis van artikel 25 betreft merk ik het volgende op. Zoals bekend houdt artikel 24 een verbod in van misbruik van een economische machtspositie.

Als misbruik van een economische machtspositie is onder meer aan te

merken het hanteren van onbillijke prijzen of voorwaarden of het toepassen van ongelijke voorwaarden voor gelijke prestaties. Het kan evenwel voorkomen dat een onderneming die is belast met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang en die beschikt over een economische machtspositie, zich, wil zij die taak goed kunnen uitvoeren, op een wijze moet gedragen die bij andere ondernemingen als een inbreuk op het verbod van artikel 24 wordt beschouwd. Artikel 25 biedt de mogelijkheid om in zodanige gevallen op daartoe strekkende aanvraag een ontheffing van dat verbod te verlenen. De ontheffingscriteria komen erop neer, dat sprake moet zijn van bij wettelijk voorschrift of door een bestuursorgaan aan een onderneming opgedragen beheer van een dienst van algemeen economisch belang en dat de desbetreffende mededingingsbeperking noodzakelijk moet zijn voor de vervulling van die taak. Deze ontheffingscriteria zijn ontleend aan artikel 90, tweede lid, van het EG-Verdrag.

Overeenkomstig de Europeesrechtelijke beschikkingenpraktijk en jurisprudentie met betrekking tot dat verdragsartikel, zal ook het proportionaliteitsvereiste in artikel 25 zeer stringent worden uitgelegd en zal een ontheffing niet snel worden verleend. De vraag van die leden, of een concurrent van een OEM om toepassing van artikel 24, eerste lid, kan verzoeken, beantwoord ik bevestigend. Wat de samenloop van publieke en louter private activiteiten betreft is artikel 24 van belang. Een voorbeeld is kruissubsidiëring van private diensten met middelen die voor de publieke taakuitoefening ter beschikking zijn gesteld. Die kruissubsidiëring levert in principe misbruik van een economische machtspositie op. Wanneer een particuliere mede concurrent hieromtrent vermoedens heeft kan hij een klacht indienen bij de mededingingsautoriteit. Ingeval die van oordeel is dat dat verbod is overtreden, kan die een sanctie of een last onder dwangsom opleggen.

Het is echter de vraag of daarbij de verplichting kan worden opgelegd de activiteiten buiten de publieke taakuitoefening af te stoten, omdat zo'n maatregel wellicht verder zou gaan dan noodzakelijk is om de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding te voorkomen (vgl. artikel 58, eerste lid, van het wetsvoorstel). Om dat soort verplichtingen mogelijk te maken is afzonderlijke wetgeving nodig.

In de toelichting op bovenstaande vragen wezen deze leden erop dat de Algemene Rekenkamer niet in staat werd gesteld om onderzoek te richten bij publiek-private verzekeraars om te bezien of van kruissubsidiëring sprake is. Het is niet uitgesloten dat de mededingingsautoriteit soortgelijke moeilijkheden kan ontmoeten indien en voorzover hij gegevens nodig heeft omtrent het publieke deel in een dergelijke hybride entiteit teneinde een oordeel te vormen over overtreding van artikel 24 ter zake van marktactiviteiten. Hybriditeit kan dan betekenen dat de normering en de verantwoordingsstructuur naar zowel publieke als private kant van het functioneren van OEM's onvoldoende is. Dit illustreert nog eens dat ook de talrijke specifieke regels die het functioneren van OEM's reguleren nader bezien moeten worden. Zoals de werkgroep «Markt en overheid» constateert vermogen de mededingingsregels wel tot op zekere hoogte uitwassen te voorkomen, maar resteert dan nog een zodanige problematiek dat nieuwe oplossingen nodig zijn.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de mededingingsautoriteit de bevoegdheid heeft om een verdenking van misbruik te onderzoeken en, indien dit vermoeden bevestigd wordt, effectieve maatregelen te nemen. In dit verband vroegen deze leden of de door de werkgroep «Markt en overheid» aanbevolen strikte scheiding tussen publieke en private activiteiten kan worden opgelegd. De daartoe aangewezen ambtenaren van de mededingingsautoriteit beschikken over de in hoofdstuk 6, paragraaf 2, van het wetsvoorstel voorziene bevoegdheden om een onderzoek te doen naar mogelijke overtredingen van het verbod van misbruik van een economische machtspositie. Daarbij kunnen onder meer

de gegevens worden opgevraagd die nodig zijn om vast te stellen of al dan niet van misbruik sprake is. Bij geconstateerde overtreding van het verbod van artikel 24 kan vervolgens ook ten aanzien van een OEM een sanctie of een last onder dwangsom worden opgelegd.

Bij een gemengde publiek-private organisatie kan de vaststelling van misbruik als zodanig echter de nodige problemen opleveren. Zo kan bijvoorbeeld, door de samenloop van publieke en private activiteiten, pas bij een juiste kostentoekening worden bepaald of van kruissubsidiëring sprake is. Voorzover oneerlijke concurrentie op andere markten dan de markt waarop de kerntaak van de «publieke» onderneming wordt uitgeoefend, niet toerekenbaar is aan de onderneming, maar voortvloeit uit de publieke regels en randvoorwaarden die aan die onderneming door de wet of door een bestuursorgaan zijn gesteld worden grenzen van de Mededingingswet bereikt. Het is de vraag, of in dergelijke gevallen de mededingingsautoriteit beslissingen kan nemen met betrekking tot het publieke deel van de betrokken ondernemingen en, zo ja, hoever die kunnen gaan. De werkgroep «Markt en overheid» laat zien dat er een veelheid van factoren is die bepalend is voor gelijkheid in concurrentiecondities (hoofdstuk 4 van het eindrapport van de werkgroep). Om dit te bereiken zullen aparte regels moeten worden gegeven. Ook is het de vraag of het steeds mogelijk zal zijn om op grond van de Mededingingswet de afscheiding en afstoting te realiseren die de werkgroep «Markt en overheid» als hoofdregel voorstaat, indien zich niet één of meer van de uitzonderingssituaties voordoet die de werkgroep heeft beschreven. Afstoting impliceert namelijk dat een verbod op het verrichten van marktactiviteiten moet worden gesteld, terwijl deze in vele sectorale regelingen zijn toegestaan. Ook deze voorbeelden illustreren dat de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen van de werkgroep «Markt en overheid» de inzet van aparte regels vergt. Het kabinetsstandpunt over «Markt en overheid» geeft aan welke stappen het kabinet hier wil zetten. Dit alles neemt niet weg dat met de Mededingingswet aanzienlijk effectiever tegen oneerlijke concurrentie zal kunnen worden opgetreden dan thans. In de nieuwe Mededingingswet zal immers, in plaats van het bestaande systeem van verbodsmaatregelen van geval tot geval, sprake zijn van een verbod van misbruik van een economische machtspositie. Bovendien zal er, zoals ik eerder heb opgemerkt, niet snel aanleiding zijn voor het verlenen van een ontheffing op basis van artikel 25.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de mededingingsautoriteit bevoegd is om de Mededingingswet ten volle toe te passen op activiteiten van energiedistributiebedrijven die buiten de publieke taak liggen en niet-energiegebonden zijn. Immers, zo stelden deze leden, de Wet energiedistributie geeft hiervoor niet het separatievoorschrift dat geldt voor de energiegebonden nevenactiviteiten.

Op basis van de Wet energiedistributie dienen naast energiegebonden nevenactiviteiten ook branchevreemde activiteiten, zoals kabelexploitatie, afvalverwijdering, e.d. in een aparte rechtspersoon te worden ondergebracht. De verhouding tot de energiedistributeur is thans echter alleen geregeld, indien in de aparte rechtspersoon activiteiten zijn ondergebracht die verband houden met het verbruik van energie. In de nieuwe Elektriciteitswet zal worden voorzien in een wijziging van de Wet energiedistributie, inhoudende dat het onderscheid tussen energiegebonden en niet-energiegebonden nevenactiviteiten komt te vervallen. Op zichzelf zal de Mededingingswet van toepassing zijn op zowel de energiegebonden als niet-energiegebonden nevenactiviteiten. Toch is niet op voorhand zeker te stellen dat op alle punten gelijke concurrentiecondities kunnen worden bereikt. Vandaar dat regeling van de mededinging in de Wet energiedistributie relevant blijft. Hier geldt in feite hetzelfde betoog als ik eerder heb gegeven over de toepassingsmogelijkheden van mededingingsregels. Ook overigens zullen, conform mijn eerdere toezegging aan de Eerste Kamer, alle spelregels van het rapport

van de werkgroep «Markt en overheid» ten volle worden verwerkt in de Wet energiedistributie.

Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de PvdA-fractie om een overzicht van de OEM's waarvan de onderliggende sectorwetten de mededinging ontoereikend of strijdig met de Mededingingswet regelen, merk ik het volgende op. Zoals ik in mijn antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie heb aangegeven, stelt het kabinet voor langs verschillende uitvoeringslijnen vorm en inhoud te geven aan de voorstellen van de werkgroep «Markt en Overheid». Als tweede lijn wordt voorzien in een integrale inventarisatie van alle OEM's en zal een implementatieplan voor de beoordeling worden opgesteld. Uit die beoordeling zal kunnen blijken of en in hoeverre de sectorwetten waar die leden op doelden, op gespannen voet staan met de doelstellingen van de Mededingingswet. Het overzicht waarom die leden vroegen, valt dus thans niet te geven.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe de keuze voor een verbodstelsel zich verhoudt tot ons omringende landen en of de Mededingingswet zo bijdraagt aan eenduidigheid met andere Europese landen. Ik wijs er op dat op dit moment het merendeel van de EU-lidstaten een verbodstelsel heeft. Zo hebben Frankrijk in 1986, Spanje in 1989, Italië in 1990, België en Ierland in 1991, Zweden in 1993 een vergelijkbare omslag gemaakt als nu het geval is in Nederland en hun mededingingswetgeving geënt op de systematiek van het EG-Verdrag, dat wil zeggen een verbod voor mededingingsbeperkende afspraken met vrijstellingmogelijkheden en een verbod voor misbruik van een economische machtspositie. In Denemarken zal vermoedelijk op 1 januari 1998 een op Europese leest geschoeide mededingingswet in werking treden en ook in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Luxemburg is een dergelijk proces gaande, zij het dat op onderdelen hier en daar andere keuzes worden gemaakt. Zonder dat op grond van artikel 5 van het EG-Verdrag een verplichting bestaat om voor het nationale mededingingsrecht het EG-model te volgen zijn alle EU-landen hier spontaan toe over gegaan of zijn zij daar nog mee bezig. De ratio voor aansluiting bij de EG-systematiek is voor de nationale wetgevers dezelfde: een verbodstelsel is effectiever dan een misbruikstelsel; een groot deel van op de nationale markt optredende ondernemingen is al onderworpen aan het Europese mededingingsrecht. Een zo klein mogelijk verschil tussen de nationale en Europese mededingingswetgeving bevordert voorts de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Voordeel van «aansluiten bij de EG» is ook dat in de laatste 30 jaar op een steeds groter aantal vragen uit het communautaire mededingingsrecht een duidelijk antwoord is gegeven door de Europeesrechtelijke jurisprudentie.

Voorts vroegen deze leden of Nederland niet verder gaat dan nodig is en of Nederland binnen de Europese regelgeving nog een eigen positie heeft. Ik breng onder de aandacht dat, voor zover het om mededingingsafspraken en gedragingen van ondernemingen met een economische machtspositie gaat die de handel tussen EU-lidstaten kunnen beïnvloeden, daarvoor in ieder geval de EG-mededingingsregels gelden en die hebben voorrang boven de nationale mededingingsregels. De nationale mededingingsregels zijn op die mededingingsafspraken en gedragingen wel van toepassing, maar mogen geen afbreuk doen aan de uniforme toepassing van de EG-mededingingsregels. Voor zover de EG-mededingingsregels echter niet van toepassing zijn, is een EU-lidstaat op zichzelf vrij om afwijkende mededingingsregels te hebben, maar, zoals hierboven is aangegeven, vind ik het wenselijk ook voor die louter «nationale» gevallen zoveel mogelijk de systematiek van de EG-mededingingsregels te volgen.

De vraag van de leden van de fractie van D66, waarom niet is gekozen voor een zelfstandig bestuursorgaan is hierboven reeds beantwoord

tezamen met de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de fracties van de VVD en de PvdA.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de mogelijkheden die de minister heeft om de directeur-generaal aanwijzingen te geven. Uit de hiërarchische relatie tussen de minister en de directeur-generaal vloeit voort dat de minister een algemene bevoegdheid heeft die (algemene en bijzondere) aanwijzingen te geven die hij wenselijk acht. Ik heb reeds hiervoor, in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie, aangegeven dat het de bedoeling is grote terughoudendheid te betrachten met aanwijzingen in individuele gevallen. In dat betoog heb ik voorts uiteengezet dat in het wetsvoorstel voorzieningen zijn getroffen om zowel algemene als individuele aanwijzingen naar buiten kenbaar te maken, dit teneinde de verhouding tussen minister en directeur-generaal zo transparant mogelijk te maken.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe de bestaande mededingingswetgeving zich verhoudt met andere toezichthouders en met sectorale regelingen en of er sprake is van voldoende uniformiteit. Allereerst merk ik op dat de bestaande Wet economische mededinging (Wem) de algemene mededingingsregels bevat en op alle bedrijfssectoren van toepassing is. Er bestaat weliswaar één andere wet met algemene mededingingsregels, te weten de Wet vervoer over zee, maar die voorziet niet in uitvoering door een afzonderlijke toezichthouder. Wel zijn er wetten waarbij ten behoeve van bepaalde beleidsdoelstellingen voor bepaalde bedrijfssectoren afzonderlijke toezichthouders zijn ingesteld, zoals de Ziekenfondsraad of het Commissariaat voor de Media. Het gaat in die wetten om andere doelstellingen dan de bevordering van de marktwerking, maar de desbetreffende toezichthouders beschikken wel over bevoegdheden waarvan de toepassing gevolgen kan hebben voor de mededinging op de desbetreffende markten. Bovendien zijn er enkele wetten die bevoegdheden voor bijzondere toezichthouders bevatten die mede de mededinging betreffen, zoals bepalingen inzake concentratie-toezicht door De Nederlandsche Bank in de Wet toezicht kredietwezen 1992 en door de Verzekeringskamer in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993. In al die wetten is niets geregeld over eventuele afstemming met het algemene mededingingsbeleid op basis van de bestaande Wem. Juist in verband met het voornemen de afstemming met het mededingingsbeleid op basis van de nieuwe Mededingingswet zorgvuldig te regelen is in die wet voorzien in de uitzondering voor twee jaar van het concentratie-toezicht op banken en verzekeraars. Ten slotte zijn er wetten in voorbereiding die bevoegdheden bevatten die een verbijzondering inhouden van het verbod van misbruik van een economische machtspositie, zoals de Telecommunicatiewet en de Elektriciteitswet. In mijn antwoord op het desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie heb ik al aangegeven hoe die afstemming in die wetten zal worden geregeld. Tevens heb ik aangegeven dat de resultaten van het MDW-project gevolgen kunnen hebben voor de wijze waarop de afstemming in die wetten zal worden geregeld. Een goede regeling van die verhouding zal bijdragen tot de gewenste uniformiteit in de toepassing van de mededingingsregels in alle bedrijfssectoren.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de mogelijke besparingen die de introductie van marktwerking met zich brengt in de sectoren volksgezondheid en openbaar vervoer.

Hierover wil ik allereerst opmerken dat de Mededingingswet niet de introductie van marktwerking in genoemde sectoren regelt. Zowel de sector van de volksgezondheid als die van het openbaar vervoer worden gekenmerkt door een grote mate van overheidsregulering die maar zeer beperkt ruimte laten voor marktwerking. Wel bestaat het voornemen deze regulering gedeeltelijk af te bouwen en te vervangen door marktprikkels zodat de aanbieders in bedoelde sectoren door gereguleerde competitie worden aangespoord tot grotere efficiency. De Mededingingswet komt in

beeld als de aanbieders in die sectoren deze marktprikkels trachten te ontgaan door het maken van onderlinge afspraken, misbruik van economische macht of marktversturende fusies. In die gevallen zal dit wetsvoorstel bijdragen tot meer marktwerking. Voorts wil ik graag wijzen op een recent verschenen studie over het openbaar vervoer naar de mogelijke baten van meer marktwerking in deze sector. Het betreft het onderzoek «Marktwerking in het openbaar vervoer» van Van der Velde, Van Reeve en Sleuwaegen, dat in opdracht van mijn ministerie en met medewerking van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is uitgevoerd. Uit internationale vergelijking blijkt dat introductie van marktwerking heeft geleid tot aanzienlijke efficiëntieverbeteringen (daling van 40% van de kosten per buskilometer) en tot gemiddeld méér openbaar vervoer (toename van de buskilometers van 21%). Uit een stedenvergelijking van York (Groot-Brittannië) en Den Bosch blijkt dat bij een iets beter openbaar vervoersaanbod in York en bij vrijwel gelijke tarieven de overheidsbijdrage in York slechts 20% is van die in Den Bosch (jaarlijks f 3,1 mln. versus f 15,9 mln.).

Over volksgezondheid zijn weinig vergelijkbare studies bekend. Wel is er in het kader van de Interdepartementale Werkgroep Geneesmiddelen-distributie met medewerking van de sector berekend dat gebrekkige marktwerking bij de distributie van geneesmiddelen leidt tot tenminste f 300 mln. aan zogenaamde kortingen en bonussen voor apothekers en dus tot te hoge collectieve lasten. Recent onderzoek in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn, en Sport geeft aan dat dit bedrag na inwerkingtreding van de Wet geneesmiddelenprijzen niet noemenswaardig lijkt te zijn gedaald. Hier zijn door introductie van marktwerking dus nog forse besparingen mogelijk. Het kabinet werkt aan de uitwerking van de voornemens hiertoe. Een ander voorbeeld is de kraamzorg. Na het toelaten van nieuwe organisaties tot deze «markt» zijn in sommige regio's de tarieven met 15% gedaald. De kraamzorg is daarmee voor zover mij bekend de enige sector in de volksgezondheid met lagere tarieven dan de door het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg toegestane maximumtarieven, en vormt daarmee een voorbeeld dat alleszins navolging verdient.

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af of samenwerking die in het milieu juist gewenst is door het wetsvoorstel niet onmogelijk wordt gemaakt. Indien ten behoeve van verbetering van het milieu samenwerking noodzakelijk is, dan zal een afweging moeten worden gemaakt tussen de ernst van de eventuele mededingingsbeperking die daarbij optreedt en de milieubelangen die in het spel zijn. De wet biedt daarvoor voldoende mogelijkheden in de toepassing van de criteria die in artikel 17 zijn vermeld. Zoals bekend zijn deze criteria ontleend aan artikel 85, derde lid, van het EG-Verdrag. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG en de Europese beschikkingenpraktijk blijkt dat deze criteria voldoende ruim zijn om ook de doelstellingen van ander beleid te omvatten, zonder dat die doelstellingen in dat verdragsartikel expliciet genoemd worden.

In het XXVe Verslag over het mededingingsbeleid (1995) van de Commissie (Hoofdstuk I, paragraaf E, pagina 33) wordt nader ingegaan op de wijze waarop de Commissie het mededingingsbeleid wil toepassen op milieugebied en met name op convenanten.

Convenanten tussen een sector en de overheid worden door de Commissie beschouwd als oplossingen die minder bureaucratisch en soepeler zijn dan traditionele benaderingen zoals regulering. De Commissie weegt bij het onderzoek van individuele zaken de mededingingsbeperkingen die voortvloeien uit de overeenkomst af tegen de doelstellingen op milieugebied die met de overeenkomst kunnen worden verwezenlijkt, met gebruikmaking van het evenredigheidsbeginsel overeenkomstig artikel 85, derde lid, EG-Verdrag. Verbetering van de toestand van het milieu wordt in voorkomende gevallen beschouwd als

een element dat bijdraagt tot de verbetering van de productie of de distributie en tot de bevordering van de economische en technische vooruitgang. Een belangrijk afwegingspunt is daarbij de toegang van derden tot een systeem en de mogelijkheid dat als gevolg van overeenkomsten een product uit de markt wordt geweerd. De Commissie geeft bovendien aan dat zij in beginsel negatief staat tegenover multilateraal vastgestelde prijzen of tarieven als gevolg van dergelijke overeenkomsten.

Uit een en ander blijkt derhalve dat – zoals ik ook reeds had aangegeven in mijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over ontheffingen (kamerstukken II 24 707, nr. 35) – dat het wetsvoorstel voldoende ruimte biedt om rekening te houden met milieudoelstellingen.

De leden van de SGP-fractie, van de RPF-fractie en van de GPV-fractie vroegen of het juist is dat 90% van de ondernemingen die zijn aangesloten bij verticale samenwerkingsvormen, onder een groepsvrijstelling valt dan wel een ontheffing krijgt.

Ik wijs er op dat voor die verticale samenwerkingsvormen EG-vrijstellingen zijn vastgesteld juist om te voorkomen dat voor die op zichzelf nuttige vormen van samenwerking op grote schaal ontheffingsaanvragen zouden worden ingediend, die afgehandeld zouden moeten worden. Er bestaat echter geen inzicht in het aantal verticale mededingingsafspraken dat onder de EG-groepsvrijstellingen valt en daarmee dus ook niet in het aantal daarbij betrokken ondernemingen. Omdat het om verticale samenwerkingsvormen gaat die in alle EU-lidstaten op grote schaal voorkomen, mag worden aangenomen dat ook het aantal ondernemingen dat van die vrijstellingen profiteert aanzienlijk is. Alle EG-vrijstellingen en EG-ontheffingen zullen in de nieuwe Mededingingswet doorwerken. Uitgangspunt is immers dat de nieuwe wet niet coulanter, maar ook niet strenger zal zijn dan de EG-mededingingsregels. Die vormen van samenwerking voldoen aan de vrijstellings- en ontheffingscriteria van de EG-mededingingsregels en daarmee dus ook aan die van de nieuwe Mededingingswet, aangezien die aan de EG-mededingingsregels zijn ontleend. Die doorwerking draagt ook bij tot beperking van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en voor de overheid, omdat ondernemingen voor die mededingingsafspraken op basis van de nationale mededingingswetgeving geen ontheffing behoeven aan te vragen.

Voorts werd door de hier aan het woord zijnde leden gevraagd of het aanvragen van vrijstellingen en ontheffingen bij de Commissie van de EG niet een grote administratieve belasting met zich meebrengt voor ondernemingen. Er bestaat een verschil tussen een ontheffing (individueel) en een vrijstelling (groepsgewijs/generiek). Het instrument van de groepsvrijstellingen biedt de mogelijkheid om een vrijstelling te verlenen voor een categorie van vergelijkbare overeenkomsten waarvan wordt aangenomen dat hun voordelen voor de concurrentie zwaarder wegen dan hun effecten die schadelijk zijn voor de concurrentie. Indien een overeenkomst aan de voorwaarden van zo'n groepsvrijstelling voldoet is de overeenkomst vrijgesteld. Een aanvraag om een ontheffing is dan niet meer nodig. Groepsvrijstellingen ontlasten dus zowel de ondernemingen als de mededingingsautoriteit. Indien een overeenkomst niet valt onder een van de groepsvrijstellingen en men wil toch de overeenkomst uitvoeren, dan zal men een ontheffing moeten aanvragen. Dat brengt administratieve lasten met zich mee. Dat is echter ook aanvaardbaar, omdat de Commissie van de EG in een dergelijk geval de ontheffingsaanvraag moet beoordelen en dus een afzonderlijke afweging moet maken.

Hetzelfde geldt overigens voor de Nederlandse situatie.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SGP-fractie, van de RPF-fractie en van de GPV-fractie of het juist is dat er op Europees niveau voorbereidingen worden getroffen om de bestaande groepsvrijstellingen

met betrekking tot verticale regelingen te herzien, merk ik het volgende op. Begin dit jaar heeft de Commissie een Groenboek betreffende verticale afspraken uitgebracht. Dat houdt verband met het feit dat eind 1997 de geldigheidsduur van twee groepsvrijstellingen die op verticale afspraken van toepassing zijn, verstrijken (die van alleen verkoopovereenkomsten en die van exclusieve afnameovereenkomsten) en in 1999 ook de looptijd van de franchise-groepsvrijstelling verstrijkt. Daarnaast is het zo dat er zich op het gebied van de distributiemethoden belangrijke veranderingen hebben voorgedaan. De Commissie gaat nu bekijken of deze groepsvrijstellingen verlengd moeten worden en, zo ja, of zij ook inhoudelijk gewijzigd moeten worden. Deze wijziging kan zowel een verenging als een verruiming inhouden.

Dat staat nog allemaal ter discussie. Omdat deze herzieningsoperatie vermoedelijk nog een aantal jaren zal duren, zullen in elk geval de twee groepsvrijstellingen die dit jaar verstrijken tot eind 1999 worden verlengd.

De leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV constateerden dat er wel EG-groepsvrijstellingen zijn voor exclusieve distributie en franchising, maar niet voor selectieve distributie. Zij vroegen of dat geen discriminatie is tussen de verschillende distributievormen. Ik stel voorop dat elke distributievorm zijn eigen kenmerken heeft. De groepsvrijstellingen houden daar rekening mee en men kan daarom spreken van het leveren van maatwerk. Voorts wijs ik er op dat selectieve distributieovereenkomsten, als zij betrekking hebben op technisch hoog ontwikkelde producten en alleen louter kwalitatieve criteria bevatten die objectief worden toegepast, niet als mededingingsbeperkingen worden beschouwd in de zin van artikel 85, eerste lid, van het EG-Verdrag. Een EG-groepsvrijstelling voor die selectieve distributieovereenkomsten is dan ook niet nodig en van discriminatie tussen die soorten verticale mededingingsafspraken is geen sprake. Dat onderscheid wordt op zichzelf overgenomen in het wetsvoorstel. Het verbod van mededingingsafspraken in artikel 6 van het wetsvoorstel is ontleend aan en moet op dezelfde wijze worden uitgelegd als artikel 85, eerste lid, van het EG-Verdrag en alle EG-groepsvrijstellingen werken door in het wetsvoorstel.

De leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV waren van mening dat het meten van marktaandeel een meer voor de hand liggende methode is bij de bepaling van afspraken die onder de bagatelgrens vallen. Tevens vroegen zij zich af waarom niet de EG-systematiek wordt gevolgd. Marktaandeel is inderdaad theoretisch gezien een veel zuiverder maat om de macht die een aantal bedrijven via een afspraak op de markt kan uitoefenen te meten. Om twee redenen heb ik van dat criterium afgezien.

De eerste reden is dat het hier gaat om een wettelijke vrijstelling, die ten doel heeft mededingingsafspraken vrij te stellen die vanuit een oogpunt van het Nederlandse mededingingsbeleid van duidelijk ondergeschikte betekenis zijn. Deze wettelijke vrijstelling werkt rechtstreeks en dient dan ook zo duidelijk mogelijk aan te geven wanneer een afspraak aan de criteria voldoet. Marktaandeel is vanuit dat uitgangspunt geen geschikt criterium, omdat er niet op voorhand een duidelijke definitie valt te geven van hetgeen als de relevante markt moet worden beschouwd. Ik wijs hier op de afbakening van zowel de relevante productmarkt als de relevante geografische markt. De gekozen benadering, waarbij een helder criterium in de vorm van een maximale gezamenlijke omzet en een maximum aantal deelnemers wordt gehanteerd, kent deze onduidelijkheden niet.

De tweede reden ligt in het verlengde daarvan. Bij de bagatelvoorziening gaat het om kleine bedrijven, waarvoor marktaandeel een moeilijk te hanteren begrip zal zijn. Omzet en aantal deelnemers daarentegen zijn bij de betrokken bedrijven bekend en door de uitvoeringsinstantie ook eenvoudig te verifiëren. Daarmee is de administratieve belasting voor die bedrijven en voor de overheid ook geringer.

De EG-bagatelvoorziening, waarbij marktaandeel gecombineerd wordt met een omzetgrens, is niet vergelijkbaar met de wettelijke vrijstelling zoals in het wetsvoorstel opgenomen. Ten eerste is de EG-bagatelbekendmaking geen wettelijke vrijstelling doch een beleidsregel ter uitwerking van het merkbaarheidsvereiste van artikel 85, eerste lid, EG-Verdrag. Alsdan is het vereiste van ondubbelzinnigheid in de criteria minder dwingend. Ten tweede gaat het bij afspraken die onder de werking van artikel 85 van het EG-Verdrag vallen om beduidend grotere bedrijven, die dan ook beter in staat zijn om een veel minder helder afgebakend begrip als marktaandeel te hanteren.

De leden van de fracties van de SGP, de RPF en het GPV vroegen of het juist is dat de mededingingsautoriteit na 2 of 3 jaar onafhankelijk wordt. Ik heb hiervoor al aangegeven dat ik in beginsel positief sta tegenover de gedachte, dat de mededingingsautoriteit na enige jaren een zelfstandig bestuursorgaan wordt. De ervaringen van de komende jaren zullen evenwel bepalend moeten zijn voor een beslissing daaromtrent. Ik heb toegezegd de uitvoeringsstructuur van de wet na drie jaar te zullen evalueren en over de uitkomsten van die evaluatie met de Tweede en Eerste Kamer te willen overleggen. Als dan inderdaad besloten wordt de wet te doen uitvoeren door een zelfstandig bestuursorgaan, zal een daartoe strekkende wetwijziging worden voorbereid.

Voorts vroegen de leden van de SGP-fractie, van de RPF-fractie en van de GPV-fractie of het juist is dat men ook in Europa wil streven naar een onafhankelijke mededingingsautoriteit. Ik merk op dat Duitsland een groot pleitbezorger is voor een onafhankelijk Europees kartelbureau en ook graag zou zien dat dit punt op de agenda komt voor de komende Intergouvernementele Conferentie. Tot nu toe staat het onderwerp van een onafhankelijk Europees kartelbureau echter niet op de agenda.

Duitsland staat betrekkelijk alleen in zijn wens voor een dergelijk onafhankelijk orgaan.

Daarom ben ik van mening dat het te prematuur is om te spreken over een streven naar een onafhankelijk orgaan op Europees niveau.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken vroegen ten slotte of de benoeming van de directeur-generaal van de mededingingsautoriteit is geschied onder voorbehoud van aanvaarding van de nieuwe Mededingingswet door de Eerste Kamer. Ik streef ernaar te voorkomen dat, na de uiteindelijke aanvaarding van het wetsvoorstel, de inwerking-treding van de Mededingingswet nog geruime tijd op zich zou moeten laten wachten. In verband hiermee leek het mij niet gewenst om met de opbouw van de mededingingsautoriteit pas te beginnen nadat de nieuwe wet in het Staatsblad zou zijn gepubliceerd. Dit brengt met zich mee dat bepaalde beslissingen moeten worden genomen en dat ook zekere verplichtingen moeten worden aangegaan. Hierdoor wordt bereikt dat de wet binnen afzienbare tijd na de aanvaarding ervan daadwerkelijk in werking kan treden. De benoeming van een directeur-generaal is naar mijn mening een van de beslissingen die noodzakelijk zijn om de oprichting van de mededingingsautoriteit doeltreffend voor te bereiden. Het is immers zeer wenselijk dat de functionaris die aan de nieuwe organisatie leiding moet geven bij de vormgeving daarvan ten nauwste wordt betrokken. Ik hoop dan ook dat u er begrip voor heeft dat de benoeming van de directeur-generaal reeds nu heeft plaatsgevonden en dat het maken van het genoemde voorbehoud in dat kader niet goed mogelijk is. Mocht het wetsvoorstel door uw kamer niet worden aanvaard dan betekent dit dat het Ministerie van Economische Zaken de financiële en arbeidsrechtelijke consequenties zal moeten dragen van de aanstelling van de directeur-generaal.

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers