

Vergaderjaar 2001–2002

27 639

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

Nr. 6

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 8 november 2001

De vaste commissie voor Economische Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek naar bovengenoemd wetsvoorstel wil de regering een aantal vragen voorleggen en opmerkingen maken. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen genoegzaam heeft beantwoord acht de commissie de openbare behandeling voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Biesheuvel

De griffier van de commissie,
Tielens-Tripels

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Leers (CDA), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (ChristenUnie), M. B. Vos (GroenLinks), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Wagemakers (CDA), Stroeken (CDA), Van den Akker (CDA), Geluk (VVD), Ravestein (D66), Verburg (CDA), Blok (VVD), Hindriks (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Bolhuis (PvdA), Vacature (PvdA).
Plv. leden: Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Molenaar (PvdA), Wijn (CDA), Klein Molekamp (VVD), Vendrik (GroenLinks), De Swart (VVD), Van den Berg (SGP), Poppe (SP), Kuijper (PvdA), Van Middelkoop (ChristenUnie), Van der Steenhoven (GroenLinks), Schimmel (D66), Van Baalen (VVD), Herrebrugh (PvdA), Van der Hoeven (CDA), De Haan (CDA), Van Beek (VVD), Bakker (D66), Schreijer-Pierik (CDA), Udo (VVD), Hamer (PvdA), Koenders (PvdA), Schoenmakers (PvdA), Smits (PvdA).

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA en GroenLinks waren nog niet overtuigd van de wenselijkheid over te gaan tot verzelfstandiging van de NMa voordat de evaluatie van de Mededingingswet is uitgevoerd. Naar aanleiding daarvan benadruk ik dat er geen onlosmakelijk verband is tussen de onafhankelijkheid van de toezichthouder en de (werking van de) inhoudelijke, normerende, regels op mededingingssterrein. Naar mijn mening hangt een goed en effectief werkend mededingingsbeleid af van twee elementen. Het eerste element is een sterke, doelmatige en heldere set van regels ten aanzien van de mededinging als zodanig. Ik meen dat die voor handen is in de vorm van de Mededingingswet en in specifieke wetgeving die mededingingsregels bevat, zoals de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Het andere onontbeerlijke element is een sterke en onafhankelijke toezichthouder. Op 1 januari 1998 is de Mededingingswet in werking getreden. Tijdens de parlementaire behandeling van de Mededingingswet is na discussie in de Tweede Kamer (en op aandrang van de Tweede Kamer) besloten de ervaringen met de ambtelijke organisatie NMa na drie jaar te evalueren. Ik heb in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel aangegeven dat een dergelijke aparte evaluatie, die alleen gericht is op het functioneren van de directeur-generaal van de NMa, naar mijn mening niet nodig is. Ik heb de Tweede Kamer daarbij tegelijk toegezegd dat een evaluatie van de Mededingingswet zou plaatsvinden. Deze evaluatie zal zijn toegesneden op de effectiviteit en volledigheid van de Mededingingswet.

In de nota naar aanleiding van het verslag heb ik mijn visie gegeven op de positionering van de NMa als organisatie. Ik heb daarbij aangegeven dat het wetsvoorstel een logische stap is in het proces naar een sterke, onafhankelijke NMa die in staat is een goed functionerende Mededingingswet uit te voeren. Ik ben van mening dat de toets of tot verzelfstandiging van de NMa als sterke toezichthouder en uitvoerder kan worden overgegaan en de evaluatie van de Mededingingswet als sterke, doelmatige en heldere set van regels niet tegelijkertijd hoeft plaats te vinden. De ene toets gaat over de status van de toezichthouder, de andere over de regels van de wet. Het functioneren van de toezichthouder is sneller en directer waarneembaar dan de werking van de Mededingingswet en de specifieke wetgeving. Gebleken is dat de toezichthouder goed functioneert. De afgelopen jaren is gebleken dat het niet nodig was de directeur-generaal een aanwijzing te geven inzake een beslissing in een individueel geval of om hem op andere wijze te sturen of te corrigeren. Ten aanzien van de Dte is enkele malen een algemene aanwijzing gegeven. Ik meen dan ook dat de wens die destijds bij de Tweede Kamer al leefde, namelijk een ook in formeel opzicht onafhankelijk mededingingstoezicht, nu zich in de aanloopfase waarin de NMa als ambtelijke dienst fungeerde, geen zaken hebben voorgedaan die noopten tot het gebruik van deze «vangnet»-constructie, thans gerealiseerd behoort te worden. Als extra toets heb ik de audit uit laten voeren. Hierbij is bezien in hoeverre de NMa als organisatie rijp is voor verzelfstandiging. De conclusie van de audit was dat de NMa voldoet aan de voorwaarden om een zelfstandig bestuursorgaan te worden. Een bijkomend argument om niet te wachten met de verzelfstandiging totdat de evaluatie is afgerond, is dat ten opzichte van 1997 de noodzaak van een onafhankelijk mededingingstoezicht alleen nog maar is toegenomen. Aan de NMa zijn toezichthoudende taken toebedacht op organisaties die in sterke mate gelieerd kunnen zijn aan overheden. Ik doel daarmee op het toezicht in de energiesector en in de vervoerssector en het voorgestelde toezicht krachtens het voorstel voor een Wet markt en overheid (Kamerstukken II 2001/2002, 28 050). Om zelfs maar de schijn van beïnvloeding te voorkomen dient de mogelijkheid tot het geven van

aanwijzingen ten aanzien van individuele beslissingen te worden weg genomen.

De evaluatie van de Mededingingswet betreft een ingewikkelder materie waarbij aan de orde moet komen of er knelpunten zijn in de reikwijdte van de wet en of de juridische procedures kunnen worden verbeterd. Het gaat daarbij om andere aspecten dan de zbo-status van de NMa. De vraag of het bestuursorgaan van de NMa die status dient te krijgen, maakt dan ook geen deel uit van de evaluatie. Immers, buiten kijf staat toch dat het toezicht op de te evalueren mededingingsregels onafhankelijk moet zijn en dat er geen individuele aanwijzingen nodig zijn geweest. De argumenten daarvoor zijn naar mijn mening genoegzaam bekend en ik heb die uiteengezet in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. Tevens is deze visie recentelijk bevestigd in het kabinetsstandpunt ten aanzien van het advies «Vertrouwen in onafhankelijkheid» van de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT) (Kamerstukken II 2000/2001, 27 831, nr. 1). Ik meen te mogen concluderen dat die visie ook wordt gedeeld door de SER en de OESO. Tijdens de hoorzitting die de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer op 19 april jongstleden heeft gehouden, bleek daarenboven ook dat met name vertegenwoordigers van de wetenschap en de consumenten het voorstel tot verzelfstandiging steunen. Ik zie dan ook geen aanleiding met het verlenen van de zbo-status aan de NMa te wachten tot de resultaten van de evaluatie bekend zijn. Ik verwacht dat die in mei 2002 bekend zullen zijn, maar dan moet eerst nog worden gezien in hoeverre er aanleiding is de wet te wijzigen en op welke wijze. Het duurt veel te lang daarop te wachten met de verzelfstandiging van de NMa. Bovendien heeft dat, zoals hiervoor aangegeven, weinig zin. Tenslotte wil ik niet onvermeld laten dat ik mij gesteund voel in het voorstellen tot verzelfstandiging door de wetenschap dat ook de Tweede Kamer tevreden is met het functioneren van de NMa, met inbegrip van de Dte. Dit bleek eens te meer uit de lof die door alle fracties werd geuit tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer ten aanzien van de bevindingen op het jaarverslag van de NMa en de Dte (Kamerstukken II 2000/2001, 27 400 XIII, nrs. 59 en 64).

Ik constateer uit de vragen die gesteld zijn in het verslag en in het verslag van een schriftelijk overleg dat bij verschillende fracties zorgen bestaan ten aanzien van de uitvoering van de vele taken door een bestuursorgaan dat wordt gevormd door één functionaris. Verder bestaan er voornemens meer taken aan de NMa op te dragen. Een en ander heeft mij er toe gebracht thans een voorstel te doen voor een andere bestuursstructuur. Ik ben van mening dat de huidige constructie de afgelopen jaren zeer goed heeft gefunctioneerd. Dat was ook de reden dat ik uit was gegaan van de handhaving van het eenhoofdige bestuur voor de komende jaren. In de nota van wijziging is voorzien in een driehoofdige bestuur. Ik denk dat daarmee een groot deel van de zorgen die de verschillende fracties hadden, kunnen worden weggenomen. Met een beperkt aantal leden van het bestuur wordt de slagvaardigheid in de besluitvorming zoveel mogelijk gehandhaafd. Ik ben van mening dat de eenheid en consistentie van de besluitvorming ook zoveel mogelijk moeten worden gewaarborgd. Een meerhoofdige bestuur biedt echter wel de mogelijkheid een werkverdeling te maken, hetgeen bij de groeiende hoeveelheid taken geen overbodige luxe is. Een meerhoofdige bestuur vermindert ook de kwetsbaarheid in de besluitvorming bij plotselinge ontstentenis van de bestuurder. Een aparte regeling van de plaatsvervangende van het bestuursorgaan is dan ook niet meer nodig.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom het juist nu tijd is voor de depolitisering van de Mededingingswet. Ik heb in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven dat ik van mening ben dat de uitvoering van de Mededingingswet gedepolitiseerd moet zijn. Die uitvoering moet in

beginsel te allen tijde gedepolitiseerd zijn omdat alle individuele zaken aan de wettelijke criteria getoetst moeten kunnen worden en geen speelbal mogen zijn van de politieke waan van de dag. Zie ook het eerdergenoemde kabinetsstandpunt bij het rapport «Vertrouwen in onafhankelijkheid». Dit uitgangspunt gold al bij de totstandkoming van de Mededingingswet. Toen was het echter nog een te grote stap om tegelijk met de geheel nieuwe mededingingswetgeving een geheel nieuwe toezichthouder meteen de status van zelfstandig bestuursorgaan te geven. De prudentie die toen is betracht, is dan ook niet meer dan logisch en mag verwacht worden van een verantwoordelijke overheid. Dat laat onverlet dat zodra duidelijk is dat het functioneren van de toezichthouder aan alle maatstaven van een effectieve, stabiele toezichthouder voldoet, zo snel mogelijk ook in formeel opzicht recht gedaan moet worden aan het beginsel van een onafhankelijk toezicht.

De leden van de PvdA-fractie gaven aan grote waarde te hechten aan blijvende parlementaire controle op het mededingingsbeleid. Zij vroegen of de regering het met hen eens is dat het mededingingsbeleid ook kan bestaan uit het nemen van besluiten in individuele gevallen en uit het nemen van meerdere besluiten over een bepaald onderwerp en hoe de regering het gebrek aan politieke verantwoordelijkheid voor en parlementaire controle daarop beoordeelt. Allereerst beklemtoon ik dat ik met deze leden grote waarde hecht aan parlementaire controle op het mededingingsbeleid. Naar mijn mening is deze in dit wetsvoorstel ook voldoende gewaarborgd. Ook als de NMa de status van zelfstandig bestuursorgaan heeft, blijft de Minister van Economische Zaken immers politiek verantwoordelijk voor het algemene mededingingsbeleid en de wijze van functioneren van de NMa. Dat de minister die verantwoordelijkheid ook waar kan maken, is gewaarborgd door zijn bevoegdheid beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de uitoefening van de aan de NMa toegekende bevoegdheden. Voorts kan de minister nadere regels vaststellen met betrekking tot de uitwisseling van gegevens tussen hem en de directeur-generaal en moet de minister het jaarverslag van de NMa, voorzien van zijn bevindingen, ter kennis brengen van de beide kamers der Staten-Generaal. Deze kamers hebben derhalve alle mogelijkheden om de door de minister te bepalen algemene lijn van het mededingingsbeleid te controleren en te beïnvloeden. Natuurlijk kan men, als men daarvoor kiest, ook het nemen van beslissingen op basis van de Mededingingswet in individuele gevallen als «mededingingsbeleid» beschouwen. De NMa heeft als uitvoerende instantie immers ook een «uitvoeringsbeleid». Ook deel ik de opvatting van deze leden dat die beslissingen in individuele gevallen ingrijpend kunnen zijn. Dat neemt echter niet weg dat de NMa, ook als zelfstandig bestuursorgaan, bij het nemen van die beslissingen is gebonden aan de grenzen die de Mededingingswet en de door de minister bepaalde algemene beleidslijnen stellen. De grenzen van die wet, geïnterpreteerd overeenkomstig de Europeesrechtelijke beschikkingenpraktijk en jurisprudentie, zijn al in veel opzichten uitgekristalliseerd. Met inachtneming daarvan kan het parlement als medewetgever invloed uitoefenen op de inhoud van die wet en vanuit haar controletaak op het mededingingsbeleid van de minister. Van een vacuüm wat de politieke controle op het mededingingsbeleid betreft, waarop deze leden doelden, is naar mijn mening dan ook geen sprake.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering kan ingaan op de manier waarop zij de kaders voor marktwerking invult. Zij merkten daarbij op dat een politieke afweging naar hun mening niet door een zelfstandig bestuursorgaan behoort te worden gemaakt maar door een aanspreekbare minister. Ik stel voorop dat ik het geheel met deze leden eens ben dat een politieke afweging niet behoort te worden gemaakt door een zelfstandig bestuursorgaan. Dat gebeurt dan ook niet. De kaders voor marktwerking worden in de eerste plaats bepaald door de Mededingingswet en sectorspecifieke wetten. Zoals gezegd, heeft het parlement als mede-

wetgever alle mogelijkheden om op de inhoud van die wetten invloed uit te oefenen. Verder worden politieke afwegingen gemaakt door de Minister van Economische Zaken met betrekking tot het mededingingsbeleid en door hem of door andere ministers met betrekking tot andere beleids-terreinen. De Minister van Economische Zaken heeft de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels met betrekking tot de uitoefening van de aan de NMa toegekende bevoegdheden (artikel 5d, eerste lid, van dit wetsvoorstel). Die beleidsregels kunnen meer in het bijzonder betrekking hebben op de wijze waarop de NMa bij ontheffingsbeschikkingen op basis van artikel 17 andere belangen dan economische belangen in zijn afweging moet betrekken (artikel 5d, tweede lid, van dit wetsvoorstel). Het parlement heeft de mogelijkheid om de minister bij de uitoefening van die bevoegdheid te controleren. Wat het Europese kader betreft waarop deze leden doelden, merk ik op dat zowel de nationale wetgever als een minister, bijvoorbeeld als hij beleidsregels vaststelt, terdege rekening dient te houden met de grenzen die het Europees recht stelt. Het Europees recht biedt ruimte om mede rekening te houden met aspecten als milieu, cultuur, gezondheid en sociale aspecten. Dat geldt ook voor het verbod van artikel 6 en de ontheffingscriteria van artikel 17 van de Mededingingswet, als zij overeenkomstig de Europeesrechtelijke beschikkingenpraktijk en jurisprudentie worden geïnterpreteerd. Bedacht moet echter worden dat die ruimte wel beperkt is. Zo kunnen die andere aspecten bij de beslissing op een ontheffingsaanvraag alleen worden meegewogen, als overigens aan alle economische criteria voor ontheffing wordt voldaan. Met andere woorden die andere aspecten kunnen die criteria dus niet opzij zetten.

Het is thans niet zo, zoals de leden van de PvdA-fractie leken te veronderstellen, dat de minister na een beslissing door de NMa ter verantwoording kan worden geroepen en kan ingrijpen in de betrokken beslissing. Als de NMa nu – zonder zbo te zijn – een beslissing heeft genomen over een overeenkomst, heeft de minister of de Tweede Kamer geen mogelijkheid deze beslissing ongedaan te maken. De minister noch de Tweede Kamer kan dan nog «ingrijpen» in het betrokken besluit. Wel staat bezwaar en beroep open, waarna een nieuw besluit kan volgen. De Minister of de Tweede Kamer kan het initiatief nemen tot wijziging van de norm die tot het omstreden besluit heeft geleid. Alle in de politieke sfeer daarbij betrokken partijen krijgen alsdan de gelegenheid zich daarover uit te spreken. Indien de politiek zich uitspreekt voor een wijziging van de norm heeft dat uiteraard effect op volgende besluiten. Verder is het natuurlijk zo dat het Nederlandse mededingingsrecht een afgeleide is van het Europese mededingingsrecht. Ook wijzigingen in het Europese kader zijn relevant voor de besluitvorming van de NMa. De status van zelfstandig bestuursorgaan voor de NMa brengt hierin geen verandering.

In de huidige situatie kan de minister van Economische Zaken alleen vóórdat de NMa een beslissing neemt, een aanwijzing geven. Daartoe bestaat overigens slechts beperkte ruimte, nu de minister, net als de NMa, het mededingingsrecht heeft te respecteren; een aanwijzing kan er dus niet toe strekken buiten de mededingingsrechtelijke kaders te treden. De wetgever dient dus deze kaders te veranderen, indien hij van mening is dat die kaders niet deugen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering nog steeds kan garanderen dat de afbakening tussen de Mededingingswet en andere wetten gereed is en met de Kamer besproken voordat artikel 16 van de Mededingingswet vervalt en, zo niet, of de werkingstermijn van dat artikel dan niet zou moeten worden verlengd. Naar mijn mening is het verlengen van de werkingsduur van artikel 16 niet wenselijk en ook niet nodig. Niet wenselijk, omdat uitgangspunt van de Mededingingswet is dat deze, evenals de EG-mededingingsregels, op alle bedrijfssectoren onverkort van toepassing is. Ik zie dan ook niet in waarom de afspraken waarop die andere wetten betrekking hebben, nog langer dan gedurende de over-

gangstermijn van vijf jaar van artikel 6, eerste lid, van de Mededingingswet vrijgesteld zouden moeten blijven. Verlenging van de werkingstermijn van artikel 16 van de Mededingingswet is ook niet nodig. Bij de wetten die bij de inwerkingtreding van de Mededingingswet reeds bestonden en die voorzien in toezicht op overeenkomsten, besluiten en gedragingen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van die wet, is van een uitdrukkelijke afweging van de relatie van het desbetreffende instrument tot het mededingingsaspect doorgaans geen sprake geweest. Het werd wenselijk geacht dat deze afweging alsnog plaats zou vinden. Inmiddels is er vanuit de beslispraktijk van de NMa en gelet op de Europese jurisprudentie een duidelijker beeld ontstaan over de verhouding van die bestaande wetgeving tot de Mededingingswet. Mij is hieruit gebleken dat voor een dergelijke expliciete afbakening in feite geen noodzaak bestaat. In de gevallen waarin een wet verplicht tot het aangaan van bepaalde afspraken, zal het verbod van artikel 6, eerste lid van de Mededingingswet, geïnterpreteerd analoog aan artikel 81, eerste lid, van het EG-Verdrag, op zodanige afspraken niet van toepassing zijn, ook als artikel 16 van de Mededingingswet niet meer geldt. In de gevallen waarin overheidstoezicht via het instrument van het onverbindend verklaren, verbieden of vernietigen van afspraken plaats vindt, kunnen twee vormen van toezicht (vanuit het mededingingsrecht en vanuit deze andere wetgeving) naast elkaar bestaan. Uit het oogpunt van behoorlijk bestuur kan wellicht alleen een probleem ontstaan als het ene bestuursorgaan eerst een afspraak goedkeurt, terwijl de NMa voor deze afspraak geen ontheffing verleent en die afspraak verboden en nietig blijkt te zijn ingevolge artikel 6 van de Mededingingswet. In de gevallen waarin toezicht op afspraken wordt uitgeoefend op basis van andere wetten dan de Mededingingswet via het goedkeuringsinstrument, blijken echter in de praktijk de krachtens die andere wetten bevoegde bestuursorganen zich reeds nu al vaak bewust van de wenselijkheid dat die afspraken ook worden getoetst op hun verenigbaarheid met de Mededingingswet. Hiervoor kunnen procedurele afspraken worden gemaakt: de NMa kan door het desbetreffende bestuursorgaan worden betrokken in het goedkeuringsproces waardoor ondernemingen de noodzakelijke zekerheid krijgen over de aan het bestuursorgaan voorgelegde afspraak – vanuit de desbetreffende wetgeving én vanuit het mededingingsrecht. Als voorbeeld van een dergelijke procedurele afspraak noem ik het tussen het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de NMa gesloten protocol over de procedure bij het algemeen verbindend verklaren van overeenkomsten over verwijderingsbijdragen. Voor het van toepassing worden van artikel 6 van de Mededingingswet op afspraken, overeenkomsten en besluiten ten aanzien waarvan enige vorm van toezicht bestaat op basis van andere wetten, zijn dus indien nodig, praktische werkafspraken mogelijk. Het is wel van belang dat met de voorbereiding van zodanige afspraken tijdig wordt begonnen zodat zij met ingang van 1 januari 2003, wanneer artikel 16 vervalt, in werking kunnen treden. Ik zal daarom op korte termijn mijn ambtgenoten deze aspecten van het vervallen van artikel 16 van de Mededingingswet onder de aandacht brengen en hun adviseren de bestuursorganen waarvoor zij verantwoordelijkheid zijn, te attenderen op de mogelijkheid om – indien nodig – procedurele afspraken met de NMa te maken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of ik alsnog bereid ben de beperkte bevoegdheid van de NMa aangaande CAO's nu al wettelijk vast te leggen en ook de bevoegdheden van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van de Minister van Economische Zaken wat CAO's betreft, wettelijk te verankeren. Naar mijn mening is er voor het vastleggen van de bevoegdheid van de NMa aangaande CAO's geen aanleiding, omdat die wordt bepaald door de reikwijdte van het verbod van mededingingsbeperkende afspraken in artikel 6, eerste lid, van de Mededingingswet. Die reikwijdte is verduidelijkt, omdat voor de uitleg daarvan de EG-jurispru-

dentie richtinggevend is en het Hof van Justitie van de EG in recente uitspraken een duidelijk richtsnoer heeft gegeven om te bepalen of een CAO-afspraken onder het Europeesrechtelijke kartelverbod valt. Het is niet nodig verder te voorzien in een wettelijke verankering van de bevoegdheden die de bedoelde ministers hebben op het terrein van de explicitering van de afbakening van de reikwijdte van de mededingingsregels ten opzichte van CAO-afspraken inzake arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheid. Beide ministers zullen elk vanuit de verantwoordelijkheid die zij hebben – de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op grond van de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van CAO's en de Minister van Economische Zaken op grond van de Mededingingswet – komen tot een gemeenschappelijk vastgestelde afbakening. Daarbij is uiteraard de Europese afbakening bepalend.

Ik stel het zeer op prijs dat de leden van de PvdA-fractie hun waardering uitspreken over het functioneren van de NMa op het terrein van de concentratiecontrole en de afhandeling van ontheffingsaanvragen. Deze leden constateerden dat de mate van transparantie waarnaar deze leden hadden gevraagd in het afgelopen jaar is toegenomen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of bij de audit alleen medewerkers van het Ministerie van Economische Zaken zijn gehoord en of niet ten onrechte de suggestie is gewekt dat ook externen en andere ministeries zijn gehoord. Ik kan melden dat dat niet het geval is. Tijdens en ter voorbereiding van de audit is niet alleen met medewerkers van het Ministerie van Economische Zaken (inclusief de Economische voorlichtingsdienst, de Dte en de NMa) gesproken, maar ook met medewerkers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Commissariaat voor de media en de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie-autoriteit (OPTA).

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom in de audit niet een uitgebreid onderzoek is gedaan naar de klachten over de lengte van procedures. Ik merk daarover op dat de lengte van de procedures niet is onderzocht aangezien dit een aangelegenheid is die door de Algemene wet bestuursrecht en de Mededingingswet wordt beheerd en die geheel los staat van de voorgestelde verzelfstandiging van het bestuursorgaan. Eventuele conclusies op dit punt zouden ook van geen enkele invloed kunnen zijn op het antwoord op de vraag of het mededingingstoezicht onafhankelijk moet zijn.

Deze leden stelden een aantal vragen met betrekking tot de behandeling van ontheffingsverzoeken. In antwoord daarop geef ik de volgende informatie. Bij de ontheffingsverzoeken moet een onderscheid worden gemaakt naar de verzoeken in het kader van de overgang in 1998 van de Wet economische mededinging naar de Mededingingswet en de reguliere ontheffingsverzoeken. Bij de overgangsontheffingsverzoeken is het in een behoorlijk aantal gevallen voorgekomen dat ze langer dan een jaar in behandeling waren. Bij de totstandkoming van de wet was daar echter al rekening mee gehouden. De artikelen 100 en volgende bevatten dan ook overgangsbepalingen waarin ruimere termijnen zijn opgenomen dan die normaal gelden. In 1998 waren er 1040 overgangsontheffingsverzoeken ingediend, daarvan zijn er nu nog 55 in behandeling. In begin was de NMa als organisatie nog niet voldoende toegerust voor de stormvloed van verzoeken die groter was dan verwacht. Deze verzoeken, die met name liggen in de sectoren handel en vrije beroepen, zorg en cultuur zullen naar verwachting alle dit jaar nog worden afgehandeld. Bij deze zaken is soms sprake van samenhang met zaken die in Europees verband spelen. De reguliere ontheffingsverzoeken worden veel sneller behandeld. Meestal wordt daarop binnen enkele maanden een beslissing genomen. Slechts bij uitzondering wordt zo'n verzoek niet binnen het jaar afgehandeld. Bij de overgangsgevallen geldt dat, als tijdig een ontheffingsverzoek is ingediend, het verbod van artikel 6, eerste lid, van de Mededingingswet niet

van toepassing is zolang op de aanvraag nog niet is beslist. De indieners van een reguliere ontheffingsaanvraag kunnen echter de door hen gewenste mededingingsafspraken eerst tot stand brengen, nadat op hun aanvraag gunstig is beslist. De meeste reguliere verzoeken komen eveneens uit de sectoren handel en vrije beroepen, zorg en cultuur.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het mogelijk is dat de NMa nog nooit wegens trage besluitvorming teruggefloten is omdat de rechtsgang vanwege betrekkelijk geringe sanctiemogelijkheden niet aantrekkelijk is. Ik merk daar het volgende over op. Bij de besluitvorming heeft de NMa zich te houden aan de regels die de Mededingingswet en de Awb daarvoor stelt. Deze regels hebben onder meer betrekking op de zorgvuldigheid van besluitvorming en op de termijnen die bij de besluitvorming in acht moeten worden genomen. Artikel 6:2 van de Awb bewerkstelligt dat ook tegen het niet tijdig nemen van een besluit beroep kan worden ingesteld. De rechter oordeelt vervolgens of het beroep gegrond is. Als dat het geval is kan hij de NMa opdragen een besluit te nemen en daarvoor een termijn stellen (artikel 8:72, vierde en vijfde lid, Awb). De rechter kan daarbij zelfs aangeven dat zolang de NMa niet voldoet aan de uitspraak de door hem aangewezen rechtspersoon een in de uitspraak vast te stellen dwangsom verbeurt (artikel 8:72, zevende lid, Awb). Voorts heeft de rechter onder meer de mogelijkheid een veroordeling tot schadevergoeding te geven (artikel 8:73 Awb). Er kunnen dus wel degelijk zeer stevige sancties worden opgelegd wegens het niet tijdig nemen van een besluit. Uit het feit dat de NMa nog nooit wegens (te) trage besluitvorming teruggefloten is, trek ik liever een positieve conclusie, namelijk dat van een te trage besluitvorming geen sprake is. Ook is het niet ondenkbaar dat de vertraging te wijten is aan de belanghebbende.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder hoe vaak inlichtingen worden gevraagd bij concentratieverzoeken. In 2001 is dat tot nu toe bij ongeveer de helft van de meldingen van concentraties het geval geweest. In antwoord op de vraag van deze leden waarom niet onderzocht is of het vragen van inlichtingen niet gebruikt wordt om een besluit uit te stellen, merk ik het volgende op. De audit was niet het geschikte middel om dit soort onderzoeken uit te voeren. De audit had uitsluitend betrekking op de toets of de organisatie NMa rijp is voor de status van zelfstandig bestuursorgaan. Ik denk overigens ook niet dat een onderzoek op basis van de veronderstelling dat van een middel dat de rechtszekerheid en zorgvuldigheid dient, door een bestuursorgaan misbruik wordt gemaakt om de eigen besluitvorming uit te stellen, aangewezen is. De NMa vraagt geen inlichtingen om de beslissingstermijn te verlengen. Het vragen van inlichtingen is nodig wanneer ondernemingen niet de vereiste gegevens hebben geleverd of wanneer nadere gegevens nodig zijn voor de beoordeling van de aangemelde concentratie. Overigens kan de rechter altijd toetsen of de NMa terecht om nadere informatie heeft gevraagd. Dat het vragen van inlichtingen bovendien niet hoeft te betekenen dat veel vertraging optreedt, blijkt wel uit de gemiddelde doorlooptijd van meldingszaken. Deze bedraagt 34,5 dagen en dat is slechts een geringe overschrijding van de termijn van vier weken die in artikel 37 is opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering voornemens is een sanctiemogelijkheid in te voeren. Het antwoord daarop is dat die «sanctie» er al is. Indien de NMa niet binnen de termijn reageert op de melding, is voor de concentratie geen vergunning vereist. Met andere woorden, het gevolg van overschrijding van de termijn bij een melding door de NMa is dat de concentratie tot stand kan worden gebracht zonder dat nader ingrijpen van de NMa mogelijk is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom bij ontheffingsverzoeken geen verplichte termijn wordt ingevoerd waarbinnen het besluit moet worden genomen, zoals bij concentratieverzoeken. Bij het tot stand brengen van concentraties gaat het om een toetsing van een voorgenomen handeling van ondernemingen die voor die ondernemingen van

strategisch belang is voor de toekomst van die ondernemingen (soms zelfs voor het voortbestaan). Het uitgangspunt van het concentratie-toezicht is voorts dat concentraties in beginsel zijn toegestaan, tenzij er in een specifiek geval bezwaren tegen bestaan. Bij ontheffingsaanvragen gaat het om afspraken die in beginsel verboden zijn. Daarnaast is het in het algemeen zo dat mededingingsbeperkende afspraken niet van essentieel belang zijn voor het voortbestaan van de betrokken ondernemingen. Beide elementen tezamen maken dat voor concentraties gekozen is voor fatale termijnen, terwijl bij ontheffingsaanvragen het in Nederland gebruikelijke systeem geldt van niet fatale termijnen.

In reactie op de desbetreffende vraag van deze leden merk ik op dat de mogelijkheid om fatale termijnen in te voeren bij ontheffingsverzoeken niet is onderzocht in de audit omdat dit nu een typisch voorbeeld is van een onderwerp dat in de evaluatie van de Mededingingswet aan de orde kan komen. Het gaat hier niet zozeer om de NMa maar om het wettelijk regime.

Uit het voorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enige andere wetten waarin onder andere is opgenomen de afschaffing van de verplichte bezwaarschriftprocedure (Kamerstukken II 2000/2001, 27 563) blijkt dat de regering welwillend staat tegenover het optioneel maken van de bezwaarschriftprocedure; dit in reactie op een desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie. Indien dit voorstel tot wet wordt verheven, heeft dat ook gevolgen voor de besluiten op ontheffingsverzoeken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of alle betrokkenen instemmen met het samengaan van onderzoek, beslissingen en sanctieoplegging in één organisatie. Zij vroegen voorts of er alternatieven zijn voorgelegd. In antwoord op deze vragen merk ik het volgende op. De taken die de NMa heeft, worden haar bij wet opgelegd. Bij elke taakwijziging of aanvulling is dus de wetgever (en dus ook de politiek) betrokken. Deze komt tot een meningsvorming al dan niet na consultatie van belanghebbenden in het veld. Zo is bijvoorbeeld in het kader van de behandeling van de Mededingingswet een hoorzitting gehouden door de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1996/97, 24 707, nr. 9) waarin vanuit diverse hoeken (advocatuur, wetenschap, bedrijfsleven) commentaar op het voorstel voor een Mededingingswet kon worden geleverd. Ook in dat verband is het punt alles in één hand vermeld. De belangrijkste reden voor het samengaan van de verschillende functies in één orgaan was de keuze voor bestuursrechtelijke handhaving. In de nota naar aanleiding van het verslag en de nota naar aanleiding van het nader verslag bij de Mededingingswet zijn deze punten uitgebreid aan de orde geweest (Kamerstukken II 1996/97, 24 707, nr. 6, blz. 71–75 en nr. 12, blz. 12). Uiteindelijk heeft de wetgever besloten tot datgene dat nu in de Mededingingswet is geregeld. De Mededingingswet kent het bestuursorgaan van de NMa taken toe die bestaan uit onderzoek, beslissingen en sanctieoplegging. Ik wijs er op dat wat betreft de behandeling van zaken de wet voorziet in een scheiding. In artikel 3 is voorzien in een scheiding tussen toezicht en onderzoek en vaststellen van overtreding en sanctionering. Het is dus duidelijk dat over de toedeling van de functies destijds goed is nagedacht. Er is naar mijn mening geen reden dit punt nu weer te behandelen bij het voorstel voor de overgang van de NMa van ambtelijke dienst naar een zelfstandig bestuursorgaan. Dat is van een andere orde. Alternatieven voor het gekozen systeem zijn dan ook niet overwogen. Overigens is het Nederlandse model niet ongebruikelijk. Bij het mededingingstoezicht in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Italië en bij de Europese Commissie is eveneens sprake van een concentratie van functies.

Zoals opgemerkt, is bij de totstandkoming van de Mededingingswet door de wetgever bewust gekozen voor bestuursrechtelijke handhaving. Deze keuze houdt vanzelfsprekend in dat een bestuursorgaan, in casu de NMa,

en niet de rechter beoordeelt of afspraken of gedragingen van ondernemingen in strijd zijn met de Mededingingswet en eventueel een sanctie oplegt. Wel staat tegen besluiten van de NMa beroep open bij de bestuurskamer van de Arrondissementsrechtbank te Rotterdam en hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de effecten voor de consument en samenleving van het opruimen van 350 kartels. Ten aanzien daarvan meld ik dat de NMa in haar jaarverslag heeft aangegeven aandacht te zullen besteden aan effectmeting. Daarbij wordt onderzocht welke invloed de besluiten en de handhavingsactiviteiten hebben op het gedrag van de betrokken ondernemingen en meer in het algemeen op de desbetreffende markten. Vooral het belang van de consument zal daarin tot uitdrukking moeten komen. Op basis van de uitkomsten van een in 2000 gestart vooronderzoek, zullen in 2001 de voor de effectmeting geschikte indicatoren worden ontwikkeld. In de evaluatie van de wet ten slotte zal in het algemeen gekeken worden naar de effectiviteit van de Mededingingswet. Overigens is nu reeds duidelijk dat consumenten voordeel hebben bij de toepassing van de Mededingingswet. Ik wijs in dit verband op het wegnemen door de NMa van toetredingsbarrières voor bepaalde markten, de sterke daling in prijkkartels en het niet meer automatisch hoeven doorberekenen van de verwijderingsbijdrage.

Bij de audit is bezien of de huidige constellatie zodanig is dat over gegaan kan worden tot verzelfstandiging. Alternatieven voor het bestuursorgaan, zoals het door de leden van de PvdA-fractie gesuggereerde meerhoofdige college, zijn in de audit dus niet aan orde geweest.

Uit de opmerking in de nota naar aanleiding van het verslag dat gekozen is voor een eenhoofdige college omwille van de doeltreffendheid en slagvaardigheid mag niet worden geconcludeerd dat ik van mening ben dat een meervoudig college niet aan deze eigenschappen zou voldoen; dit in antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van deze fractie. Ik heb in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven dat het belangrijkste oogmerk van het wetsvoorstel is het schrappen van de mogelijkheid voor de Minister van Economische Zaken om aanwijzingen in individuele gevallen te geven. Uitgangspunt daarbij was niet meer te regelen dan noodzakelijk is. Ik heb bij die gelegenheid al aangegeven dat ik niet tegen onwelwillend sta tegenover een meerhoofdige bestuur. Ik was echter de mening toegedaan dat dat iets was wat op een wat langere termijn zou moeten worden bezien. Zoals ik in het begin van mijn antwoord al heb aangegeven, zet ik echter, mede naar aanleiding van de vraag van deze leden nu de stap naar een meerhoofdige bestuur.

Vooralsnog denk ik niet aan het instellen van een raad van advies, zoals de leden van de PvdA-fractie voorstelden. Bij de omschakeling van de Wet economische mededinging naar de nieuwe Mededingingswet is de Commissie economische mededinging opgeheven omdat niet langer behoefte bestond aan een adviesorgaan op mededingingsterrein. Ik verwijs naar de nota naar aanleiding van het verslag bij de Mededingingswet, waarin is aangegeven dat de algemene adviestaak van die commissie niet paste bij het kabinetsbeleid ten aanzien van adviesorganen en voorts dat ook geen plaats was in de nieuwe regelgeving voor advisering in individuele gevallen (Kamerstukken II 1996/97, 24 707, nr. 6, blz. 87–88). Het beleid van terughoudendheid ten aanzien van adviesorganen geldt nog onverkort. Ik zou pas voelen voor de instelling van een adviesorgaan als duidelijk is dat er een zeer sterke behoefte is aan een adviserend orgaan op het terrein van de mededinging. Dat zou bijvoorbeeld kunnen blijken uit de evaluatie. Voor de NMa staan ook genoeg wegen open om adviezen en suggesties te ontvangen, zoals via consultaties van andere toezichthouders en betrokken organisaties of bedrijven. Een vast adviesorgaan is daar niet voor nodig.

Zoals de leden van de PvdA-fractie constateerden, is in de audit het vraagstuk inzake een actievare opstelling van de NMa op het gebied van

misbruik van economische machtspositie niet opgenomen, omdat dat niet gerelateerd is aan de status van het toezichthoudend orgaan. Ik verwacht dat op dit punt ook informatie naar voren zal komen in de effectmeting die, zoals ik hiervoor aangaf, door de NMa zal worden uitgevoerd.

De leden van de PvdA-fractie stelden de vraag of de uitbreiding van de NMa/Dte deze organisatie structureel in staat stelt haar wettelijke taken naar behoren uit te voeren. Om ervoor zorg te dragen dat de organisatie zodanig sterk blijft dat zij haar taken naar behoren kan blijven uitvoeren, heb ik, zoals door deze leden reeds werd opgemerkt, eerder dit jaar besloten tot een formatie-uitbreiding voor de gehele NMa naar circa 190 volledige arbeidsplaatsen (fte's). Ik ben derhalve van mening dat de organisatie door deze uitbreiding goed toegerust is voor haar huidige wettelijke taken. De uitkomsten van de discussies die ik met de Tweede Kamer over privatisering van regionale energiebedrijven heb gevoerd, leiden tot extra taken voor de Dte. Ik heb van de NMa/Dte inmiddels een nadere concretisering ontvangen van de invulling van die additionele taken en de consequenties daarvan voor de formatie. Ik heb daarover in de nota naar aanleiding van het verslag reeds gemeld dat de formatie van de Dte conform de voorstellen verder mag groeien. In dat debat heb ik tevens aangegeven dat het volstrekt helder is dat bij een uitbreiding of intensivering van de taken van NMa/Dte opnieuw zal worden bezien welke consequenties dat heeft voor de formatie. Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat de NMa/Dte de haar toebedeelde taken naar behoren dient uit te oefenen en daarvoor ook voldoende toegerust dient te worden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de (voorlopige) resultaten van een relatie-tevredenheidsonderzoek dat in opdracht van de NMa/Dte is uitgevoerd. Er is inderdaad in opdracht van de NMa/Dte een zogenaamd relatie-tevredenheidsonderzoek Dte uitgevoerd. Door een onderzoeksbureau zijn bij 30 door het onderzoeksbureau geselecteerde bedrijven en organisaties, die te maken hebben met de Dte interviews gehouden. Hieronder bevonden zich netbeheerders, vergunninghouders (zowel ten aanzien van de levering van gas als ten aanzien van de levering van elektriciteit), brancheorganisaties, advocatenbureaus en nieuwe marktpartijen. Er is ook een interview geweest met één van mijn medewerkers. Van de directeur van de Dte heb ik begrepen dat het gehele eindrapport en de reactie van de directeur van de Dte naar verwachting in de tweede helft van november 2001 aan alle geïnterviewden zal worden toegestuurd. Tevens zal dan het eindrapport en de reactie van de directeur Dte op de website van de Dte worden geplaatst. De Dte beoogt daarmee maximale transparantie te geven. Het spreekt voor zich dat ik bereid ben het eindrapport aan de Tweede Kamer aan te bieden zodra ik het van de NMa/Dte heb ontvangen. Over het functioneren van de Dte verwijs ik naar datgene wat ik daarover heb gezegd in mijn bevindingen op het jaarverslag NMa/Dte 2000 en tijdens de behandeling van dat jaarverslag door de Tweede Kamer op 21 juni 2001. Tijdens dat debat was met mij het merendeel van de fracties, waaronder die van de PvdA, uiterst lovend over het functioneren en de daadkracht van de Dte. Ik deel dan ook de hier geuite twijfels van de leden van de PvdA-fractie over de kracht van de Dte niet. De leden van de PvdA-fractie meenden dat de Dte ook medevormgever is van beleid, waarbij werd verwezen naar de Richtlijnen Gastransport en Opslag die de Dte vaststelt. De leden van de PvdA-fractie wilden weten of de regering deze mening deelt. Ik ben van mening dat de Dte geen beleid maakt en deel de mening van de leden van de PvdA-fractie dan ook niet. De Dte is uitvoerder en toezichthouder op de elektriciteits- en gasmarkt. In het kader van zijn uitvoerende taak worden, overigens op aandringen van de Tweede Kamer (zie onder meer het amendement van het lid van den Akker c.s. en ook de nota naar aanleiding van het verslag betreffende het voorstel voor een Gaswet, Kamerstukken II 1999/2000, 26 463, nr. 64 en nr. 8) door de directeur van de Dte in mandaat voor de directeur-generaal van de NMa richtlijnen voor toegang tot de gastransportnetten opgesteld.

Deze richtlijnen zien onder meer op de elementen die energiebedrijven in acht dienen te nemen bij het opstellen van hun indicatieve tarieven en voorwaarden voor het transport of de opslag van gas en hebben tevens tot doel duidelijkheid te scheppen over hoe de Dte geschillen over de toegang tot het net zal beslechten. Bij deze richtlijnen gaat het om een nadere uitwerking door de Dte van de regelgeving en het beleid dat door het kabinet en de Tweede Kamer wordt vastgesteld. Een politieke correctiemogelijkheid op de praktische en technische uitwerking door de Dte acht ik niet in de rede liggen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts waarom het toezicht op de energiemarkt door de verzelfstandiging wordt versterkt. Ik ben van mening dat de kracht en het gezag van de toezichthouder toeneemt wanneer hij besluiten kan nemen zonder dat er in individuele gevallen door de minister kan worden ingegrepen. Marktpartijen weten dan immers dat zij de toezichthouder moeten overtuigen met argumenten. Bezwaren tegen de besluiten kunnen dan enkel nog geuit worden via de geëigende weg, te weten het indienen van bezwaarschriften en de gang naar de rechter.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom een evaluatie op het punt van de zelfstandigheid in relatie tussen de Minister van Economische Zaken en de directeur-generaal van de NMa geen toegevoegde waarde heeft. Zij vroegen of zo'n evaluatie niet juist cruciaal is. Ik wijs er op dat bij de totstandkoming van de Mededingingswet mijn voorganger al te kennen heeft gegeven dat hij uiterst terughoudend zou zijn met het geven van aanwijzingen omdat dat in zijn visie niet paste bij de gewenste onafhankelijkheid van de toezichthouder. Naar zijn mening moest de NMa een reputatie en een uitstraling van onberispelijkheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid opbouwen. Deze lijn heb ik voortgezet. Ook naar mijn mening is een gepaste afstand tot de beslisprijktijk van de NMa geboden. In de praktijk is gebleken dat er ook nooit aanleiding is geweest om een aanwijzing te geven in een individuele zaak. Een evaluatie van de relatie minister-directeur-generaal zou dan ook niets anders kunnen uitwijzen dan dat de NMa als een zelfstandige toezichthouder functioneert.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de invoering van een bijdrage voor de werkzaamheden van de NMa niet van marktwerking zou getuigen. Zij wezen er op dat het in veel andere landen gebruikelijk is dat een dergelijk *fee* wordt gevraagd. Ik wijs er op dat dit verschijnsel ook in Nederland niet onbekend is. Het kabinet heeft in zijn standpunt inzake het rapport «Maat houden» van de MDW-werkgroep doorberekening van handhavingskosten (Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 43) aangegeven dat kosten wat betreft de categorie toelating (het geven van toestemming in de vorm van vergunningen, ontheffingen, machtigingen, concessies, etc) en de categorie post-toelating (verlenging van een toestemmingsinstrument zoals een vergunning, controle op de naleving van de vergunningvoorwaarden) zouden kunnen worden doorberekend. Met name in die gevallen is sprake van toerekenbaarheid van kosten en individualiseerbaarheid van profijt. Van de uitgangspunten van het rapport kan worden afgeweken, mits dat maar gemotiveerd wordt. Bij gelegenheid van de evaluatie van de Mededingingswet zal dit onderwerp zeker aan de orde moeten komen. Wat betreft de uitvoering van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is al uitvoering gegeven aan de uitgangspunten van het rapport «Maat houden» en het kabinetsstandpunt door middel van het Besluit kostenverhaal energie (Stb. 2001, 338).

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de wijze van verslaglegging van het zelfstandig bestuursorgaan NMa omtrent onder meer zijn functioneren, prioriteitsstelling en personeelsformatie merk ik het volgende op.

Evenals thans al het geval is zal de NMa jaarlijks verslag doen van zijn functioneren in het afgelopen jaar. In dat verslag komen onder meer aan de orde de behandelde onderwerpen (waaruit ook de prioriteiten blijken),

cijfermatige gegevens inzake de behandelde zaken, verrichte uitvoerings-toetsen, de door de Dte genomen besluiten en de samenwerking met andere nationale en internationale toezichthouders. Het jaarverslag wordt algemeen verkrijgbaar gesteld. De Minister van Economische Zaken zendt het verslag vergezeld van zijn eigen bevindingen naar beide kamers der Staten-Generaal. Tot nu toe zijn deze bevindingen besproken met de Tweede Kamer en ik verwacht dat dat in de toekomst ook het geval zal zijn. Dat is een goede gelegenheid om het functioneren van de NMa te bezien. Ik verwacht dat eventuele knelpunten in de regelgeving en het (door de politiek bepaalde) beleid daarbij ook aan de orde kunnen komen. In die zin krijgt de Tweede Kamer ook de gelegenheid een en ander te evalueren. Gegevens over de personeelsformatie zullen evenals tot nu toe het geval is, blijken uit de begroting en de verantwoording van het Ministerie van Economische Zaken.

Deze leden vroegen voorts hoe de vijfjaarlijkse evaluatie zich verhoudt met de VBTB-operatie en het streven naar een jaarlijks inzicht in efficiëntie en doelmatigheid. Zij vroegen welke initiatieven op dit vlak worden ondernomen. In antwoord op deze vraag merk ik op dat in de VBTB-begroting jaarlijks gegevens worden opgenomen die inzicht moeten verstrekken over de doelmatigheid van de NMa. Dit is echter een beperkt aantal gegevens, die betrekking hebben op prijs en hoeveelheid, de zogenaamde p*q gegevens. Een evaluatie gaat veel dieper in op de (ontwikkeling van) de doelmatigheid en doeltreffendheid. Er is geen sprake van extra initiatieven ten aanzien van de p*q gegevens, er worden wel initiatieven genomen tot het definiëren van prestatie-indicatoren die een zo volledig mogelijk beeld geven van het functioneren van de NMa.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de nadere regels met betrekking tot de inlichtingenplicht, bedoeld in artikel 5e, deel ik mede dat ik denk aan het volgende. Om duidelijkheid over en weer te hebben omtrent de informatie-uitwisseling zullen afspraken over termijnen waarbinnen informatie wordt verstrekt en over vertrouwelijkheid van gegevens in die nadere regels worden neergelegd. Bij het soort gegevens dat verstrekt wordt, moet onder meer gedacht worden aan informatie in het kader van een uitvoeringstoets door de NMa in het kader van de Mededingingswet of van specifieke regelgeving, informatie in verband met een afwijzend besluit bij een concentratie ingeval van een aanvraag als bedoeld in artikel 47 van de Mededingingswet en wijzigingen in beleidsregels van de NMa. Verder zullen in die nadere regels ook afspraken worden opgenomen over de informatie die de Minister van Economische Zaken aan de NMa verstrekt. Daarbij valt te denken aan informatie over voorgenomen besluiten en adviezen, over wet- en regelgeving, over voorgenomen beleidsregels en over ontwikkelingen in internationaal verband.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de inwerkingtreding van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, merk ik op dat de inschatting daarvan lastig is. Tot nu toe lopen dit wetsvoorstel en het voorstel voor een kaderwet zelfstandige bestuursorganen aardig gelijk op. Ik acht het desalniettemin verstandig thans wel door middel van een nota van wijziging de relevante bepalingen van het voorstel voor een kaderwet zelfstandige bestuursorganen in dit wetsvoorstel op te nemen. Hierdoor wordt voorkomen dat bij het eerder in werking treden van deze wet verwezen wordt naar bepalingen in de kaderwet die mogelijk nog niet gelden, waardoor de wet moeilijk uitvoerbaar wordt en er tijdelijk leemtes zouden zijn ten aanzien van het toezicht, informatievoorziening etc. Bij gelegenheid van de aanpassingswetgeving in verband met invoering van de kaderwet kan de Mededingingswet ook aangepast worden in die zin dat de bepalingen die ook in kaderwet zijn opgenomen, kunnen worden geschrapt.

In de nota van wijziging is ook voorzien in het opnemen van de bepaling uit de kaderwet (artikel 18 van het voorstel voor een kaderwet) dat jaarlijks

voor 1 april door het zelfstandig bestuursorgaan een ontwerpbegroting wordt ingediend. Het is noodzakelijk dat de Minister van Economische Zaken met deze begroting instemt want deze zal deel uit moeten maken van zijn begroting. Een aparte bepaling dat de Minister van Economische Zaken de begroting moet goedkeuren is dus niet nodig. De bepaling inzake de goedkeuring van de begroting in het voorstel voor een kaderwet zelfstandige bestuursorganen (artikel 22) heeft betrekking op de begroting van zelfstandige bestuursorganen die geen onderdeel uitmaken van de Staat.

Het ligt niet voor de hand om, zoals de leden van de CDA-fractie vroegen, de titel van het wetsvoorstel aan te passen. Het zal voor een ieder duidelijk zijn dat het wetsvoorstel betrekking heeft op een bestuursorgaan dat bepaalde bestuursbevoegdheden heeft. Dat bestuursorgaan, het bestuur van de NMa, oefent die bevoegdheden uit met ondersteuning van zijn personeel. Gezamenlijk vormen zij de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Ik meen dan ook dat de titel van het wetsvoorstel een adequate weergave is van de inhoud van het wetsvoorstel. Er is geen enkele aanleiding voor misverstanden als gevolg van het feit dat de bestuurlijke bevoegdheden aan het bestuur van de NMa worden opgedragen en in de titel van het wetsvoorstel wordt gesproken over het omvormen van de Nederlandse Mededingingsautoriteit tot zelfstandig bestuursorgaan. De leden van de CDA-fractie vroegen of ik niet te gemakkelijk voorbij ga aan de kritiek die van verschillende zijden op de NMa is geuit en vroegen mij een eigen inventarisatie te geven waarbij alle kritiekpunten aan de orde komen. Het is juist dat, naast de lof die ook vanuit de Tweede Kamer is gegeven, de NMa in de afgelopen jaren kritiek heeft gekregen. Dat is ook logisch met een nieuwe organisatie die haar weg en plaats moet vinden en met een omgeving die aan deze nieuwe organisatie moet wennen en er soms bij gebaat zal zijn veel kritiek te geven. Zowel de NMa als ik hebben de kritiek, voor zover deze gegrond was, altijd ter harte genomen en hiervan geleerd. De NMa/Dte is immers niet een organisatie die vanuit een ivoren toren werkt. Het beeld als zouden de NMa en ik niets met de kritiek gedaan hebben, verwerp ik dan ook. Een afzonderlijke inventarisatie of analyse van deze kritiek is niet nodig omdat in het algemeen overleg met de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer op 13 september 2000 (Kamerstukken II 2000/2001, 22 093, nr. 12) over het jaarverslag 1999 en mijn bevindingen daarop (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800-XIII, nr. 58) alle kritische punten naar mening zijn besproken. Ik heb toen ook toegezegd dat aan die kritiekpunten tegemoet zou worden gekomen. Ten dele was dat de verantwoordelijkheid van de NMa zelf, ten dele ook mijn verantwoordelijkheid en ik zal dan ook deze punten meenemen bij de evaluatie van de Mededingingswet. Inmiddels is uit het jaarverslag van de NMa/Dte over 2000 gebleken dat de NMa/Dte een grote stap voorwaarts hebben gemaakt (Kamerstukken II 2000/2001, 27 400-XIII, nr. 59). Vele verbeteringen op het vlak van communicatie, transparantie en prioriteitsstelling zijn gerealiseerd. In het eerdergenoemd algemeen overleg op 21 juni 2001 hebben de vaste commissie voor Economische Zaken van de Tweede Kamer en ik gezamenlijk geconcludeerd dat er altijd nog verbeteringen mogelijk zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van service en doorlooptijden. Dit neemt echter niet weg dat de NMa is uitgegroeid tot de door de Tweede Kamer en mij gewenste toonaangevende en gezaghebbende toezichthouder. De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de NMa niet alle van de zijde van de Tweede Kamer tijdens het algemeen overleg op 13 september 2000 ingebrachte wensen heeft overgenomen. Het is mij niet duidelijk op welke niet uitgevoerde wensen deze leden doelden. Ik constateer dat de NMa een aantal activiteiten heeft ondernomen om de wenselijk geachte transparantie te vergroten, bijvoorbeeld via de richtsnoeren over de samenwerking tussen bedrijven. De NMa besteedt veel aandacht aan

mogelijke overtredingen van de Mededingingswet door grote ondernemingen, bijvoorbeeld in het benzine-onderzoek. De Dte kiest een stevige aanpak van grote bedrijven in de energiesector. De wens om de NMa voldoende te equiperen, is door mij vertaald in een uitbreiding van de beschikbare mensen en middelen. De NMa heeft zich via een grote wervingsinspanning inmiddels aanzienlijk versterkt. In de NMa-praktijk blijkt reeds nu de ontwikkeling naar een meer en meer pro-actieve aanpak, die ook ik wenselijk acht. Met de afhandeling van het laatste segment overgangsontheffingsverzoeken uit 1998 komt meer ruimte vrij voor dit pro-actieve optreden.

Het doet mij deugd dat naar de mening van de leden van de CDA-fractie sinds het uitbrengen van de richtsnoeren voor samenwerking de duidelijkheid voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) is toegenomen. Deze leden gaven aan dat het vertrouwen bij de ondernemers in het mkb desalniettemin nog kan worden vergroot. Zij vroegen om een reactie op de door MKB-Nederland opgestelde nota «Marktwerking en het mkb» waarin de instelling van een mkb-loket en een mkb-raad wordt bepleit. De NMa heeft inmiddels een aantal acties ondernomen die verder tegemoetkomen aan de zorgen die bij de leden van de CDA-fractie leven. De NMa presenteert binnenkort een zogenaamd mkb-loket, dat wordt ondergebracht in de «Informatielijn NMa/DTe». Via een gratis telefoonnummer en via de website verzorgt NMa/Dte publieks- en bedrijfsvoorlichting. Deze voorzieningen dragen eraan bij dat individuele ondernemers de weg naar de NMa op een gemakkelijke wijze kunnen vinden. Voorts wordt binnen de NMa een mkb-coördinator aangewezen, die het aanspreekpunt is voor organisaties als MKB-Nederland. Ten slotte wil de NMa politiek en maatschappij intensiever betrekken bij de werkzaamheden. In dat kader wil de NMa de inbreng van verschillende belangengroepen organiseren. Ik ben er erg voor dat de mkb-belangen behartigd kunnen worden, maar ik voel niets voor de instelling van een zogenaamde mkb-raad. Ik wijs er nog op dat er in het kader van de Mededingingswet ook andere belangen zijn, niet in de laatste plaats die van consumenten. Ik meen dat er voldoende kanalen zijn voor de behartiging van de diverse deelbelangen.

De leden van de CDA-fractie vroegen om concrete toezeggingen inzake de duur en de helderheid van beroepsprocedures. Zij vroegen daarbij in te gaan op de suggesties die door VNO/NCW zijn gedaan. Het afschaffen van de verplichte bezwaarprocedure was een van de suggesties van VNO/NCW. Ik wijs in dat verband op het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enige andere wetten waarin onder andere is opgenomen de afschaffing van de verplichte bezwaarschriftprocedure. Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven heeft dat ook gevolgen voor de procedure naar aanleiding van een besluit op grond van de Mededingingswet. De belanghebbende kan dan de NMa verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep op de rechter. Wanneer de zaak daarvoor geschikt is, kan de NMa daarmee instemmen (artikel 7:1a van wetsvoorstel 27 563). Ik denk dat dit een interessante optie is, maar ik wil niet vooruitlopen op het oordeel van de Tweede Kamer over de voorgestelde wijziging van de Awb. Een andere suggestie van VNO/NCW op het gebied van beroepsprocedures was om de rechter vol te laten toetsen. Dat wil zeggen dat de rechter het dossier geheel volledig opnieuw beoordeelt. Ik heb in de nota naar aanleiding van het verslag in antwoord op een vraag van deze leden aangegeven dat – volgens de systematiek van het Nederlandse bestuursrecht – aan de rechter moet worden overgelaten hoe hij toetst. Hij moet beoordelen of de NMa in redelijkheid tot de beslissing heeft kunnen komen en of met alle door de wetgever relevant geachte aspecten of belangen rekening is gehouden. De weging van elk afzonderlijk belang hoeft de rechter niet over te doen.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom het wetsvoorstel zo lang op zich heeft laten wachten. Ik heb naar aanleiding van dezelfde vraag van deze leden in het verslag, in de nota naar aanleiding van het verslag

aangegeven dat de regeling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden een zorgvuldige afweging en een nauwkeurige formulering van de desbetreffende bepalingen heeft geleverd. Dat heeft de nodige tijd gekost, mede gezien de samenhang met het voorstel voor een kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden uitputtend in dit wetsvoorstel geregeld, omdat een minister ten aanzien van een zelfstandig bestuursorgaan alleen over de bevoegdheden beschikt die hem uitdrukkelijk bij wet zijn toegekend. Er is daarbij gekozen voor aansluiting bij het voorstel voor een kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie in welke gevallen de NMa taken voor andere ministers uitvoert, merk ik op dat het gaat om de volgende taken. In de eerste plaats gaat het om taken en bevoegdheden die voortvloeien uit de Wet Personenvervoer 2000. Deze wet valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. In dat kader wordt de NMa per 1 januari 2002 verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van artikel 69, eerste en vijfde lid, van de wet met betrekking tot gemeentelijke vervoerbedrijven. In de tweede plaats gaat het om taken en bevoegdheden van de NMa in twee nog tot stand te komen wetten. Het betreft het voorstel voor een Spoorwegwet (Kamerstukken II 2000/2001, 27 482) en het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Luchtvaart inzake de exploitatie van Schiphol. Ook deze wetten vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Het is niet zo, zoals de leden van de CDA-fractie veronderstelden, dat ik afzie van een evaluatie van de Mededingingswet. Deze evaluatie is inmiddels in voorbereiding en ik verwacht dat in mei volgend jaar de resultaten daarvan beschikbaar zullen zijn. In de inleiding heb ik mede naar aanleiding van deze vraag van deze leden al aangegeven dat naar mijn mening de verzelfstandiging van de NMa vooruitlopend op de evaluatie kan worden gerealiseerd.

Bij de evaluatie van de Mededingingswet zal worden onderzocht in hoeverre de reikwijdte van die wet en de daarin voorziene procedures knelpunten opleveren en voor verbetering vatbaar zijn. Concrete punten kan ik vanzelfsprekend nog niet noemen, omdat die juist uit de evaluatie moeten blijken. Naar aanleiding van de resultaten van de evaluatie zal moeten worden bezien op welke wijze de wet gewijzigd zou moeten worden om de doeltreffendheid en de doelmatigheid te verbeteren. Ik merk overigens in dit verband nog wel op dat de fundamenten van het regime, de aansluiting bij het Europees recht, voor mij onverkort blijven staan.

De leden van de CDA-fractie vroegen de door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Economische Zaken op te stellen beleidsregels ter explicitering van de afbakening van de reikwijdte van de Mededingingswet ten opzichte van CAO-afspraken inzake arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheid onderdeel te laten uitmaken van de behandeling van dit wetsvoorstel. Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag op de desbetreffende vragen van deze leden heb geantwoord, hebben de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Minister van Economische Zaken er ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid belang bij dat die beleidsregels tijdig worden vastgesteld. Overigens zou, indien de bedoelde beleidsregels niet of niet op tijd worden vastgesteld, de afbakening van de Mededingingswet ten opzichte van CAO-afspraken inzake arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheid al duidelijk zijn aan de hand van recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG. Deze leden behoeven zich naar mijn mening in dit opzicht dan ook geen zorgen te maken. Voor het onderdeel laten uitmaken van die beleidsregels van de behandeling van dit wetsvoorstel zie ik geen aanleiding. Die beleidsregels zullen alleen een explicitering inhouden van het door het Hof van Justitie van de EG gegeven richtsnoer om te bepalen of een CAO-afpraak buiten

de werkingssfeer van het Europeesrechtelijke kartelverbod valt. Dat richtsnoer is richtinggevend voor de uitleg van de reikwijdte van artikel 6, eerste lid, van de Mededingingswet in dat opzicht. De beleidsregels zullen hier geen inbreuk op kunnen maken door een eigen invulling te geven aan dat artikel. Afgezien van het voorgaande vind ik dat de reikwijdte van artikel 6, eerste lid, van de Mededingingswet ten aanzien van CAO-afspraken een geheel ander onderwerp is dan het verlenen van de status van zelfstandig bestuursorgaan aan het bestuur van de NMa waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft.

Verder vroegen deze leden om een nadere toelichting op mijn stelling dat het denkbaar is dat een afspraak tussen werkgevers en werknemers over collectieve winkelsluitingstijden aangemerkt kan worden als een afspraak die aan de Mededingingswet moet worden getoetst. Ik heb met die uitspraak niet meer willen zeggen dan dat het enkele feit dat bij een afspraak werkgevers- en werknemersorganisaties zijn betrokken geen vrijbrief is om allerlei mededingingsbeperkende afspraken aan de werking van de Mededingingswet te onttrekken. Voor het antwoord op de vraag of een afspraak onder het verbod van artikel 6, eerste lid, van die wet valt, zijn de aard en de strekking van die afspraak essentieel, met andere woorden of de intentie en de nadruk liggen op de verbetering van de arbeidsvoorwaarden en de werkgelegenheid of op de beperking van de concurrentie.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de concrete aanbeveling van de OESO om over te gaan naar een zbo-status voor de NMa, merk ik op dat naar mijn mening voldoende uit de in de nota naar aanleiding van het verslag weergegeven tekst blijkt. De OESO-uitspraken – waarvan ik hier enkele zal herhalen – zijn opgenomen in het document «Regulatory Reform in the Netherlands» en de daarin opgenomen studie «Background report on the role of competition policy in regulatory reform». De OESO concludeert «To maintain distance and encourage actual independence, the relation between Minister and NMa is to be transparent. Separation and publicity may prove an effective check; at least it will expose Ministerial intervention to political and public oversight». Tenslotte geeft de OESO aan dat een van de kritische factoren voor het slagen van de NMa zal zijn «its success at establishing its authority and independence, through court affirmations of its decisions, Ministerial abstinence from exercising its theoretical powers of instruction, and emancipation, as planned, from the ministry itself» (blz. 180).

De OESO geeft niet aan wie exact de bestuursbevoegdheden moet krijgen. De OESO-uitspraken hebben betrekking op de onafhankelijkheid van degene die de beslissingen neemt. In de Nederlandse situatie is dat het bestuur van de NMa.

Onder verwijzing naar het SER-beleidsadvies «Sociaal-economisch beleid 2000–2004» waarin is verwoord dat de NMa na evaluatie zo snel mogelijk gevormd moet worden tot een zelfstandig bestuursorgaan, vroegen de leden van de CDA-fractie waarom aan de evaluatie is voorbij gegaan. Ik ben in de inleiding van mijn antwoord hier reeds op ingegaan.

Deze leden vroegen voorts waarom met dit wetsvoorstel op de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen moet worden vooruitgelopen. Er is geen reden te wachten met verzelfstandigingen zolang de kaderwet nog niet tot stand is gekomen. De kaderwet geeft regels die kunnen gelden voor zelfstandige bestuursorganen en ziet dus niet op de vraag of een bestuursorgaan moet worden verzelfstandigd. Ik vind het wel van belang met dit wetsvoorstel zoveel mogelijk aan te sluiten bij de regels van de kaderwet. Ik verwijs hierbij ook naar de bijgevoegde nota van wijziging.

Met de leden van de fractie van het CDA ben ik het eens dat regels nodig zijn die ervoor zorgen dat de NMa de haar toegedeelde taken naar behoren uitvoert. Hiervoor acht ik verschillende toezichtsinstrumenten van belang, die ook in het voorstel voor een kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn opgenomen. Eén van die instrumenten is de taak-

verwaarlozingsregeling, die is opgenomen in artikel 16 van het wetsvoorstel kaderwet zelfstandige bestuursorganen en in het in de nota van wijziging opgenomen artikel 5f van de Mededingingswet. Deze bepaling biedt de mogelijkheid bij algemene ernstige taakverwaarlozing voorzieningen te treffen. Zoals weergegeven in het kabinetsstandpunt op het advies «Vertrouwen in onafhankelijkheid» van de ACT, heeft in geval van verzelfstandiging van het toezicht de minister altijd een verantwoordelijkheid op systeemniveau voor het functioneren van het toezichtarrangement. Deze verantwoordelijkheid is onderdeel van zijn totale verantwoordelijkheid voor beleid, uitvoering en toezicht waarop de kamer de minister te allen tijde ter verantwoording kan roepen. Systeemverantwoordelijkheid is dus het toezicht op de toezichthouder. Conform het advies van de ACT vindt het kabinet dat de minister in het geval van een verzelfstandigde toezichthouder vanuit deze systeemverantwoordelijkheid dient te beschikken over een algemene aanwijzingsbevoegdheid en een bevoegdheid bij taakverwaarlozing. Aanwijzing 124m van de Aanwijzingen voor de regelgeving geeft aan dat in beginsel een taakverwaarlozingsregeling in de instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan moet worden opgenomen. Op grond daarvan kan de minister de noodzakelijke voorzieningen treffen, indien naar het oordeel van de minister het zelfstandig bestuursorgaan zijn taak ernstig verwaarloost. De taakverwaarlozingsregeling moet als het sluitstuk van het totale sturings- en bijsturingsinstrumentarium worden gezien. Het treffen van voorzieningen bij taakverwaarlozing zal dus alleen in ernstige situaties aan de orde zijn. Dit vergt een afweging in het specifieke geval waardoor een definitie niet vooraf te geven is. Naar mijn mening biedt dit instrument tezamen met de andere toezichtsmiddelen voldoende mogelijkheden om een efficiënte, verantwoorde en effectieve wetsuitvoering door de NMa te verzekeren, zonder dat de Minister van Economische Zaken een middel heeft om in individuele gevallen in te grijpen in beslissingen van de NMa.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom het logisch is artikel 15 van het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken II 2000/2001, 27 426) buiten toepassing te verklaren. Naar aanleiding van deze vraag merk ik het volgende op. Het belangrijkste oogmerk van het wetsvoorstel is de onafhankelijke besluitvorming van de NMa. Daartoe dient de mogelijkheid van ingrijpen door de Minister van Economische Zaken in individuele gevallen te vervallen. De minister zal dus geen aanwijzing aan de NMa kunnen geven met betrekking tot diens beslissing in een individueel geval. Ik ben van mening dat dan ook niet achteraf door de minister in een individueel geval moet kunnen worden ingegrepen. Weliswaar zou de minister naar eigen inzicht van zijn bevoegdheid tot vernietiging geen gebruik kunnen maken, maar in de praktijk zal de NMa, wetende dat zijn besluit door de minister vernietigd kan worden, toch geneigd zijn bij het nemen van zijn besluiten rekening te houden met de opvattingen van de minister met betrekking tot dat individuele geval. Naar aanleiding van de desbetreffende vraag van deze leden merk ik op dat ik van mening ben dat het buiten toepassing verklaren van artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet de functie van de kaderwet uitholt. Uit het voorstel voor de kaderwet blijkt dat er van uitgegaan wordt dat de wet niet (geheel) ten aanzien van alle zelfstandige bestuursorganen van toepassing zal zijn. Ingevolge artikel 2 van het voorstel voor een kaderwet moet die wet uitdrukkelijk in de wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling van toepassing verklaard zijn. Verder is in de memorie van toelichting bij het voorstel voor een kaderwet aangegeven dat de bepalingen van die wet soms slechts gedeeltelijk van toepassing zullen zijn. De bijzondere wetgever kan in een bepaald geval sommige bepalingen van de kaderwet niet van toepassing laten zijn op een zelfstandig bestuursorgaan (Kamerstukken II 2000/2001, 27 426, nr. 3, blz. 4). Dit laat onverlet de bijdrage die de kaderwet zal

leveren aan de harmonisering en verheldering van de regels die gelden voor zelfstandige bestuursorganen.

2. Relatie tot andere wetten

In reactie op de desbetreffende opmerking van de leden van de CDA-fractie merk ik op dat de Dte in materiële zin niet wordt opgeheven maar een organisatorische eenheid met een eigen gezicht blijft binnen de NMa. Binnen een NMa waar de Dte deel van uitmaakt zal evenveel aandacht moeten blijven voor de uitvoering van de energiewetten als voorheen het geval was. De taken op het gebied van de algemene mededinging en van gas en elektriciteit zijn wettelijke taken waaraan ten volle uitvoering moet worden gegeven door de NMa. Deze taken zijn nevenschikt. Ook materieel bezien, dienen er genoeg voorzieningen te zijn voor de uitvoering van de energietaken. Zoals ik reeds eerder heb aangegeven is het voor de Dte van groot belang dat hij beschikt over voldoende middelen om zijn taken effectief en doelmatig te kunnen uitvoeren. Om deze reden zeg ik hierbij toe om deze personele en financiële middelen voor deze taakuitvoering te *earmarken* op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken. Daardoor is zichtbaar dat er middelen beschikbaar worden gesteld en kan de Minister van Economische zaken daar ook op worden aangesproken.

De leden van de CDA-fractie waren van mening dat het integreren van de Dte in de NMa leidt tot een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid omdat de uitvoering en het toezicht op de energiesector formeel wordt opgedragen aan het bestuur van de NMa, dat de status van zelfstandig bestuursorgaan krijgt. De leden van de CDA-fractie stelden voorts dat het overdragen van de taken aan de NMa ertoe leidt dat de taken niet langer aan een rechtstreekse controle door het parlement zijn onderworpen. Ik merk op dat het integreren van de Dte in de NMa als zodanig niet leidt tot een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. De Dte maakt nu ook al als kamer deel uit van de NMa. De Minister van Economische Zaken is en blijft verantwoordelijk voor het algemene gas- en elektriciteitsbeleid en is daarop uiteraard ook aanspreekbaar. Wanneer de NMa/Dte een zelfstandig bestuursorgaan wordt, verandert dat niet. Ook als de Dte is geïntegreerd in het zelfstandig bestuursorgaan NMa kan de minister nog steeds algemene aanwijzingen geven aan de NMa, dus ook ten aanzien van de uitvoering van de Gaswet en Electriciteitswet 1998. Alleen de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen bij individuele besluiten verdwijnt. In dat kader wil ik graag mijn antwoord op de vraag van de fractie van de PvdA over de politieke correctiemogelijkheid nogmaals aanhalen, namelijk dat het van belang is dat politieke beïnvloeding van individuele beslissingen van een onafhankelijke toezichthouder moet worden voorkomen. Verder eisen ook de Europese richtlijnen inzake elektriciteit en gas dat er een onafhankelijke toezichthouder is ten aanzien van die sectoren.

Ik wijs er overigens op dat op dit moment de taken op grond van de Gaswet reeds zijn opgedragen aan het bestuursorgaan van de NMa. Via een mandaatregeling worden de taken op dit moment uitgevoerd door de Dte. In het wetsvoorstel worden alle taken opgedragen aan het bestuursorgaan van de NMa, maar zullen de taken op het gebied van energie worden uitgevoerd door het onderdeel Dte, zoals immers ook nu al gebeurt met de taken op grond van de Gaswet. Dit heeft tot nu toe altijd uitstekend gewerkt, dus ik zie niet in waarom dit nadat de verzelfstandiging geformaliseerd is, wel tot problemen zou leiden.

De leden van de CDA-fractie gaven aan dat de Minister van Economische Zaken tijdens de behandeling van de Mededingingswet heeft aangegeven dat de toekenning, respectievelijk onthouding van de zbo-status gebaseerd moet zijn op een drietal criteria: 1) of er sprake is van een overgangssituatie, 2) of het bestuursorgaan politiek gevoelige besluiten neemt en 3)

of er sprake is van een discretionaire bevoegdheid. Op grond van deze criteria komen de leden van de CDA-fractie tot de conclusie dat het momenteel nog veel te vroeg is de bevoegdheden in de energiesector onder te brengen bij een zelfstandig bestuursorgaan. Ik deel de mening van de leden van de CDA-fractie niet. De overwegingen die in 1996 een rol hebben gespeeld, hadden betrekking op een nieuwe wet en op een geheel nieuwe organisatie. Inmiddels bestaat de NMa reeds een aantal jaren en is de Dte op dit moment al geruime tijd actief als toezichthouder en heeft daarbij gezag opgebouwd. Dat heeft hij gedaan in een marktsituatie die in transitie verkeert. Dat in een dergelijke situatie partijen van mening verschillen, is niet alleen onvermijdelijk, maar juist reden om over te gaan tot het op afstand plaatsen van de toezichthouder om diens onafhankelijke positie te waarborgen. Ik ben tevreden over de manier waarop de Dte zijn taken uitvoert. Ik heb derhalve ook nooit een individuele aanwijzing hoeven geven. Deze tevredenheid wordt, zo is onder andere gebleken in het algemeen overleg over het jaarverslag van de NMa/Dte van 21 juni jl., gedeeld door de Tweede Kamer. Zoals ik ook in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel heb aangegeven, is gebleken dat de directeur-generaal van de NMa met het Europese normenkader goed uit de voeten kan, dat hij in feite al onafhankelijk mededingingstoezicht uitoefent alsof hij een zelfstandig bestuursorgaan is en dat er zich bovendien geen «aanloopproblemen» hebben voorgedaan. Ik zie in dat kader geen enkele reden om onderscheid te maken tussen de NMa en de Dte. Ik ben daarom van mening dat er geen enkel beletsel bestaat om de Dte als onderdeel van de NMa mee te laten verzelfstandigen. Ten overvloede wijs ik erop dat politieke aansturing voor de uitvoering en het toezicht op de energiemarkt in mijn ogen in individuele gevallen niet wenselijk is. Individuele aanwijzingen en de mogelijkheid tot het achteraf terugdraaien van besluiten van de toezichthouder tasten het gezag en de onafhankelijke positie van de toezichthouder aan en leiden bovendien tot rechtsonzekerheid. Ik verwijs voorts naar de OPTA die ook al meer dan vier jaar naar tevredenheid als zelfstandig bestuursorgaan functioneert. Met betrekking tot de zorgen van de Tweede Kamer over de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid wijs ik er nogmaals op dat de Minister van Economische Zaken nog wel algemene aanwijzingen kan geven. Ik heb al eerder benadrukt het met de Tweede Kamer eens te zijn dat politiek gevoelige thema's in het juiste gremium – de politiek – behandeld dienen te worden. Daar kan ook gesproken worden over het al dan niet geven van beleidsregels, of over de inhoud van die beleidsregels.

Een ander argument voor verzelfstandiging van de NMa, inclusief de Dte, is dat de overheid zelf betrokken is bij de liberalisering van de energiesector. Zo is de overheid aandeelhouder van Gasunie, sinds oktober 2001 eigenaar van het hoogspanningsnet en op provinciaal en lokaal niveau aandeelhouder van energiebedrijven. Met het oog hierop vind ik het belangrijk dat het toezicht zelfstandig en onafhankelijk van partijen in de sector wordt uitgevoerd.

De leden van de CDA-fractie gaven aan nog steeds bezorgd te zijn over de gewenste intensieve aandacht (prioriteitsstelling) voor het toezicht op de energiesector. Op dit moment is, volgens de leden van de CDA-fractie, de prioriteitsstelling wettelijk verankerd. In het wetsvoorstel wordt dit vervangen door een mandaatregeling. Ik wijs erop dat de taken op grond van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998 wettelijke taken zijn. Deze wettelijke taken veranderen niet door verzelfstandiging van de NMa, inclusief de Dte. Ook de mandaatregeling doet daar niets aan af. Wijzigingen in deze wettelijke taken kunnen slechts bij wet worden geregeld en wetswijzigingen behoeven de instemming van het parlement. Het belang van de taken wordt niet bepaald door de vraag wie degene is die deze taak uitvoert. De verantwoordelijkheid voor de taken die voortvloeien uit de Gaswet en Elektriciteitswet 1998, weegt voor de NMa/Dte even zwaar als de verantwoordelijkheid voor de taken die voortvloeien uit de Mededin-

gingswet. Zoals ik al eerder aangaf, voert de directeur van de Dte de taken van de directeur-generaal op grond van de Gaswet nu al uit op basis van een mandaat op grond van artikel 60 van de Gaswet. Tot op heden is nooit gebleken dat de taken uit de Gaswet onvoldoende prioriteit hebben gekregen van de NMa en de Dte.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom voorbij is gegaan aan de door de Raad van State in zijn advies inzake de Elektriciteitswet 1998 voorgestelde functiescheiding, merk ik het volgende op. Bij de totstandkoming van de Elektriciteitswet en de wijzigingen van die wet is een bepaalde keuze gemaakt voor functietoedeling. De door de Raad van State gemaakte opmerkingen zijn ook in dat verband behandeld. De wetgever heeft toen een bepaalde keuze gemaakt. Die keuze staat mijns inziens nu niet ter discussie. Dat neemt niet weg dat bijvoorbeeld in het kader van de evaluatie van de verschillende wetten nog eens aandacht kan worden geschonken aan dit punt.

De leden van de CDA-fractie stelden dat ter voorkoming van belangenverstrengeling bij de directeur-generaal delegatie van bevoegdheden voor de hand zou liggen. Zij waren van mening dat mandaat aan ondergeschikt personeel een minder geschikt middel is omdat uiteindelijk het bestuursorgaan zelf bevoegd blijft de beslissing te nemen. Naar aanleiding hiervan merk ik het volgende op. Bij het mededingingstoezicht is uitgangspunt dat dit toezicht zoveel mogelijk onafhankelijk dient te geschieden en zoveel mogelijk door één toezichthouder. Hierop is gewezen in het in de brief van de Ministers van Economische Zaken, van Justitie en van Binnenlandse Zaken van 12 januari 1998 aan de Tweede Kamer opgenomen kabinetsstandpunt en in het MDW-rapport «Zicht op toezicht» (Kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 73). Ik ben van mening dat daaraan moet worden vastgehouden. Bij gelegenheid van de wijziging van de Elektriciteitswet 1998 (Kamerstukken II 1998/99, 26 303) is de Dte daarom ook als kamer bij de NMa ondergebracht. Nu de NMa verzelfstandigd wordt, gaat de Dte daarin mee. Dit betekent wel dat de bestuursbevoegdheden aan het bestuur van de NMa worden opgedragen, ook al worden zij voorbereid door de eenheid uitvoering en toezicht energie en neemt het hoofd van die eenheid het besluit in mandaat voor de raad van bestuur. Ik acht delegatie van bevoegdheden minder geschikt. Het voorstel van deze leden zou betekenen dat het bestuur van de NMa de hem bij wet toegekende bevoegdheden zou kunnen delegeren aan organen binnen de NMa. Volgens artikel 10:14 van de Algemene wet bestuursrecht geschiedt delegatie echter niet aan ondergeschikten. Verder zou het bestuur ter zake van de door hem gedelegeerde bevoegdheid uitsluitend beleidsregels kunnen stellen. De sturings- en verantwoordingsrelatie met de Minister van Economische Zaken zou daarnaast nogal complex worden. Zonder nadere wettelijk regeling zou de Minister van Economische Zaken geen beleidsregels kunnen stellen ten aanzien van het bestuursorgaan dat de gedelegeerde bevoegdheid uitoefent. Hij kan slechts via het bestuur van de NMa zijn toezichtsinstrumentarium toepassen. Ook vanuit de optiek van de parlementaire controle lijkt mij deze opzet weinig aantrekkelijk. Immers het bestuur van de NMa krijgt de bevoegdheid tot delegatie. Het kan, maar hoeft daar geen gebruik van te maken. Het parlement kan de minister (slechts) aanspreken op het functioneren van de NMa. Voor de relatie tussen de minister en het bestuursorgaan binnen de NMa waaraan een bevoegdheid is gedelegeerd, bestaan geen regels. Een en ander zou betekenen dat er nog de nodige regels rond die delegatie gesteld zouden moeten worden. Ik denk overigens dat met de voorgestelde wijziging in de bestuursstructuur voor de leden van de CDA-fractie veel kou uit de lucht is genomen. Immers, een meerhoofdig bestuur kan een werkverdeling hanteren.

De leden van de CDA-fractie vroegen een verduidelijking inzake het buiten toepassing verklaren van de vernietigingsbevoegdheid van artikel 15 van het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, ook voor

de gevallen waarin een besluit niet een individueel geschil betreft. Zij wezen daarbij op de Codes op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Richtlijnen op grond van de Gaswet. De wetgever is destijds van mening geweest dat deze codes en richtlijnen vastgesteld zouden moeten worden door de uitvoeringsinstantie en niet door de Minister van Economische Zaken. Daarbij is niet voorzien in een vernietigingsbevoegdheid voor de minister. Ik acht het ook in het kader van de zelfstandigheid niet aangewezen om een vernietigingsbevoegdheid te creëren. Dat zou als het ware een stap terug zijn in de relatie tussen de Minister van Economische Zaken en de toezichthoudende en uitvoerende instantie. Indien de Minister een bepaalde sturing wil geven aan het invullen van de desbetreffende bevoegdheden zijn beleidsregels mijns inziens daartoe een beter middel.

In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie inzake het relatie-tevredenheidsonderzoek dat de NMa/Dte laat uitvoeren, verwijs ik om te beginnen naar mijn antwoord in de inleiding naar aanleiding van vergelijkbare vragen van de leden van de PvdA-fractie. Het is nimmer de bedoeling van de opdrachtgever geweest de uitkomsten van dit onderzoek geheim te houden, zoals werd gesuggereerd in het door deze leden aangehaalde artikel in Energie Nederland van 25 september 2001. Ik kan mij ook niet vinden in de kritiek zoals die in dat artikel is geventileerd. Ik heb de indruk dat de kritiek op het functioneren van de Dte sterk gekleurd wordt door de inhoudelijke verschillen van mening tussen de Dte enerzijds en de energiebedrijven anderzijds.

In het door deze leden aangehaalde artikel wordt ook verwezen naar een Engels onderzoek verricht door de «Better Regulation Task Force» over toezichthouders, waarin een vijftal criteria wordt vermeld waaraan een toezichthouder moet voldoen. In reactie op de vraag van deze leden of de Dte aan deze criteria voldoet, merk ik het volgende op. In het Verenigd Koninkrijk worden toezichthouders beoordeeld op de criteria transparantie, toerekenbaarheid, proportionaliteit, consistentie en doelmatigheid. In zijn algemeenheid kan ik zeggen dat ik mij geheel in deze criteria kan vinden. Deze criteria zijn niet nieuw en daarmee is al vanaf het begin rekening gehouden in mijn beleid ten aanzien van de positionering en de rol van de Dte. Ik ben dan ook blij dat ook de CDA-fractie wijst op het belang van deze toetsingscriteria. In mijn bevindingen bij het jaarverslag over 2000 ben ik ingegaan op een aantal punten betreffende de werkwijze van de NMa en de Dte, waaronder transparantie en effectiviteit. Over deze punten ben ik positief gestemd. Er is voorts sprake van een stevige inbedding van de Dte in de NMa hetgeen bijdraagt aan een consistente besluitvorming ten aanzien van alle mededingingsrechtelijke aspecten van de Dte-werkzaamheden en bijdraagt aan de doelmatigheid. Wat het aspect proportionaliteit betreft, merk ik op dat dat nog wat moeilijk te meten is in een markt die zich nog in een liberaliseringsfase bevindt. Dat is dus ook een punt waar de NMa/Dte alert op dient te zijn.

De leden van de CDA-fractie verwezen naar een brief van de directeur van de Dte aan Gasunie van 9 januari 2001. Zij vroegen waarom in de nota naar aanleiding van het verslag wat betreft de afspraken tussen de Dte en Gasunie, niet is aangegeven dat Gasunie zich in ruil voor niet verdere handhaving door de directeur van de Dte van de Richtlijnen voor het jaar 2001 zou onthouden van verdere procedures. Deze leden trokken in verband hiermee de conclusie dat de Dte klaarblijkelijk niet is opgewassen tegen een machtige partij als Gasunie. De informatie die ik verstrekte in de nota naar aanleiding van het verslag betrof een globale samenvatting van de inhoud van de brief. Het gaat hier om afspraken die gemaakt zijn in het kader van de in de Gaswet direct aan de directeur van de Dte opgedragen taak. In de brief van 9 januari 2001 waarnaar de leden van de CDA verwezen, is een vijftal punten opgenomen waarmee invulling wordt gegeven aan de wijze waarop Gasunie in 2001 de voortgang van de liberalisering van de gasmarkt zal ondersteunen. Meer gedetailleerd beheldden

de afspraken het volgende. Gasunie zal geen gerechtelijke stappen tegen de Dte ondernemen in het jaar 2001 met betrekking tot de indicatieve tarieven en voorwaarden voor het verrichten van transport van gas en daarmee noodzakelijkerwijs verbonden diensten voor het jaar 2001. Gasunie legde zich dus neer bij de tariefsverlaging van 6,5%. Gasunie heeft voorts haar medewerking toegezegd tot het verstrekken van informatie. Gasunie ziet in 2001 daarbij af van het aanhangig maken van juridische procedures rond informatieverzoeken door de Dte, alsmede het ter discussie stellen van de bevoegdheid van de Dte om bedoelde informatie te vragen, alsmede het ter discussie stellen van de noodzaak van dergelijke verzoeken. Op grond van een volledige uitvoering van de afspraken zal de directeur van de Dte aan Gasunie geen bindende aanwijzing geven inzake de indicatieve tarieven en voorwaarden die van toepassing zijn voor het transport van gas en de daarmee noodzakelijkerwijs verbonden diensten in het jaar 2001. De afspraken tussen de Dte en Gasunie dienen te worden gezien als een tijdelijke oplossing voor de situatie zoals die eind vorig jaar was ontstaan ten tijde van de Tijdelijke Richtlijnen en in afwachting van de totstandkoming van de Richtlijnen Gaswet voor het jaar 2002. De intentie van deze afspraken was dat zij een belangrijke bijdrage dienen te leveren aan het voorkomen van vertraging en obstructie van de marktliberalisering. Ik ben het dan ook niet eens met de conclusie van de leden van de CDA-fractie als zou de Dte niet zijn opgewassen tegen Gasunie. Naar mijn mening komt de onafhankelijkheid van de Dte met de gemaakte afspraken niet in het geding. De Dte heeft eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij het opstellen en uitvoeren van de Richtlijnen en dient de belangen van alle partijen af te wegen. Ik van voorts melden dat de richtlijnen voor het jaar 2002 inmiddels zijn vastgesteld. Gasunie heeft onlangs tegen deze richtlijnen een bodemprocedure aangespannen. Dat de Dte niet tegen Gasunie zou durven optreden wordt derhalve door de praktijk weerlegd.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen aan welke tijdsperiode gedacht moet worden voordat nieuwe regelgeving in werking kan treden en of deze periode acceptabel is als het gaat om zwaarwegende belangen in sectoren als het onderwijs en de zorg. Zij stelden deze vraag naar aanleiding van de door mij in de nota naar aanleiding van het verslag geuite mening dat de afweging tussen mededingingsrechtelijke belangen en andere publieke belangen in de wetgeving moet worden verankerd. De duur van de wetgevingsprocedure kan verschillen. Dat hangt in het algemeen van de complexiteit van het te regelen onderwerp en de maatschappelijk urgentie af. Ik denk dat het complete traject, dus vanaf de eerste voorbereiding tot de plaatsing in het Staatsblad, minstens een jaar gerekend kan worden. Dat lijkt wellicht lang, maar in die periode worden wel alle van belang zijnde actoren bij het onderwerp betrokken. De Raad van State adviseert en de politiek krijgt alle gelegenheid om zich over het onderwerp uit te spreken. Een zorgvuldige voorbereiding bij regels inzake de afweging van zwaarwegende belangen als onderwijs, gezondheidszorg en mededinging is op haar plaats. Dit hoeft er overigens niet aan in de weg te staan dat, wanneer de urgentie hoog is, toch binnen een redelijke termijn de regelgeving tot stand komt.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of experimenten met gereguleerde vormen van concurrentie mogelijk zijn met een algemeen wettelijk kader. Zij vroegen of een aanpak «op maat» die meer flexibiliteit en snelheid biedt niet wenselijker is. Ik ben van mening dat de huidige wetgeving al op maat is gesneden. De Mededingingswet biedt een algemeen kader voor marktwerking en het voorkomen van allerlei concurrentiebeperkende overeenkomsten en gedragingen. Deze wet geldt in beginsel voor alle sectoren. Op sommige terreinen is iets meer nodig of wenselijk. Ik wijs dan in het bijzonder op de energiesector. Hier is sprake van een overgang van nutsbedrijven naar in de vrije markt opererende

commerciële bedrijven. Daarbij gaat het tegelijkertijd om functies die zekere publieke waarborgen vereisen. In die gevallen is de regelgeving dan ook op maat gemaakt en is er zoveel mogelijk in aanvulling op de Mededingingswet sectorspecifieke mededingingswetgeving gerealiseerd. Hetzelfde geldt ten aanzien van de vervoerssector. Wanneer de liberalisering is voltooid zal niet langer aan al deze regels nog behoefte bestaan. Ik kan mij nog niet al te veel voorstellen van gereguleerde vormen van concurrentie met een algemeen wettelijke kader. Ik ben van mening dat het huidige regelgevende complex voldoende is en dat wanneer er voor een bepaalde sector meer nodig is, die regels ook op de daarvoor aangegeven manier tot stand moeten komen. Immers, daarmee wordt ook het meest recht gedaan aan de betrokkenheid van de politiek. De overheid geeft aldus de kaders aan waarbinnen marktwerking plaatsvindt. Als het gaat om het maatwerk in individuele gevallen binnen die kaders, ligt daar een rol voor de onafhankelijke toezichthouder. Dit speelt nog sterker wanneer het gaat om sectoren waar de overheid een eigen belang heeft. In reactie op de desbetreffende vraag van de leden van de fractie van GroenLinks merk ik op dat ik van mening ben dat waar in het beleid een balans moet worden gezocht tussen marktwerking en overheidssturing, de politieke weging aangewezen is.

Onder verwijzing naar het nieuwe zorgstelsel stelden de leden van de fractie van GroenLinks de vraag of het wettelijk kader volstaat nu enerzijds een rol is weg gelegd voor concurrerende verzekeraars en anderzijds samenwerking in de inkoop van de zorg gewenst is. Ik ben met deze leden eens dat er een zorgvuldige afweging van publieke belangen in de zorg dient plaats te vinden. Het sectorspecifieke wettelijke kader dat na een politieke toets tot stand komt, dient daar dan ook in te voorzien. Tegelijkertijd geldt ook hier de Mededingingswet. Dat betekent dat samenwerking in de inkoop niet mag ontaarden in kartelvorming. Daar zal de NMa op toezien. Voor zover de voordelen groter zijn dan de nadelen kan de NMa volgens de criteria van artikel 17 een ontheffing verlenen van het kartelverbod.

De leden van de fractie van GroenLinks merkten op dat de NMa zich in toenemende mate met sectoren met grote publiek belangen gaat bezighouden en dat het daarom prematuur is om uitspraken te doen over de relatie tussen de directeur-generaal en de Minister van Economische Zaken in een veranderde omgeving. Allereerst wijs ik er op dat het de wetgever is die bepaalt welke taken de NMa verricht. Ook bij sectoren met grote publieke belangen is het de wetgever die uitmaakt of de NMa daar taken moet krijgen. De taken die de NMa nu zijn toebedeeld, heeft zij naar mijn mening effectief uitgevoerd. Wanneer de wetgever aan de NMa in de toekomst nieuwe taken wenst toe te bedelen – of deze nu betrekking hebben op sectoren waarin grote publieke belangen op het spel staan of niet – zal telkens de afweging gemaakt moeten worden of de NMa de aangewezen uitvoerder is. Verder zullen uiteraard randvoorwaarden vastgesteld moeten worden waarbinnen zij haar bevoegdheden uitoefent. In de inleiding van dit antwoord ben ik ingegaan op de vraag van deze leden waarom ik de verzelfstandiging nu wil formaliseren.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of er een verschil in nationale beleidsruimte bestaat onder de Europese regels afhankelijk van de wijze waarop deze wordt ingevuld, door een aanwijzing of door wetgeving. Naar mijn mening is van een zodanig verschil geen sprake. Ingevolge artikel 10 van het EG-Verdrag mag de wetgeving van een EU-lidstaat de verwezenlijking van de doelstellingen van dat verdrag niet in gevaar brengen. Daarmee is de beleidsruimte voor nationale wetgeving in beginsel bepaald. Door aanwijzingen kan weliswaar worden aangegeven op welke wijze van de in een wet vastgelegde bevoegdheden gebruik dient te worden gemaakt, maar kan de reikwijdte van die wet niet worden uitgebreid of beperkt. De nationale beleidsruimte is dus niet groter of kleiner al naar gelang die door wetgeving of aanwijzingen wordt ingevuld.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden verschillende vragen over de ministeriële verantwoordelijkheid voor overheidsoptreden en de democratische controle daarop. Naar aanleiding daarvan merk ik het volgende op. Daar waar sprake is van optreden op rijksoverheidsniveau, is in beginsel ook sprake van een daarvoor verantwoordelijke minister. Hoe die verantwoordelijkheid er precies uitziet en op welke wijze deze wordt ingevuld, wordt bepaald door de wetgever en is dus daarmee onderhevig aan democratische controle. De wetgever kan besluiten om het nemen van bepaalde beslissingen op te dragen aan een zelfstandig bestuursorgaan. In dat geval kan de minister die ten algemene verantwoordelijk is voor het betrokken beleidsterrein niet verantwoordelijk worden gehouden voor elk individueel door dat zelfstandig bestuursorgaan genomen besluit. De wetgever kan de ruimte bepalen die een zelfstandig bestuursorgaan heeft bij het nemen van besluiten. Ik ben het met deze leden eens dat die ruimte niet te groot moet zijn. Bij de besluiten op basis van de Mededingingswet is dat naar mijn mening ook niet het geval. Dat de NMa economische belangen moet wegen, betekent niet dat zij grote beleidsvrijheid heeft. Elk bestuursorgaan dat besluiten moet nemen, moet daarbij belangen wegen. Op welke wijze gewogen wordt en onder welke voorwaarden wordt door de regelgever bepaald. De rechtsstaat is naar mijn mening niet in het geding.

II. ARTIKELN

Artikel 3

De leden van de CDA-fractie vroegen of er geen hardere garanties gewenst zijn voor de onafhankelijkheid van de directeur-generaal van de NMa, omdat deze voor zijn herbenoeming afhankelijk is van de minister. Ik zal deze vraag beantwoorden uitgaande van de situatie van een meerhoofdig bestuur. Ik acht hardere garanties niet nodig. Het is niet waarschijnlijk dat zich een geval zal voordoen waarin de kwestie van de herbenoeming van een lid van het bestuur door de minister van invloed is op het door het bestuur in een individueel geval te nemen besluit. Wel zal het bestuur rekening moeten houden met de algemene opvattingen van de minister. Dat is naar mijn mening echter niet in strijd met de onafhankelijkheid die een zelfstandig bestuursorgaan dient te hebben bij het nemen van een beslissing in een individueel geval. Ook als zelfstandig bestuursorgaan zal het bestuur van de NMa zich immers bij het nemen van zodanige beslissingen dienen te houden aan de door de minister vastgestelde algemene beleidslijnen. Een uit de meerhoofdigheid van het bestuur voortvloeiende garantie is voorts nog dat niet het gehele bestuur tegelijk hoeft te worden vervangen, maar dat daarin een natuurlijk verloop kan plaatsvinden.

Artikel 5a

De leden van de CDA-fractie stelden de vraag waarom de NMa nu nog geen rechtspersoonlijkheid krijgt. Deze vraag biedt mij de mogelijkheid om de gewenste focus aan te brengen ten aanzien van de verzelfstandigingsdiscussie. Voor alle betrokkenen staat voorop dat de NMa haar taken optimaal moet kunnen uitvoeren. Daartoe wordt met dit wetsvoorstel de mogelijkheid weggenomen dat de minister individuele aanwijzingen geeft aan de NMa. Het verlenen van rechtspersoonlijkheid brengt allerlei technische en organisatorische werkzaamheden met zich mee, waardoor het realiseren van de rechtspersoonlijkheid al snel twee jaar duurt. Zo lang wil ik niet wachten met de verzelfstandiging. Evenwel ben ik van mening dat de NMa op termijn zeker dient te beschikken over rechtspersoonlijkheid. Dit heb ik de leden van de Tweede Kamer ook al eerder gemeld. Wanneer

de OPTA als kamer van de NMa, conform het kabinetsstandpunt aangaande de OPTA, zal gaan fungeren, ligt het voor de hand dat ook de NMa rechtspersoonlijkheid krijgt. De OPTA is nu reeds een rechtspersoon. Terecht merkten de leden van de CDA-fractie op dat de peiling onder het personeel van de NMa waaruit blijkt dat het personeel vooralsnog hecht aan een dienstverband bij het ministerie, geen reden is om alleen de directeur-generaal van de NMa en niet het de NMa als geheel te verzelfstandigen. Er is geen verband tussen beide zaken. Het is immers het bestuursorgaan dat verzelfstandigd wordt. In de nota naar aanleiding van het verslag heb ik reeds aangegeven dat slechts een bestuursorgaan de beslisser kan zijn en niet een organisatie. De voorliggende wetswijziging ziet derhalve alleen op het verzelfstandigen van het bestuur van de NMa.

Voor zover de leden van de CDA-fractie doelden op het niet toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de NMa, ben ik het met deze leden eens dat de peiling onder het personeel geen absoluut beletsel kan zijn voor het al dan niet toekennen daarvan. Ik vind echter dat aan de mening van het personeel niet zonder meer voorbij gegaan kan worden. De mening van het personeel heb ik dan ook meegewogen in de voorbereiding van het wetsvoorstel.

Artikel 5c

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom ik zo afwijzend sta tegenover hun wens de in artikel 5c van het wetsvoorstel bedoelde rapportages op voorhand openbaar te maken. Ik wijs deze leden erop dat volgens artikel 5c de NMa de rapportages dient uit te brengen aan de Minister van Economische Zaken of aan een andere minister door tussenkomst van de Minister van Economische Zaken. Dit is aldus geregeld, omdat het de bedoeling is de Minister van Economische Zaken of een andere minister in de gelegenheid te stellen de expertise te benutten die de NMa heeft in het feitelijk vaststellen van de effecten van de uitvoering van de regels of de besluiten. Met die bijzondere kennis zullen ministers beter in staat zijn bij de voorbereiding of evaluatie van wet- of regelgeving de uit een oogpunt van mededinging juiste afwegingen te maken. Het zou een zodanige voorbereiding of evaluatie niet ten goede komen als nog voordat een minister die heeft afgerond een rapportage al openbaar zou zijn en derden zich ook al in de discussie zouden kunnen mengen. Daarom ben ik van mening dat die rapportages niet op voorhand openbaar gemaakt dienen te worden. Ik zie niet in dat dit op gespannen voet zou staan met de doorzichtigheid van de besluitvorming waaraan ik, zoals deze leden terecht opmerkten, zo hecht. Als een minister de voorbereiding van een wetsvoorstel of de evaluatie van een wet heeft afgerond, zal hij met het wetsvoorstel of de evaluatie ook de desbetreffende rapportage aan de kamer doen toekomen. De kamer zal dan niet alleen inzicht krijgen in de wijze waarop de minister de rapportage bij de voorbereiding van het wetsvoorstel of de evaluatie heeft betrokken, maar zij zal ook zelf bij haar oordeelsvorming van de rapportage gebruik kunnen maken.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink