

Vergaderjaar 2015–2016

30 991

Beleidsdoorlichting Economische Zaken

Nr. 32

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 7 september 2016

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Economische Zaken over de brief van 28 april 2016 inzake Beleidsdoorlichting artikel 11 EZ-begroting (Kamerstuk 30 991, nr. 31).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 6 september 2016. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Vermeij

De adjunct-griffier van de commissie,
Kruithof

Vraag 1

Uit de vele evaluaties die in het kader van deze doorlichting zijn gezien blijkt dat de instrumenten die vallen onder artikel 11 in het algemeen doelgericht en doelmatig zijn; welke instrumenten zijn dit?

Antwoord 1

De beleidsinstrumenten van een begrotingsartikel kunnen bestaan uit wet- en regelgeving op een bepaald gebied, of uit een organisatie die wet- of regelgeving uitvoert of handhaaft. Voor artikel 11 zijn dat de volgende instrumenten (zie ook bijlage 3 van de beleidsdoorlichting): het CBS, de Metrologiewet, VSL, Verispect, de Waarborgwet, de Raad voor Accreditatie, het NEN, de Aanbestedingswet 2012, PIANOo, TenderNed, de Commissie van Aanbestedingsexperts, de Mededingingswet, de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Wet handhaving consumentenbescherming, de Dienstenwet, de Telecommunicatiewet, Agentschap Telecom, de Postwet en de universele postdienst (UPD). De instrumenten van artikel 11 dragen bij aan het scheppen van de juiste randvoorwaarden om markten te laten werken en de economie goed te laten functioneren. Uit de beleidsdoorlichting komt naar voren dat de instrumenten van artikel 11 in de regel doelgericht en doelmatig zijn.

Vraag 2

Door het stellen van specifieke mededingingsregels en regels ter bescherming van de positie van de consument, is ook hier het beeld dat de overheid de juiste randvoorwaarden creëert voor een goed functionerende telecom- en postmarkt; welke specifieke mededingingsregels en regels ter bescherming van de positie van de consument zijn ingesteld?

Antwoord 2

In de Telecommunicatiewet (Tw) en aanverwante regelgeving zijn verschillende sectorspecifieke maatregelen opgenomen die de positie van de consument versterken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om regels met betrekking tot nummerportabiliteit (hoofdstuk 4 Tw) en interoperabiliteit (hoofdstuk 6 Tw), de universele dienst (hoofdstuk 9 Tw) en bepalingen betreffende alternatieve geschilbeslechting (hoofdstuk 12 Tw). Daarnaast biedt hoofdstuk 7 Tw een aantal bepalingen die meer direct de belangen van consumenten beschermen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om verplichtingen op het gebied van transparantie, verplichtingen in het geval van een (eenzijdige) wijziging van de contractvoorwaarden en verplichtingen ter bestrijding van misbruik van informatienummers. Het belang van de consument wordt ook indirect beschermd via andere bepalingen in de Telecommunicatiewet. Het gaat hier om het marktreguleringsbeleid dat erop gericht is om toetredingsbarrières te verminderen en te bevorderen dat ook alternatieve aanbieders de markt kunnen betreden. De ACM maakt iedere drie jaar marktanalyses van de verschillende deelmarkten en legt verplichtingen op aan marktpartijen die aanmerkelijke marktmacht hebben. Het doel van het beleid is om de concurrentie te bevorderen en bij te dragen aan een voor de consument ruime keuze uit een innovatief aanbod met een gunstige prijs-/kwaliteitsverhouding, waarbij eindgebruikers eenvoudig van aanbieder kunnen veranderen en toegang hebben tot alle relevante informatie. Ook het frequentiebeleid en het nummerbeleid kennen maatregelen die nieuwe aanbieders laten toetreden tot de markt, om overstappen makkelijker te maken en de eindgebruiker toegang te geven tot alle relevante informatie.

De Postwet 2009 bevat regels om de Nederlandse postsector te ordenen. Grofweg bestaat de Postwet 2009 uit drie hoofddelen: 1. Algemene regels die voor alle postvervoerbedrijven gelden; 2. Verplichtingen voor een postvervoerbedrijf dat beschikt over aanmerkelijke marktmacht; en 3. Regels om de universele postdienst (UPD) te waarborgen. Deze zijn ook in

de beleidsdoorlichting beschreven. Sommige bepalingen uit de Postwet 2009 beogen direct de positie van de consument (dit kan zowel de burger alsook de kleinzakelijke gebruiker zijn) te versterken. Te denken valt aan de algemene regels voor postvervoerbedrijven, zoals het grondwettelijk briefgeheim en klachtbehandelingen door postvervoerbedrijven (hoofdstuk 2 Postwet 2009), regels tot geschillenbeslechting bij de ACM (hoofdstuk 8) en regels met betrekking tot de universele postdienst (hoofdstuk 4). Andere bepalingen van de Postwet 2009 beogen de concurrentie op de Nederlandse postmarkt te waarborgen, zoals het verminderen van toetredingsbarrières en het opleggen van verplichtingen voor een postvervoerbedrijf dat beschikt over aanmerkelijke marktmacht. Uiteindelijk versterken deze regels ook indirect de positie van de consument: concurrentie leidt immers tot meer keuzevrijheid voor de consument.

Vragen 3 en 4

Er zijn relatief weinig gebieden waarop de verschillende beleidsinstrumenten met elkaar conflicteren; op welke gebieden conflicteren verschillende beleidsinstrumenten wél met elkaar?

Gezien het veelvoud aan publieke belangen is het haast onvermijdelijk dat er spanningen kunnen ontstaan tussen de verschillende publieke belangen binnen het artikel; bij welke verschillende publieke belangen ontstaan er spanningen?

Antwoorden 3 en 4

Artikel 11 van de begroting van EZ is een artikel waarin diverse instrumenten met een relatief beperkt budget zijn samengebracht. In het rapport over de samenhang tussen de verschillende onderdelen uit artikel 11 constateren de onderzoekers dat er vanuit de wetenschap signalen zijn dat enkele beleidsinstrumenten potentieel met elkaar conflicteren. De terreinen waarop volgens de onderzoekers potentieel conflicten zouden kunnen ontstaan, zijn consumentenbescherming, mededinging, aanbesteding, normalisatie en het nastreven van stabiliteit/veiligheid van communicatienetwerken. Zo beschrijft het rapport dat het vastleggen van standaarden concurrerende bedrijven de mogelijkheid biedt om met elkaar in overleg te gaan, waardoor een platform zou kunnen ontstaan om kartelafspraken te maken. Aan de andere kant kan het systeem van standaardisatie belangrijke voordelen bieden voor zowel bedrijven als consumenten. De onderzoekers constateren dat de wetgever, uitvoerders en toezichthouders effectieve vormen van afstemming en samenwerking hebben gevonden om te voorkomen dat bovengenoemde conflicten zich daadwerkelijk manifesteren.

Vraag 5

In de brief van de Minister staat dat desgevraagd beide organisaties aangeven dat de onderlinge coördinatie versterkt kan worden om een optimale balans te vinden tussen het mededingingsperspectief en aanbestedingsperspectief; hoe kan de onderlinge coördinatie versterkt worden?

Antwoord 5

Het mededingingsrecht en het aanbestedingsrecht dienen beide hetzelfde doel, namelijk goed en eerlijk functionerende markten. In beide gebieden is transparantie een groot goed en het mededingingsperspectief en het aanbestedingsperspectief zullen elkaar veelal versterken. Er is periodiek contact tussen de ACM en PIANOo. De organisaties maken gebruik van elkaars netwerk en wisselen informatie uit. Zo stuurt de ACM vragen met een aanbestedingsrechtelijke en/of inkooptechnische component door naar het informatieloket van PIANOo en stuurt PIANOo vragen met een mededingingsrechtelijke component door naar het informatieloket van de

ACM. De onderzoekers concluderen dat richtlijnen van de ACM soms op gespannen voet staan of lijken te staan met adviezen van PIANOo. De ACM en PIANOo herkennen het punt en hebben laten weten in de toekomst bij de voorbereiding van hun voorlichtingsproducten meer aandacht te zullen hebben voor eventuele (schijnbaar) tegenstrijdige signalen vanuit beide toezichthouders.

Vraag 6

Kunt u nader toelichten wat de rolvastheid van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) inhoudt?

Antwoord 6

In het rapport over de samenhang tussen de verschillende onderdelen binnen artikel 11 beschrijven de onderzoekers dat het van belang is dat de ACM rolvast blijft in de taken die de organisatie met haar instrumenten nastreeft en dat conflicten tussen de instrumenten vermeden moeten worden, zolang de discussie over de wijze waarop de afweging van publieke belangen het beste kan geschieden, nog niet uitgekristalliseerd is. Deze discussie speelt volgens de onderzoekers bijvoorbeeld bij het thema duurzaamheid en mededinging, waarbij de wetgever momenteel de beleidsregel mededinging en duurzaamheid aanpast om duidelijkheid te bieden over de afwegingsruimte tussen mededingingsbeperkingen en duurzaamheidsinitiatieven.

Vraag 7

In de brief van de Minister staat dat deskundigen ook enkele kanttekeningen plaatsen bij de doorlichting, bijvoorbeeld dat de instrumenten die onder artikel 11 vallen te beperkt zijn om op zichzelf in te kunnen staan voor een analyse van het ruim geformuleerde doel van artikel 11; kunt u nader toelichten in welke zin de instrumenten die onder artikel 11 vallen te beperkt zijn voor analyse van het ruim geformuleerde doel van artikel 11?

Antwoord 7

Het doel van het beleid onder artikel 11 is bij te dragen aan een goed functionerende economie en goed functionerende markten. Dit is een breed doel. Volgens de onafhankelijke deskundigen bij de doorlichting zijn de instrumenten binnen het artikel te beperkt om op zichzelf te kunnen instaan voor een (volledige) analyse van goed functionerende markten. De deskundigen geven aan dat daarvoor ook de samenhang met instrumenten buiten artikel 11 zou moeten worden gezien. Zij melden dat het beleid ten aanzien van energie, vervoer en financiële markten voor de hand ligt. Deze beleidsterreinen vallen echter buiten de scope van artikel 11 en daarmee – gelet op de regels die van toepassing zijn op beleidsdoorlichtingen – buiten de beleidsdoorlichting van dit artikel.

Vraag 8

Welke andere inrichtingen van het begrotingsartikel zijn er?

Antwoord 8

In het voor de beleidsdoorlichting uitgevoerde onderzoek naar de samenhang tussen de onderdelen van artikel 11 wordt aanbevolen om instrumenten te herschikken tot meer coherente en complete beleidsartikelen.

Een concreet voorbeeld dat hierbij wordt genoemd, is het apart doorlichten van het CBS, dan wel het CBS in een apart begrotingsartikel op te nemen. Het CBS wordt echter al, net als andere ZBO's, op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen iedere vijf jaar apart geëvalueerd. Het opnemen van het CBS in een apart begrotingsartikel verhoudt zich verder slecht met de in 2013 ingevoerde wijze van begrotingspresentatie «Verantwoord Begroten» (VB). Het doel hiervan is begrotingen

compact te maken en meer financiële informatie en minder beleids-teksten te laten bevatten. De begroting is gericht op waar de Minister verantwoordelijk voor is en met welke financiële instrumenten hij aan deze verantwoordelijkheid invulling geeft. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van de Tweede Kamer om meer informatie te geven over de wijze waarop de Minister zijn of haar budget inzet. In dat licht, en om het aantal begrotingsartikelen beperkt te houden, past het niet om het aantal artikelen in de EZ-begroting uit te breiden en het CBS in een apart artikel op te nemen.

Als mogelijke alternatieve oplossing stellen de onafhankelijke deskundigen bij de beleidsdoorlichting voor om tot een integrale doorlichting te komen van *al* het beleid met betrekking tot goed functionerende markten. Hier zou ook beleid zoals de energiesector, vervoer en financiële markten – dat formeel niet onder artikel 11 valt maar wel hetzelfde doel nastreeft – bij betrokken kunnen worden. Deze suggestie raakt aan de regels die op dit moment gelden voor beleidsdoorlichtingen. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van de Minister van Financiën schrijft voor dat een beleidsdoorlichting zich in principe uitstrekt over de beleidsinstrumenten die vallen onder het begrotingsartikel. Deze suggestie van de externe deskundigen zal worden betrokken bij de verdere ontwikkeling van het instrument «beleidsdoorlichting».