

Vergaderjaar 2011–2012

**33 186**

## **Regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 4 april 2012

De vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, belast met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel, heeft de eer als volgt een verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>Blz.</b>
<b>1. Algemeen</b>	<b>1</b>
<b>2. Inleiding en doel van het wetsvoorstel</b>	<b>2</b>
<b>3. Taakgebied van de Autoriteit Consument en Markt</b>	<b>5</b>
<b>4. Andere toezichthouders</b>	<b>8</b>
<b>5. Instelling Autoriteit Consument en Markt</b>	<b>9</b>
<b>6. Verhouding van het wetsvoorstel met andere wetten</b>	<b>16</b>
<b>7. Uitvoerbaarheidstoets en advies College bescherming persoonsgegevens</b>	<b>17</b>
<b>8. Regeldruk</b>	<b>17</b>

### **1. Algemeen**

De leden van de VVD-fractie stellen dat het samenvoegen van de toezichthouders Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Consumentenautoriteit (CA) tot één toezichthouder in de Autoriteit Consument en Markt (ACM) kan rekenen op hun steun. De samenvoeging zal volgens de leden van de VVD-fractie leiden tot effectiever en efficiënter markttoezicht. Ten aanzien van de samenvoeging en de instellingswet die de samenvoeging gaat effectueren hebben de leden van de VVD-fractie nog een aantal vragen en opmerkingen. Deze zullen per onderwerp behandeld worden. Zo zal er aandacht besteed worden aan de keuze voor twee separate

wetten, de staatsrechtelijke positie van de ACM, informatie-uitwisseling, lopende kwesties en de benoeming van bestuurders.

De leden van de PvdA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. De leden steunen het wetsvoorstel in algemene zin waar het gaat om de samenvoeging van de NMa, OPTA en CA in het nieuw te vormen toezichtorgaan ACM. De leden hebben echter nog wel enige vragen en zorgen over de toekomstige bevoegdheden en taken van de ACM. Hoewel veel van deze vragen wellicht pas aan de orde komen bij de behandeling van de materiële wet, vinden de leden dat deze meer inhoudelijke vragen niet los kunnen worden gezien van de voorliggende instellingswet.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Zij hebben hier enkele vragen over.

De leden van de fractie van D66 hebben kennisgenomen van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en hebben enkele vragen aan de regering over deze wet.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. De leden van de fractie van de ChristenUnie ondersteunen de inzet om het markttoezicht efficiënter en effectiever vorm te geven. Deze leden zien in de samenvoeging kansen om een brede marktmeester in te stellen die toeziet op het belang van consumenten op korte en lange termijn en die maatschappelijke belangen nadrukkelijk meeweegt bij het toezicht op markten.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Zij steunen in principe het samenvoegen van de NMa, de OPTA en de CA met het oog op de gewenste en noodzakelijke besparingen. Zij hebben wel enkele vragen.

## **2. Inleiding en doel van het wetsvoorstel**

### *Gescheiden wetstrajecten instellingswet en materiële wet*

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de kritiek van de Raad van State op het voornemen van de regering om de instelling van de ACM te laten verlopen door middel van een instellingswet gevolgd door een materiële wet die pas langere tijd na de inwerkingtreding van de instellingswet geëffectueerd zal worden. De leden van de VVD-fractie hebben begrip voor het feit dat de materiële invulling van de samenvoeging complex is, waardoor daar meer tijd voor nodig is. Hierdoor zal een tweetrapsinvoering wellicht niet voorkomen kunnen worden. De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen over de overgangperiode. Er wordt gestreefd naar een overgangperiode van maximaal één jaar. Is dit nog steeds een haalbaar tijdspad? Wanneer zal het materiële wetsvoorstel naar verwachting naar de Kamer gestuurd worden? Kan de regering daar iets specifieker over zijn dan «ergens in de tweede helft van 2012»? De leden van de VVD-fractie hopen dat de regering alles op alles

gaat zetten om ervoor te zorgen dat de materiële wet ook daadwerkelijk per 1 januari 2014 geëffectueerd kan worden. De toezichthouders hebben namelijk in een consultatie aangegeven grote uitvoeringsproblemen te verwachten wanneer de overgangperiode te lang duurt. Over welke uitvoeringsproblemen hebben de toezichthouders het dan? De regering stelt in haar reactie op de Raad van State dat de ACM in de overgangperiode altijd kenbaar zal maken op basis van welke wet zij optreedt. Dit is echter niet expliciet in het wetsvoorstel opgenomen. Welke reden ligt daaraan ten grondslag? Zou het beter zijn dit expliciet op te nemen? Onduidelijk is verder of alle ambtenaren van de ACM na de inwerkingtreding van de instellingswet toezichthoudende bevoegdheden kunnen uitoefenen voor alle relevante wetten. Kan een ambtenaar die werkzaam is bij de energiedirectie ook als toezichthouder optreden op basis van de Mededingingswet? Het zou goed zijn als de regering daar duidelijkheid over kan geven.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de regering wil dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel over de oprichting van de nieuwe autoriteit eerst behandelt en pas daarna de materiële wet. De Raad van State was kritisch over deze aanpak. Legt de regering die kritiek naast zich neer? Welke voordelen heeft deze aanpak voor consumenten, ondernemers en toezichthouder? Wanneer beoogt de regering de materiële wet aan de Kamer te doen toekomen? Lopen de voorbereidende werkzaamheden voor de samenvoeging op schema, opdat de ACM vanaf 1 januari 2013 volledig operabel kan zijn?

In beginsel vragen de leden van de CDA-fractie of er echt geen andere mogelijkheid is dan de behandeling in twee gescheiden wetsvoorstellen. Momenteel regelt het voorstel de instelling van de ACM, de overgang van de wettelijke taken en bevoegdheden van de NMa, OPTA en CA naar de ACM en de vervanging van verwijzingen naar de NMa, OPTA en CA in andere wetten door verwijzingen naar de ACM. Echter, het voorstel laat de wettelijke taken en bevoegdheden van de afzonderlijke toezichthouders voorlopig onveranderd. De vereenvoudiging en stroomlijning van taken en procedures worden in een separaat wetsvoorstel geregeld. De beoogde inwerkingtredingsdatum van de instellingswet is 1 januari 2013. Het zogeheten materiële wetsvoorstel, waarbij de taken en procedures worden gestroomlijnd, zal in de loop van 2012 worden ingediend bij de Tweede Kamer. Net als de Raad van State zijn ook de leden van de CDA-fractie van mening dat de opsplitsing in twee gescheiden wetsvoorstellen de toetsing van de instelling van de ACM en van haar taken en bevoegdheden aan criteria zoals voldoende slagvaardigheid en evenredigheid van bevoegdheden, bemoeilijkt. De beoordeling van de instelling van een nieuwe toezichthouder is immers mede afhankelijk van de taken en bevoegdheden die deze toezichthouder krijgt. De leden van de CDA-fractie vragen of het niet mogelijk en daarmee meer wenselijk moet zijn de wet in zijn geheel te behandelen direct na het zomerreces van 2012. Daarmee kunnen eventuele problemen of gaten in de werkwijze van de ACM in de overgangperiode tussen 1 januari 2013 en de inwerkingtreding van de materiële wet worden voorkomen. De Kamer kan dan de voorstellen in zijn geheel en in hun onderlinge samenhang beoordelen. Tegelijkertijd kan daarmee eventuele vertraging tot een minimum beperkt blijven. Bovendien is het voorstel van dien aard dat een zorgvuldige behandeling de voorkeur zou moeten hebben boven een snelle behandeling. De leden van de CDA-fractie vragen om een reactie van de regering op dit punt.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of de voorbereidende werkzaamheden tot samenvoeging van de drie toezichthouders op schema ligt om per 1 januari 2013 ook daadwerkelijk volledig operationeel te kunnen zijn.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wanneer de Kamer het afzonderlijke wetsvoorstel over wettelijke taken en bevoegdheden kan verwachten. Kan de ACM vanaf 1 januari 2013 als organisatie van start gaan, ook als taken en procedures nog volgens de huidige regelgeving zijn vormgegeven? Treedt de toezichthouder op uit naam van de huidige toezichthouders? Zo ja, is dit mogelijk onder deze instellingswet, waarin taken worden overgedragen aan de ACM?

De leden van de SGP-fractie hechten aan een zorgvuldige invoering van de fusie. De regering heeft ervoor gekozen om de gewenste vereenvoudiging en stroomlijning van wettelijke taken, bevoegdheden en procedures van de ACM via een separaat wetsvoorstel met een latere datum van inwerkingtreding te realiseren. Zowel de betrokken toezichthouders als de Raad van State hebben gewezen op het belang van een zorgvuldige overgang en een zo kort mogelijke overgangperiode. Hoe groot is de kans dat de beoogde datum van inwerkingtreding van de zogenaamde materiële wet, gelet op de complexiteit, niet gehaald wordt? Is de veronderstelling juist dat de verwachte jaarlijkse besparing van € 3,3 miljoen, als gevolg van alleen de fusie, al voor 2013 is ingeboekt op de Rijksbegroting en dat dit de enige reden is waarom de voorliggende instellingswet al per 1 januari 2013 in werking moet treden?

#### *Besparing*

De leden van de PvdA-fractie vragen of de totale besparing van € 3,3 miljoen per jaar of eenmalig is. Wordt de overige € 3,7 miljoen van de voorgenomen besparing van € 7,4 miljoen gerealiseerd in het materiële wetsvoorstel dat nog moet volgen?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het, ook uit kostenoverwegingen, verstandig is om de naam NMa te behouden en te kiezen voor de naam Nederlandse Marktautoriteit in plaats van Autoriteit Consument en Markt.

De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat een fusie tot een kwaliteitsimpuls kan leiden. Zij zijn echter geen voorstander van fusies om een bezuiniging uit te voeren. Toch lijkt de regering dit instrument met volle overgave keer op keer in te zetten. In de toezichtscasus is de ingeboekte bezuiniging zelfs groter dan de opbrengst van de fusie. De leden zijn bang dat dit tot een verschraling van het toezicht zal leiden. Graag ontvangen zij van de regering een uiteenzetting waarom de voorgenomen bezuiniging niet leidt tot kwalitatief slechter toezicht. De leden van de fractie van D66 lezen dat er nog een tweede wetsvoorstel zal volgen om de volledige bezuiniging in te vullen. Kunnen de leden hieruit afleiden dat de bezuiniging onhaalbaar hoog is en dat de regering meer tijd nodig heeft om het benodigde geld te vinden, met als mogelijke uitkomst dat de bezuiniging voor een deel wordt teruggedraaid?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke manier en wanneer de besparing van € 3,3 miljoen en de totale besparing van € 7,4 miljoen wordt gerealiseerd. Kan al in 2013 een besparing van € 3,3 miljoen worden verwacht?

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering verder kan toelichten waarom zij verwacht dat met de genoemde personele en materiële besparingsmogelijkheden een jaarlijkse besparing van € 3,3 miljoen

bereikt kan worden, en dat deze taakstelling niet ten koste zal gaan van de toezichthoudende inzet van de ACM.

### **3. Taakgebied van de Autoriteit Consument en Markt**

De leden van de PvdA-fractie hebben eerder hun twijfel geuit over nut en noodzaak van het voorstel om de NMa, Opta en CA te laten fuseren. Een fusie schuift taken in elkaar. De nieuwe toezichthouder moet afwegingen maken tussen generiek toezicht, specifieke taken ter bescherming van de consument, sectorspecifiek toezicht op de energiemarkt en sectorspecifiek toezicht op de telecommarkt. De kans is volgens de leden van de PvdA-fractie groot dat consumentenbescherming en sectorspecifiek toezicht – de kleinere taken vergeleken met het takenpakket van de huidige NMa – het onderspit delven. De leden van de PvdA-fractie stellen dat als de regering deze fusie toch wil doorzetten, de regering het sectorspecifiek toezicht met eigen budget en eigen beslisbevoegdheid veilig zou moeten stellen. Waarom heeft de regering hier niet voor gekozen? De regering kan de ambitie veel beter richten op wat werkelijk nodig is: de toezichthouders op de markt voor internet, telecommunicatie en media samenvoegen. Samenvoeging van de OPTA met het Commissariaat voor de Media (CvdM) en (een deel van) het Agentschap Telecom (AT) zou een logische stap zijn om de convergerende markten onder één toezichthouder te brengen. Groot-Brittannië ging ons voor met de oprichting van Ofcom. Kan de regering ingaan op de vraag waarom deze optie niet onderzocht is?

De leden van de PvdA-fractie vragen of de CA nu de verplichting heeft een maatschappelijk overleg te organiseren. Hoe wil de regering ervoor zorgen dat de ACM voldoende draagvlak krijgt en houdt?

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering in beeld kan brengen welke consequenties de bevindingen van de evaluaties van de verschillende wetten en organisaties hebben gehad voor dit wetsvoorstel. Welke bevindingen worden meegenomen in het materiële wetsvoorstel?

De leden van de CDA-fractie stellen dat dit wetsvoorstel betrekking heeft op markttoezicht op de niet-financiële markten. Het betreft drie typen van markttoezicht die tot doel hebben om markten goed te laten werken en die een sterke samenhang kennen: mededingingstoezicht, sectorspecifiek markttoezicht en consumentenbescherming. Deze vormen van toezicht worden gecombineerd in de nieuwe ACM. De leden van de CDA-fractie hebben een vraag naar de planning van werkzaamheden ten aanzien van het aanpassen van de onderliggende wetgeving van de verschillende vormen van markttoezicht. De leden van de CDA-fractie constateren dat hoewel dit wetsvoorstel nog niet direct gaat over het exacte takenpakket van de ACM, er hier en daar al wel wat over wordt gezegd. De algemene mededingingsregels verbieden het sluiten van een kartel en het misbruiken van een economische machtspositie door ondernemingen. Het toezicht hierop geschiedt normaal achteraf (ex post). Behalve toezicht achteraf zal de ACM ook vooraf (ex ante) toezicht moeten gaan uitoefenen op concentraties, waarbij vooraf invloed kan worden uitgeoefend op de marktstructuur. De leden van de CDA-fractie vinden dat dit ex ante-toezicht een noodzakelijk instrument is dat de ACM voorhanden dient te hebben. Indien noodzakelijk moet het mogelijk zijn voor de toezichthouder om direct in te grijpen. Wanneer verwacht de regering dat het voor de nieuwe autoriteit mogelijk is van dit ex ante-toezicht gebruik te maken? Hoe wordt dit ex ante-toezicht getoetst? En waar ligt de grens wanneer de autoriteit mag overgaan tot ex ante-maatregelen? Wie controleert dit? De leden van de CDA-fractie constateren dat de ACM straks bevoegd is een aantal maatregelen te nemen wanneer zij misstanden constateert in een bepaalde markt. De leden van de CDA-fractie zouden graag zien dat dit via een «high trust, high sanction»-model gebeurt. De verantwoorde-

lijkheid voor goed handelen, dient in eerste instantie bij de bedrijven zelf te liggen. Het toezichtorgaan dient in bijzondere gevallen selectief en vaker steekproefsgewijs te controleren en bij geconstateerde misstanden zwaar te straffen. Dit geeft zowel «vrijheid» als «verantwoordelijkheid»: vrijheid door niet permanent onder toezicht of controle te staan door een toezichtorgaan en verantwoordelijkheid om goed en verantwoordelijk te handelen. Bij misbruik van gesteld vertrouwen dienen er harde sancties te volgen. Kan de regering aangeven in hoeverre bij de nieuw te vormen ACM rekening wordt gehouden met dit «high trust, high sanction»-model? De leden van de CDA-fractie zijn ook van mening dat de ACM wettelijk verplicht moet worden om een consultatie met het «veld» te laten plaatsvinden over de vormgeving van haar beleids- of toezichtsregels. Mocht deze consultatie onverhoopt uitwijzen dat er sprake is van onenigheid tussen de toezichthouder en het «veld» dan dient de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) de mogelijkheid te houden om rechtstreeks in te grijpen. Dit om onnodige administratieve lasten te voorkomen en het toezicht zo praktisch mogelijk in te richten. Is de regering hiertoe bereid?

Zoals het wetsvoorstel nu is vormgegeven geeft het, naar de mening van de leden van de CDA-fractie, de ACM een te grote machtspositie waar het democratisch gekozen bestuur onvoldoende controle op heeft. Binnen ons staatsbestel kennen we de trias politica; de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Ons staatsbestel kan functioneren bij de gratie van een goede balans tussen deze drie machten. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nog eens uiteen te zetten hoe zij met de oprichting van de ACM een goede balans blijft waarborgen tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht en waar zij de positie van de ACM ziet in de verhouding tussen regering, parlement en rechtspraak.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering beoogt om de nieuwe toezichthouder als nieuwe marktmeester te laten optreden, die handelt vanuit het belang van de samenleving op korte en lange termijn. Genoemde leden pleiten voor de invoering van een nieuwe marktmeester die het maatschappelijk belang op korte en lange termijn dient. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de visie van de regering op het meenemen van externe effecten in consumentenprijzen en de rol van de nieuwe toezichthouder. Heeft de ACM naast het toezicht op mededingingsregels ook tot taak om op andere regels toe te zien, zoals de minimumeisen voor mensenrechten, arbeidsrechten, milieu en dierenwelzijn? Is de regering bereid de ACM ook toe te laten zien op schendingen van grensoverschrijdende mensenrechten en op milieu- en handelsdelicten? Gaat de ACM de ethische bodem onder de wereldhandel bewaken? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen bovendien of de ACM ook bereikbaar is voor klachten van zowel consumenten als ook gedupeerden van negatieve externe effecten. Wordt de ACM een autoriteit voor mens, milieu en markt?

#### *Aansturing*

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vragen of de rol van de minister van EL&I in de aansturing of beïnvloeding van de drie onderdelen van de ACM verandert in vergelijking met de rol die de minister van EL&I speelde bij de drie zelfstandige toezichthoudende organisaties. Zo ja, op welke manier? Krijgen de drie onderdelen binnen de ACM evenveel prioriteit? Hoe wordt gewaarborgd dat het evenwicht teveel verschuift naar één van de drie onderdelen? Wordt de prioriteitsstelling bepaald door de ACM zelf of door de minister van EL&I en de minister van Infrastructuur en Milieu (I&M)? Maakt de prioriteitsstelling onderdeel uit van het mandaat dat de ACM zelf vaststelt voor het personeel of het mandaat dat de minister van EL&I vaststelt? Wordt het (concept)mandaat

dat de minister van EL&I opstelt ten behoeve van de ACM ook aan de Kamer voorgelegd? Wordt het mandaat van de ACM alleen vastgesteld door de minister van EL&I of ook door de minister van I&M? Bij wie ligt de verantwoordelijkheid voor het mandaat van de ACM, bijvoorbeeld als het gaat over besluiten, rechtshandelingen en werkzaamheden op het gebied van vervoer?

De leden van de SP-fractie vragen of en op welke wijze de rol van de minister van EL&I verandert in de aansturing en beïnvloeding van de drie onderdelen van de ACM in vergelijking met de rol die de minister van EL&I speelde bij de drie zelfstandige toezichthoudende organisaties.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de verantwoordelijkheidsverdeling wordt ten aanzien van de ACM. Verandert de rol van de minister van EL&I in de aansturing van de drie toezichthouders? Welke departementen zijn betrokken bij de aansturing van de ACM? Welke ruimte heeft de ACM in het stellen van prioriteiten in het markttoezicht, ook gezien de strikte scheiding tussen politiek en toezichthouder bij bijvoorbeeld energie, postmarkt en vervoer? Wordt hiermee niet de zeggenschap van de politiek over prioriteitstelling in het toezicht teveel op afstand gezet?

De leden van de SGP-fractie achten het van belang dat na de fusie van de drie toezichthouders sprake blijft van een evenwichtige verdeling van aandacht en personeel tussen de werkvelden mededingingstoezicht, sectorspecifiek markttoezicht en consumentenbescherming. Het is voor deze leden niet duidelijk welke rol enerzijds de betrokken ministers van EL&I en I&M hebben en anderzijds de ACM zelf. Hoe wordt een evenwichtige verdeling en prioriteitsstelling gewaarborgd? Maakt de prioriteitsstelling onderdeel uit van het mandaat dat de ACM zelf vaststelt voor het personeel of van het mandaat dat de betrokken ministers van EL&I en I&M vaststelt voor de ACM? Welke rol spelen mogelijke beleidsregels van de betrokken ministers van EL&I en I&M?

#### *Consumentenbescherming*

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering in kan gaan op het artikel «Kartelbestrijding is in europa niet afschrikwekkend genoeg» in het Financieele Dagblad van 1 maart 2013. Waarom wordt de privaatrechtelijke route in Nederland en de EU zo weinig benut? Wat is de stand van zaken met betrekking tot het initiatief van eurocommissaris Kroes, dat schadevergoedingen bij kartelschade beter mogelijk moest maken? Wat is het standpunt van de huidige eurocommissaris hierin? Kan de regering tevens ingaan op het artikel «Met het nieuwe toezicht valt te praten» in het NRC van 3 en 4 maart 2012? Op welke manier kunnen duurzaamheid en innovatie beter ingebed worden in het mededingingsbeleid? Wat vindt de regering van de stelling dat de onafhankelijkheid van de OPTA zou afnemen? Ziet de regering ook de gevaren van «coregulation»?

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering in overweging kan nemen om de mate van schade die aan consumenten wordt toegebracht, mede bepalend te laten zijn voor de hoogte van de boetes.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering een nadere toelichting kan geven op de voordelen die de samenvoeging heeft voor consumenten en ondernemers. Hoe garandeert de regering dat de consument centraal komt te staan bij de nieuwe autoriteit? Hoe dient de nieuwe autoriteit om te gaan met concrete klachten?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke manier het toezicht van de NMa zal worden beïnvloed door samenvoeging met de CA. Zij wijzen op het zwaarder laten meewegen van het maatschappelijk

belang in het markttoezicht door de NMa, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van richtsnoeren voor de markt. Tegelijkertijd heeft de CA de taak om toezicht te houden op het kortetermijnbelang van consumenten. Betekent de samenvoeging dat de NMa het blikveld versmalt tot het consumentenbelang? Op welke manier gaat de ACM het maatschappelijk belang betrekken bij het toezicht? Zal de ACM ook langetermijnbelangen van consumenten meewegen in het toezicht, zoals voedselzekerheid? Op welke manier wordt bijvoorbeeld de positie van voedselproducenten en waardeverdeling in de productieketen in het toezicht meegenomen?

#### *Gedragstoezicht*

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat er voor is gekozen het begrip markttoezicht te hanteren in plaats van gedragstoezicht als overkoepelende term. Hoewel de leden hier in principe niet op tegen zijn, zouden zij graag horen van de regering op welke wijze het gedragstoezicht wordt versterkt ten opzichte van de huidige situatie. De genoemde leden maken zich vooral zorgen over de nadelige gevolgen voor consumenten van het volgedrag in oligopolide markten, ook wanneer dit direct het gevolg is van ontoelaatbare prijsafspraken. Hierbij denken zij aan stijgende prijzen en dalende niveaus van dienstverlening. Op welke wijze krijgt de samengevoegde toezichthouder de mogelijkheid om bijvoorbeeld gedragscodes in de sector te monitoren?

#### **4. Andere toezichthouders**

De leden van de PvdA-fractie vragen in welke zin het «technisch takenpakket» voor het Agentschap Telecom (AT) afwijkt van het takenpakket voor de ACM. Wat zijn de «verwachte nadelen» van het overhevelen van het instrumentarium ten behoeve van aanmerkelijk marktmacht (AMM-instrumentarium), waar in de memorie van toelichting aan wordt gerefereerd? Wat is de omvang van de efficiëntievoordelen? Is er op de andere markten (post, telecommunicatie, elektriciteit en gas) niet sprake van een «transitie» en daarom een reden om (nog) geen aanpassingen in het toezicht op deze markten aan te brengen, zoals bij de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) wordt gesteld? Wat zijn de verschillen in de publieke belangen in deze verschillende sectoren die dit verklaren? Waarom valt de Kansspelautoriteit niet onder de nieuwe toezichthouder? In het kader van efficiëntie lijkt dat de leden van de PvdA-fractie een logische samenvoeging.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het samenvoegen van de OPTA, NMa en de CA besparingsmogelijkheden oplevert die zijn gelegen in het wegnemen van samenloop van taken, efficiëntere inzet van personeel en het delen van specialistische kennis en ondersteuning. De leden van de CDA-fractie ondersteunen dit streven maar willen graag weten waarom het AT, een technische telecommunicatietoezichthouder, niet is betrokken bij de fusie. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het afwijkende takenpakket niet aansluit bij de primaire processen van de ACM. Mogelijkheden voor synergiewinst door AT bij de samenvoeging te betrekken zouden daarom zeer beperkt zijn. In welke zin wijkt het «technisch takenpakket» voor het AT af van die voor de ACM? Wat zijn de «verwachte nadelen» van het overhevelen van het AMM-instrumentarium, waar in de memorie van toelichting aan wordt gerefereerd? Wat is de omvang van de efficiëntievoordelen? Is het zo dat iedere synergiewinst is meegenomen? Kan samenvoeging met de AT de ACM schaden? Zo nee, kan de AT een onderdeel worden van de ACM? De oude OPTA-taken zouden dan versterkt kunnen worden door de AT-taken in de gevallen waar dit nodig is. In de gevallen waar alleen de AT-taken spelen kan er dan nog steeds adequaat worden gehandeld. Kortom, de leden van de



CDA-fractie zijn nog niet overtuigd van de argumenten waarom het toevoegen van de AT bij de ACM meer nadelen dan voordelen zou hebben.

De leden van de CDA-fractie vragen of er op de andere markten (postmarkt, telecommunicatie, elektriciteit en gas) niet eveneens sprake is van een «transitie». Echter, voor deze markten vormt dit geen reden om van aanpassingen in het toezicht op deze markten af te zien zoals nu wel bij de NZa wordt gesteld. Wat zijn de verschillen in de publieke belangen in deze verschillende sectoren die deze verschillende benaderingen verklaren?

De leden van de CDA-fractie vragen ook hoe de samenwerking tussen de ACM en het College van Toezicht Auteursrechten (CvTA) vorm gaat krijgen. Waarom is er niet voor gekozen om de CvTA direct deel te laten uitmaken van de ACM?

Hoe groot acht de regering de kans dat meer toezichthoudende organen die nu nog zelfstandig opereren onder verantwoordelijkheid van andere departementen dan het ministerie van EL&I, zoals de NZa, in de toekomst alsnog samengevoegd gaan worden met de ACM? Of is met het huidige voorstel tot de ACM een zeker optimum bereikt?

De leden van de fractie van D66 zetten vraagtekens bij de argumentatie waarmee de regering aangeeft dat het AT, de NZa en het CvTA geen deel zouden moeten uitmaken van de fusietoezichthouder. Zo verwijst de regering naar de eisen van de Kamer bij de behandeling van de Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de Nota frequentiebeleid 2005 (Kamerstuk 31 412) als ondersteuning van het argument dat AT zeker niet verder van het parlement gepositioneerd moet worden in een zogenaamd «klein zelfstandig bestuursorgaan» (zbo). Deze leden vinden dit een vrij dun argument en zien wel degelijk voordelen. Daarom verzoeken zij de regering om meer toelichting op dit punt.

Wat betreft het CvTA zijn de leden van de fractie van D66 juist van mening dat er wel degelijk synergie is betalen door deze toe te voegen aan de ACM. Echter, de synergiewinst betaalt zich vooral uit in aanvullende kennis voor het CvTA. Het argument voor deze samenvoeging is dan kwaliteitsverhoging (van het CvTA) en niet zozeer een bezuiniging. Dit sluit in de ogen van voorgenoemde leden aan een kwaliteitsimpuls als doel van fusie. Graag ontvangen de leden een reactie van de regering op deze gedachtegang.

De leden van de fractie van D66 constateren dat de regering voor de NZa stelt dat toevoegen aan de fusieautoriteit te weinig oplevert «omdat belangrijke delen van de zorgsector zich in transitiefase bevinden». Kan de regering dit argument nader toelichten en de verschillen beschrijven met de elektriciteitsmarkt, de vervoersmarkt, de telecommunicatiemarkt en de postmarkt, die dan waarschijnlijk niet in transitie zijn?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat niet is gekozen om het CvTA te betrekken bij de samenvoeging, vanwege het ontbreken van synergievoordelen. Kan de regering dit nader toelichten? Zal de ACM wel een samenwerkingsprotocol opstellen met het CvTA om optimaal gebruik te maken van elkaars capaciteiten en het voorkomen van grensconflicten?

## **5. Instelling Autoriteit Consument en Markt**

### *Onafhankelijkheid en rechtspersoonlijkheid*

Los van de verplichtingen die voortvloeien uit Europese regelgeving vinden de leden van de VVD-fractie de onafhankelijkheid van toezichthouders van groot belang. Deze onafhankelijkheid is ook een centraal punt in de maatschappelijke discussie rondom dit wetsvoorstel. Zo merkt de Raad van State op dat de regering bij de instelling van de OPTA het

destijds noodzakelijk achtte de OPTA eigen rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Dit hield onder andere verband met het voorkomen van aansprakelijkheid van de staat voor bestuurshandelingen van de OPTA. Kan de regering uitvoerig toelichten waarom men in het licht van het voorgaande er toch voor gekozen heeft de ACM geen eigen rechtspersoonlijkheid toe te kennen? De regering gaat daar in de memorie van toelichting wel op in maar de leden van de VVD-fractie zien dit graag nog nader onderbouwd. Gelden de redenen die destijds golden voor het wel toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de OPTA niet meer bij het instellen van ACM? Zo nee, waarom niet? Zou het ook, los van de juridische implicaties, voor de algemene beeldvorming omtrent de onafhankelijkheid van de ACM beter zijn voor een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid te kiezen? In het kader van de onafhankelijkheid zijn de leden van de VVD-fractie overigens verheugd over de constructie die gekozen is ten aanzien van beleidsregels en een beperkte vernietigingsgrond.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de regering wil dat de ACM de status krijgt die de NMa nu heeft: de autoriteit wordt een zelfstandig bestuursorgaan maar krijgt geen eigen rechtspersoonlijkheid. Kan de regering deze keuze nader toelichten en vergelijken met de status van andere toezichthouders en inspecties? Kan de regering een overzicht geven van de status van autoriteiten in de verschillende Europese landen? De leden van de PvdA-fractie vragen om welke «redenen van bedrijfsvoering» is gekozen om de ACM geen eigen rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Wat betekent de keuze voor een «klein zbo» voor de onafhankelijkheid van de toezichthouder? Wat betekent het voor de uitvoering van het toezicht op de markten voor post en telecommunicatie dat er niet langer meer sprake is van een toezichthouder die beschikt over een eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel? Wat zijn de gevolgen van de keuze voor een klein zbo voor de parlementaire controle ten opzichte van het toezicht op de verschillende markten? Welke Europese eisen worden gesteld aan de rechtspersoonlijkheid en personeel van de toezichthouder? Is de CA voldoende ontwikkeld en in staat om zich zonder beleidsmatige steun van het ministerie van EL&I volwaardig te handhaven? Wat zijn de belangrijkste veranderingen die de verzelfstandiging van de consumentenbescherming teweegbrengt?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de NMa een zelfstandig bestuursorgaan is, zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel; de OPTA is een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel en de CA is een dienstonderdeel van het ministerie van EL&I. De samenvoeging van deze drie toezichthouders in de ACM brengt mee dat niet langer sprake kan zijn van drie verschillende juridische vormen; de ACM moet een eenduidige juridische status hebben. Op grond van Europese regelgeving op het gebied van energie, telecommunicatie, post en vervoer dient de uitvoering van de taken en bevoegdheden van de ACM volledig onafhankelijk van de politiek en de regering belegd te zijn. Daarom wordt nu voorgesteld om de ACM vorm te geven als zelfstandig bestuursorgaan. De leden van de CDA-fractie vragen zich echter af waarom de regering gekozen heeft voor de constructie zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel. Er zou volgens de regering geen noodzaak zijn om de ACM los van het ministerie van EL&I over zelfstandig personeel te laten beschikken. De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk en wenselijk is om de ACM wel rechtspersoonlijkheid toe te kennen maar geen eigen personeel in dienst te laten hebben. Wordt hiermee nog wel voldaan aan de Europese richtlijnen die vragen om volledig onafhankelijkheid van de politiek en de regering? Welke Europese eisen worden gesteld aan de rechtspersoonlijkheid en personeel van de toezichthouder? Immers de carrièreperspectieven van de toekomstige personeelsleden

kunnen in deze constructie in belangrijke mate bepaald worden door de leidinggevendenden binnen het ministerie van EL&I. Wat betekent deze keuze voor een evenwichtige balans tussen enerzijds de ministeriële verantwoordelijkheid van onder andere de minister van EL&I voor het beleid ten aanzien van mededinging, consumentenbescherming en het sectorspecifieke toezicht op de energie-, communicatie- en postsector en anderzijds de onafhankelijkheid van de ACM, die mede is gebaseerd op EU-wetgeving? Daarnaast stellen de leden van de CDA-fractie de vraag wat deze keuze betekent voor de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de ACM voor eventuele schadeclaims van derden naar aanleiding van besluiten van de ACM die bij de rechter geen stand hebben gehouden. Wat betekent de keuze voor een klein zbo voor de onafhankelijkheid van de toezichthouder? Wat betekent het voor de uitvoering van het toezicht op de markten voor post en telecommunicatie dat er niet langer meer sprake is van een toezichthouder die beschikt over een eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel? Wat zijn de gevolgen van de keuze voor een klein zbo voor de parlementaire controle ten opzichte van het toezicht op de verschillende markten?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de ACM een mandaatregeling opstelt ten aanzien van de bevoegdheden van het personeel. De regering geeft aan nog nadere te bepalen welke besluiten de ACM namens de minister van EL&I zal nemen en welke rechtshandelingen en werkzaamheden de ACM namens de minister van EL&I zal verrichten. In hoeverre wordt de Kamer nog betrokken bij deze besluitvorming? Is de regering voornemens dit besluit te nemen via een algemene maatregel van bestuur (AMvB) met voorhangprocedure?

In het kader van de «trias politica» vinden de leden van de CDA-fractie het echter wel van belang dat door de ACM veroordeelde partijen altijd de mogelijkheid hebben om bij de onafhankelijke rechter in beroep te gaan tegen de uitspraak en of de hoogte van de opgelegde sanctie of boete.

Hoe wordt dit nu in de praktijk gewaarborgd? De leden van de CDA-fractie hebben tevens vragen over de wijze waarop het boeteregime van de ACM tot stand komt en hoe de controle op de uitvoering is geregeld.

Voorkomen moet worden dat burgers en bedrijven overgeleverd worden aan willekeur.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe zij de rol van de Kamer ziet. In hoeverre kan het al dan niet wenselijk zijn dat de Kamer een recht van initiatief krijgt om zaken onder de aandacht te brengen van de ACM? De Kamer krijgt namelijk regelmatig signalen vanuit de samenleving over vermeende misstanden. Zou de Kamer de ACM kunnen attenderen op deze vermeende misstanden via een eigen recht van initiatief? De leden van de CDA-fractie vragen hierbij om de visie van de regering.

De leden van de SP-fractie vragen wat het concreet betekent voor de uitvoering van het toezicht op de markten voor post en telecommunicatie nu er niet langer sprake is van een toezichthouder die beschikt over een eigen rechtspersoonlijkheid en personeel. Wat zijn de nadelen van een zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel ten opzichte van een zbo met een eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel?

De leden van de fractie van D66 lezen dat de CA zich na vijf jaar heeft ontwikkeld tot een «gezaghebbende autoriteit». De leden willen graag van de regering weten waar zij deze conclusie uit afleidt. Voorts willen de leden van de fractie van D66 graag weten of er nog financiële consequenties zijn door het aanpassen van de rechtspositie van het OPTA-personeel.

Verder willen de leden van de fractie van D66 meer weten over de waarborgen voor onafhankelijkheid in de nieuwe kleine zbo-structuur. Zo

lezen de leden recent in een schrijven van de minister van EL&I aan de Eerste Kamer (Kamerstuk 32 549, G) dat de OPTA met betrekking tot een zekere cookie-bepaling terughoudend zal optreden. Terwijl de OPTA in haar eigen «Focus op 2012» meldt dat zij de nieuwe cookierichtlijn juist zal handhaven. De leden willen graag van de regering weten hoe dit soort tegenstellingen in de oude situatie worden opgelost en hoe dit in de nieuwe context na het eventueel aannemen van onderhavig wetsvoorstel gaat gebeuren.

Tevens vragen de leden van de D66-fractie aan de regering wat de grotere bevoegdheid die de minister van EL&I krijgt met onderhavig wetsvoorstel betekent voor beleidskeuzes. Zij vragen de regering dit te illustreren aan de hand van het volgende voorbeeld. De minister van EL&I schrijft in zijn reactie op het NMa-jaarverslag 2011 (Kamerstuk 24 036, nr. 349) dat de NMa zich niet te zeer moet gaan toeleggen op de dialoog met verschillende sectoren en het verstrekken mededingingsadvies. Wat betekent onderhavige wetswijziging voor deze tegenstelling in beleidskeuzes? Met het oog op artikel 5 van het wetsvoorstel vragen de leden van de D66-fractie of het invullen van de bezuinigingsdoelstelling eenvoudiger zou zijn wanneer de ACM zou kunnen beschikken over eigen personeel. Graag zouden zij een reactie van de regering op deze gedachte ontvangen.

De leden van de SGP-fractie hebben enkele vragen over de keuze van de regering voor een zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel. Zoals de regering vermeldt, is «om redenen van bedrijfsvoering» gekozen voor deze juridische vorm en niet voor een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid en met eigen personeel. Om welke «redenen van bedrijfsvoering» gaat het hier? Welke Europese eisen gelden voor de rechtspersoonlijkheid en het personeel van toezichthouders? Hoe kan de regering waarborgen dat geen ongewenste druk wordt uitgeoefend op het personeel en het personeelsbeleid van de ACM, die het gewenste onafhankelijke karakter van het toezicht in de weg kan zitten?

#### *Bestuurlijke inrichting en organisatie*

De leden van de VVD-fractie hebben nog een vraag ten aanzien van de benoeming van de leden van de ACM. Er zijn nauwelijks geformaliseerde benoemingscriteria voor het benoemen van bestuurders. Zou een openbaar profiel waarin duidelijk aangegeven wordt welke competenties en deskundigheid van de bestuurders verwacht wordt niet veel transparanter zijn? Waarom wordt de benoemingsprocedure niet in de wettelijke kaders omschreven? Wil de regering in overweging nemen dit alsnog te doen?

De leden van de CDA-fractie vragen ten aanzien van het ter beschikking gestelde personeel hoeveel personeelsleden (fte's) ter beschikking wordt gesteld voor de drie verschillende toezichtfuncties. Hoe verhoudt dit aantal zich tot het aantal van de huidige organisaties voor de samenvoeging?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de minister van EL&I de leden van de nieuwe autoriteit benoemt, schorst en ontslaat. Schorsing en ontslag vinden slechts plaats wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. De leden van de CDA-fractie gaan er daarbij vanuit dat bij ontslag een maximale vergoeding van € 75 000 wordt toegekend. Is deze veronderstelling juist? Zo nee, waarom niet? De leden stellen deze vragen om misstanden als in het verleden in de toekomst te kunnen voorkomen.

De leden van de D66-fractie willen graag van de regering weten wat bedoeld wordt met «een betekenisvolle herbeoordeling» en hoe dit zich onderscheidt van een normale herbeoordeling.

Tevens willen de leden weten hoezeer de plannen voor het bestuursreglement afwijken van de methodiek zoals die bij respectievelijk CA, NMa en OPTA gebruikelijk was.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering zaken als groei van personeel (carrièrekansen en ontwikkeling) gaat borgen wanneer er herhaaldelijk sprake is van divergerende visies van de minister van EL&I en de ACM.

### *Begroting*

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over de begroting van de ACM. Door een te hoog ingeboekt bedrag voor de fusie van OPTA, NMa en CA moet de toezichthouder nu gaan snijden in haar taken. Hoe wordt voorkomen dat deze belangrijke toezichthouders in de toekomst opnieuw slachtoffer worden van de kaasschaaf van dit of een volgend kabinet?

### *Jaarverslag*

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de onderdelen zijn waaruit het jaarverslag van de ACM zal komen te bestaan. Kan de regering een uiterlijke termijn voor een reactie op de jaarverslagen vastleggen?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de ACM het jaarverslag naar de Tweede Kamer moet sturen en de minister van EL&I zijn bevindingen daarbij «zo spoedig mogelijk» stuurt. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er geen concretere termijn genoemd wordt.

De leden van de fractie van D66 zijn verheugd dat zij van de ACM direct het jaarverslag zullen ontvangen en daarvoor niet hoeven te wachten op de reactie van de regering.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de NMa in haar jaarverslag over 2009 uitgebreid ingegaan is op de weging van publieke, niet economische, belangen. Zoals aangegeven in de Kamerbrief over het jaarverslag over 2011 zet de NMa ondermeer op dit punt meer in op transparantie richting en dialoog met het bedrijfsleven, via bijvoorbeeld informele zienswijzen en rondetafels (Kamerstuk 24 036, nr. 394). De leden van de SGP-fractie vinden dat een goede zaak. Zij hebben twee vragen. Is de regering bereid te voorkomen dat de taakstellende bezuinigingsopgave voor de ACM onverhoopt negatieve consequenties heeft voor de inzet van de ACM op transparantie en dialoog met betrekking tot ondermeer de weging van publieke belangen? Is de regering bereid de ACM op te dragen ieder jaar in haar jaarverslag in te gaan op de wijze waarop zij omgaat met het wegen van publieke, niet economische, belangen?

### *Informatie*

De leden van de VVD-fractie stellen dat binnen de nieuwe ACM informatie-uitwisseling tussen de verschillende secties van belang zal zijn om optimaal te profiteren van efficiëntievoordelen. De regering stelt dat informatie die op basis van één wet verkregen is ook gebruikt mag worden voor de uitoefening van taken op basis van andere wetten door de ACM «na zorgvuldige afweging van alle belangen». Klopt het dat een verwijzing naar een dergelijke zorgvuldige afweging pas echt effectief wordt wanneer aan deze term invulling gegeven wordt door een specifieke borging op te nemen in de wet zoals het geval is in het huidige artikel 91 van de Mededingingswet? Is de regering voornemens een dergelijke borging op te nemen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PvdA-fractie stellen op basis van artikel 7 van het wetsvoorstel vast dat de ACM gegevens alleen aan een ander bestuursorgaan mag verstrekken «indien bij regeling van Onze Minister is bepaald dat verstrekking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een aan dat bestuursorgaan opgedragen taak». Waarom legt de regering deze beperking op, terwijl verruiming het doel is, ook gelet op de evaluatie van de Mededingingswet? Hoe gaat de minister van EL&I bepalen dat de verstrekking noodzakelijk is voor de taakvervulling van een bestuursorgaan?

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vragen of de ministeriële regeling met betrekking tot de verstrekking van gegevens aan overige instanties wordt voorgehangen bij de Kamer. Kan de regering een lijst geven met binnenlandse en buitenlandse instanties waarvan zij vindt dat deze toegang moeten verkrijgen tot de gegevens van de ACM? Wat zijn de randvoorwaarden voor het delen van informatie met verschillende instanties? Welke instanties (naast de al genoemde) kunnen baat hebben bij informatie-uitwisseling met de ACM? Kan de regering voorbeelden noemen van (hypothetische) situaties waarin informatie-uitwisseling tussen de ACM en derden tot verhoging van de effectiviteit of efficiëntie kunnen leiden? Hoe zorgt de regering voor waarborging van verantwoordelijk gebruik van de verkregen informatie bij buitenlandse instellingen, onder meer op het gebied van privacy?

De leden van de CDA-fractie hechten aan het voortbestaan van organen die voortkomen uit zelfregulering vanuit de sector. Kan artikel 7 van het wetsvoorstel (beperking informatieverkeer) zo worden geïnterpreteerd dat het niet de bedoeling is van dit artikel om de rol van een onafhankelijk orgaan als de Stichting Reclame Code in de toekomst te beperken? Blijft met de inwerkingtreding van zowel deze instellingswet als de materiële wet, het huidige contract van de CA met de Stichting Reclame Code ook met de oprichting van de ACM, volledig in stand?

De leden van de fractie van D66 ontvangen graag een lijst van enkele buitenlandse instellingen die in aanmerking zouden komen voor verstrekking van informatie.

#### *Beleidsregels en «ultra vires»*

De leden van de VVD-fractie stellen dat wanneer de ACM per 1 januari 2013 ingesteld zal worden er nog allerhande lopende kwesties zullen zijn bij de verschillende toezichthouders. Hoe zal daarmee omgegaan worden? Zal er onderscheid gemaakt worden tussen toezicht, bezwaar, beroep en privaatrechtelijke procedures? Ligt het niet voor de hand alle procedures die nog lopen op de datum van de samenvoeging over te laten nemen door de ACM, zodat de ACM procespartij wordt? Door de samenvoeging zou het ook voor kunnen komen dat er op lopende zaken na de samenvoeging andere beleidsregels van toepassing zijn. Hoe zal daar mee omgegaan worden, met name vanuit het oogpunt van het algemene beginsel van behoorlijk bestuur? Komt er een uitzondering voor de toepassing van de nieuwe beleidsregels op punitieve sancties in lopende kwesties met het oog op artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat zowel de minister van EL&I als de ACM beleidsregels kan vaststellen. Wat wordt de rolverdeling; wie maakt welke beleidsregels?

De leden van de PvdA-fractie vragen wat precies de bevoegdheden zijn van de ACM waarbij een «ultra vires» van de minister mogelijk is? Gaat

het hier alleen om de minister van EL&I of ook om de minister van I&M? Was dit recht ook vastgelegd bij de NMA, OPTA en CA? De leden van de PvdA-fractie constateren op basis van artikel 10 van het wetsvoorstel dat de vernietigingsbevoegdheid bij besluiten van algemene strekking wegens onbevoegdheid niet in strijd is met de onafhankelijkheid van de ACM. In strijd met Europese regels acht de regering de bevoegdheid tot vernietiging van andere besluiten en de bevoegdheid om besluiten aan voorafgaande goedkeuring te onderwerpen. Kan de regering toelichten waarom deze bevoegdheid nodig is en waarom deze mogelijk is? Kan de regering daarbij precies aangeven welke Europese regels gelden en kan zij daarbij onderscheid maken tussen de verschillende functies (consumentenrecht, mededinging en sectorale regulering)? Welke bevoegdheden hebben ministers in andere Europese landen? Hoe verhouden de bevoegdheden zich tot de bevoegdheden van de Europese Commissie?

De leden van de CDA-fractie vinden het onwenselijk wanneer met het samenvoegen van de drie toezichtorganen tot de ACM, er een te machtig en autoritair ambtelijk orgaan ontstaat. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de ACM, zelfstandig beleidsregels met betrekking tot het uit te oefenen toezicht kan opstellen zonder dat daar enige toetsing en goedkeuring van de minister van EL&I aan vooraf gaat. Deze beleidsregels kunnen mogelijk grotere gevolgen hebben voor burgers en bedrijven. Immers, de wijze waarop het toezicht wordt vormgegeven middels deze beleidsregels kan ongewenst hoge administratieve lasten met zich mee brengen voor degenen die aan deze regels worden onderworpen (bedrijven, organisaties, burgers). In het wetsvoorstel kan de minister van EL&I alleen achteraf een ACM-beleidsregel of besluit van algemene strekking vernietigen en dan alleen op grond van het feit dat de ACM hiertoe niet bevoegd was. De regering stelt dat zij hiertoe gedwongen wordt door de Europese richtlijnen op het gebied van energie en telecommunicatie. Deze richtlijnen stellen strikte eisen aan de onafhankelijkheid van de toezichthouder. De leden van de CDA-fractie willen de regering vragen om hier toch meer de grenzen op te zoeken van hetgeen nog mogelijk is binnen het Europees recht en de goedkeuringsconstructie zoveel mogelijk te herstellen. Op het deel van het werkveld van de ACM dat buiten energie en telecommunicatie valt, kan dit al. Daarnaast zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat de concretisering van de normen zoveel mogelijk via lagere wetgeving, bij AMvB met parlementaire voorhang, dient plaats te vinden. Is de regering hiertoe bereid? De leden van de CDA-fractie constateren dat de minister van EL&I niet het recht krijgt om beschikkingen van de ACM te vernietigen, net zoals bij de NMA, OPTA en CA momenteel het geval is. Wel krijgt de minister van EL&I het recht om besluiten van algemene strekking te vernietigen indien de ACM een besluit heeft genomen zonder dat het daartoe de bevoegdheid had (*ultra vires*). Dit is volgens de leden van de CDA-fractie inderdaad een duidelijke taak voor de minister van EL&I. Kan de regering voorbeelden noemen van situaties waarin de minister van EL&I genoodzaakt is om van dit uiterste middel gebruik te maken? Het niet van toepassing verklaren van het vernietigingsrecht op beschikkingen houdt verband met de onwenselijkheid dat de minister besluiten van een onafhankelijke markttoezichthouder ten aanzien van individuele gevallen kan vernietigen. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering met dit wetsvoorstel over voldoende instrumenten beschikt om met alle publieke belangen voldoende rekening te kunnen houden en te waarborgen. Deze publieke belangen kunnen belangen van economische aard zijn maar ook betrekking hebben op voor burgers belangrijke zaken als bijvoorbeeld openbaar vervoer, gezondheidszorg, duurzaamheid en natuur. In de huidige Mededingingswet heeft de minister van EL&I in artikel 5d de bevoegdheid beleidsregels op te stellen voor de NMA, waarin hij aanwijst

hoe de NMa andere belangen dan economische belangen «in zijn afweging moet betrekken». In hoeverre blijft deze bevoegdheid in het nieuwe wetsvoorstel binnen de ACM bestaan? In hoeverre kan de ACM bij de toepassing van het kartelverbod rekening houden met publieke belangen – duurzaamheid bijvoorbeeld – indien ondernemingen in dat kader onderlinge afspraken willen maken? De leden van de CDA-fractie vragen een reactie van de regering op dit punt.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de ACM op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zelf beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een haar toekomstige bevoegdheid. In alle gevallen geldt dat de beleidsregels van algemene aard dienen te zijn en derhalve geen betrekking kunnen hebben op de taakuitoefening van de ACM in een individuele zaak. In hoeverre is het voor de minister van EL&I mogelijk deze algemene beleidsregels te verwerpen? Wordt de Kamer standaard geïnformeerd over nieuwe beleidsregels of wijziging van bestaande beleidsregels in het kader van artikel 21 van de Kaderwet zbo's en artikel 4:81 van de Awb? Welke mogelijkheden heeft de Kamer om ongewenste beleidsregels ter discussie te stellen? Als deze mogelijkheden nog niet bestaan wat zijn dan de voor- en nadelen om deze mogelijkheden alsnog te creëren? De leden van de CDA-fractie vragen om de visie van de regering op dit punt.

De leden van de D66-fractie lezen dat de minister van EL&I het recht krijgt «om besluiten van algemene strekking te vernietigen indien de ACM een besluit heeft genomen zonder dat het daartoe de bevoegdheid had (ultra vires)». De leden horen graag van de regering wat de aanleiding is geweest voor deze nieuwe bevoegdheid. Welke cases hebben zich voorgedaan dat deze nieuwe bevoegdheid nodig is? En als deze bevoegdheid nodig is, moet dit dan niet direct voor alle zbo's geregeld worden? Zouden dan niet alle ministers ten opzichte van alle zbo's dit recht moeten hebben? De leden ontvangen graag een antwoord van de regering op deze vragen. De leden van de fractie van D66 lezen dat er behoefte is aan de ultra vires bevoegdheid omdat duidelijk moet zijn «waar in de praktijk de verantwoordelijkheid van de ministers ophoudt en die van de ACM begint en omgekeerd.» De leden vragen wie dan die grenzen stelt. Is dit aan de minister van EL&I? Wie toetst dit? Aanvullend vragen de leden van de fractie van D66 of en zo ja, hoe de Kamer wordt geïnformeerd over vernietigde besluiten.

## **6. Verhouding van het wetsvoorstel met andere wetten**

De leden van de VVD-fractie stellen nog een korte vraag over het toezicht op de energiemarkt. Welke implicaties voor deze samenvoeging heeft de strikte onafhankelijkheidseis die het derde Energiepakket (zie Kamerstuk 32 814) stelt aan de nationale regulerende instantie op de energiemarkt?

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke punten de bepalingen voor de ACM afwijken ten opzichte van de Kaderwet zbo's. Waarom wordt er een maximum aan de boete voor bestuursrechtelijke overtredingen gesteld? Bestaat de mogelijkheid dat de winst die te behalen valt door een bestuursrechtelijke overtreding hoger is dan de boete die de ACM en Autoriteit Financiële Markten kunnen opleggen?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorstellen om de handhaving van de consumentenbescherming te versterken in de Wet handhaving consumentenbescherming. Gelden de nieuwe bevoegdheden, zoals aanwijzingen, alleen in het kader van de Wet handhaving consumentenbescherming? Waarom krijgt de ACM deze bevoegdheden niet op alle terreinen van toezicht?



De leden van de SP-fractie constateren dat in het wetsvoorstel het boeteregime geüniformeerd wordt zodat er één maximale boete ontstaat voor overtredingen van bestuursrechtelijk te handhaven bepalingen op het gebied van consumentenbescherming. Waarom wordt er een maximum aan deze boete gesteld? Bestaat hierdoor de mogelijkheid dat de winst die te behalen is door een bestuursrechtelijke overtreding hoger is dan de maximale boete die de ACM kan opleggen?

De leden van de fractie van D66 willen graag weten welke elementen uit wetten die geheel of gedeeltelijk vervallen zoals de Mededingingswet, de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit en de Wet handhaving consumentenbescherming niet terugkomen in het onderhavig wetsvoorstel. Waarom is de keuze gemaakt deze elementen niet terug te laten komen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie hechten waarde aan een stevige toezichthouder die consumenten in bescherming neemt. Zij vragen de regering een nadere onderbouwing van het maximum boetebedrag. Waarom wordt gekozen voor het bedrag van € 450 000?

### **7. Uitvoerbaarheidstoets en advies College bescherming persoonsgegevens**

De leden van de D66-fractie lezen dat er een gezamenlijke uitvoerbaarheidstoets is ontvangen. De leden zouden deze toets graag ontvangen, zodat zij de informatie hieruit kunnen betrekken bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

### **8. Regeldruk**

De leden van de PvdA-fractie vragen of het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) is verzocht om een berekening te maken van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat waren de bevindingen?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de instelling van de ACM volgens de regering geen gevolgen heeft voor de regeldruk en dat er slechts in beperkte mate sprake zal zijn van extra toezichtslasten door de toepassing van last onder dwangsom op het gebied van consumentenbescherming (€ 15 750 per jaar). Is Actal verzocht om een berekening te maken van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven van dit wetsvoorstel? Is zij ook gevraagd of de huidige opzet waarin de ACM haar eigen toezichtsregels opstelt nog risico's met zich meebrengen voor een oncontroleerbare en/of beheersbare stijging van administratieve lasten? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat waren de bevindingen?

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Landbouw en Innovatie,  
Van der Ham

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Landbouw en Innovatie,  
Blacquièrè