

Vergaderjaar 2011–2012

33 186

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 mei 2012

1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van de verschillende fracties over voorliggend wetsvoorstel, dat strekt tot instelling van de Autoriteit Consument en Markt. Graag ga ik op deze vragen in. Bij deze nota naar aanleiding van het verslag treft u, zoals in de memorie van toelichting aan uw Kamer is toegezegd, een nota van wijziging aan. Deze nota van wijziging bevat een aantal technische verbeteringen van het wetsvoorstel, een overgangsbepaling in verband met de in het wetsvoorstel geregelde verhoging van de boetes die kunnen worden opgelegd op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming en enkele samenloopbepalingen. In de memorie van toelichting was al aangekondigd dat in een later stadium in deze samenloopbepalingen zou worden voorzien om dat er dan een beter beeld zou zijn van de verwachte inwerkingtreding van in voorbereiding zijnde wetgeving waar in het wetsvoorstel al rekening mee is gehouden. De onderstaande antwoorden worden mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gegeven. Ze zijn, behalve met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ook afgestemd met de Minister van Infrastructuur en Milieu. Ik hoop dat de beantwoording van de vragen van de leden van de diverse fracties zal bijdragen aan een voorspoedige verdere behandeling van dit wetsvoorstel.

2. Inleiding en doel van het wetsvoorstel

Gescheiden wetstrajecten instellingswet en materiële wet

De leden van de VVD-fractie toonden begrip voor de keuze om de instelling van de ACM en de stroomlijning van het markttoezicht door de ACM door middel van twee afzonderlijke wetsvoorstellen gestalte te geven (tweetrapsinvoering), namelijk het thans voorliggende wetsvoorstel voor de Instellingswet ACM en een materieel wetsvoorstel. Zij vroegen in dat verband of een periode van één jaar tussen de inwerkingtreding van beide wetten haalbaar is en wanneer het materiële wetsvoorstel bij de

Tweede Kamer wordt ingediend. De genoemde periode van een jaar is mijns inziens haalbaar. De voorbereiding van het materiële wetsvoorstel is in de afrondende fase. De openbare consultatie van het wetsvoorstel kan naar verwachting in mei van dit jaar starten. Na verwerking van de consultatiereacties en de verschillende departementale toetsen is het mogelijk het wetsvoorstel spoedig na de zomer in de Ministerraad te behandelen en vervolgens voor advies aan de Raad van State aan te bieden. Aanbieding van het wetsvoorstel aan de Kamer zou dan in de laatste maanden van 2012 kunnen plaatsvinden, zodat inwerkingtreding uiterlijk op 1 januari 2014 mogelijk is. Uitgaande van inwerkingtreding van de Instellingswet ACM op 1 januari 2013 resulteert dit in een overgangsperiode van één jaar.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke uitvoeringsproblemen de toezichthouders in hun uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets voorzagen in de overgangsperiode. Vooropgesteld wordt dat de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT) op 16 augustus 2011 is uitgebracht (zie de internetpagina's van de drie toezichthouders: <http://www.nma.nl/images/UHT%20Instellingswet%2016aug201122-197603.pdf>, <http://www.opta.nl/nl/actueel/alle-publicaties/publicatie/?id=3560> en <http://www.consumentenautoriteit.nl/sites/default/files/redactie/UHT-Instellingswet-16aug2011.pdf>) en dat met de opmerkingen van de toezichthouders in het wetsvoorstel reeds zo veel mogelijk rekening is gehouden. De toezichthouders drongen aan op een zo spoedig mogelijke indiening van het materiële wetsvoorstel. Dat belang onderschrijf ik en als uw Kamer deze wens deelt, doe ik er dan ook alles aan, zoals ik hiervoor aangaf, om te bevorderen dat de materiële wet uiterlijk 1 januari 2014 in werking kan treden. De uitvoeringsproblemen waar de toezichthouders op doelden, hangen samen met de bestaande verschillen in bevoegdheden en procedures tussen de verschillende wetten waarop de NMa, OPTA en CA nu en de ACM na inwerkingtreding van de Instellingswet ACM toezicht houden. Ze worden niet veroorzaakt door de samenvoeging, maar bestaan nu al. Door de samenvoeging worden ze slechts «onder één dak» samengebracht.

De verschillen staan er geenszins aan in de weg de taken van de NMa, OPTA en CA samen te voegen in de ACM. Dat wordt geïllustreerd door de huidige NMa en OPTA, die ook dergelijke verschillen «onder één dak» heeft. De NMa en OPTA voeren immers taken uit op basis van verschillende wetten (Mededingingswet, energiewetgeving, vervoerswetgeving respectievelijk telecom- en postwetgeving) zonder dat die verschillen tot serieuze uitvoeringsproblemen leiden.

De verschillen bij de ACM betreffen bijvoorbeeld verschillen in de rechtsgang die openstaat tegen de besluiten van de NMa, OPTA en CA, in de regels ten aanzien van openbaarmaking van besluiten, in handhavingsinstrumenten die kunnen worden ingezet en in de juridische geheimhouding van documenten. Juist door samenvoeging in één autoriteit kunnen de taken voor een deel al effectiever en efficiënter worden uitgevoerd.

Ik heb er echter wel oog voor dat de verschillen binnen één toezichthouder niet altijd logisch zijn en op termijn een belemmering kunnen vormen voor nog verdergaande verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de ACM. Daarom wil ik bevorderen dat deze verschillen, door middel van het materiële wetsvoorstel, zo snel mogelijk worden weggenomen.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom niet expliciet in het wetsvoorstel is opgenomen dat de ACM kenbaar maakt op basis van welke wet zij optreedt. Omdat reeds uit artikel 3:47, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht voortvloeit dat de ACM in haar besluiten vermeldt op basis van welk wettelijk voorschrift zij optreedt, hoeft dat in het wetsvoorstel niet meer te worden geregeld.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts of ACM-ambtenaren op de naleving van alle relevante wetten kunnen toezien. Dat zal inderdaad mogelijk zijn. In de materiële wetten is steeds een grondslag opgenomen op basis waarvan de ACM toezichthoudende ambtenaren kan aanwijzen voor het toezicht op de naleving van het bij of krachtens die wet bepaalde. De ACM kan desgewenst op basis van die verschillende grondslagen steeds dezelfde ambtenaren aanwijzen. Die ambtenaren kunnen dan – om het voorbeeld van de genoemde leden te gebruiken – op grond van zowel de energiewetgeving als de Mededingingswet optreden. Naar verwachting zal het materiële wetsvoorstel overigens voorzien in één aanwijzingsgrondslag voor al het toezicht waarmee de ACM zal zijn belast. Die bepaling zorgt ervoor dat de toezichthoudende ambtenaren iets eenvoudiger door middel van één besluit van de ACM kunnen worden aangewezen voor het nalevingstoezicht op alle materiële wetten waarop de ACM toezicht uitoefent. Dan hoeft in dat aanwijzingsbesluit immers uitsluitend nog naar die ene grondslag te worden verwezen en niet meer naar alle thans bestaande, verschillende grondslagen in de diverse materiële wetten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de kritiek van de Raad van State op de tweetrapsinvoering wordt genegeerd. Zij wilden weten welke voordelen deze tweetrapsinvoering heeft voor consumenten, ondernemers en toezichthouder. Ik leg de kanttekeningen van de Raad van State geenszins naast me neer. Ik ben het met de Raad eens dat zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van beide wetten wenselijk is, waarbij de overgangperiode niet langer is dan strikt noodzakelijk. Daar werk ik hard aan, zoals ik hiervoor heb toegelicht. De Raad veronderstelt in zijn advies ten onrechte dat de voordelen die de samenvoeging heeft pas kunnen worden gerealiseerd als beide wetsvoorstellen in werking zijn getreden. De Instellingswet ACM zal als zodanig reeds voor de realisatie van een substantieel deel van de voordelen zorgen, zoals ook is uiteengezet in het nader rapport. Die voordelen worden een jaar uitgesteld als voor een ééntraps- in plaats van tweetrapsinvoering zou worden gekozen, zonder dat er met dat uitstel iets gewonnen wordt.

De voordelen in het overgangsjaar zijn voor de consument gelegen in de toegenomen slagvaardigheid van de ACM, zodat de consumentenbelangen beter kunnen worden gewaarborgd. Het wetsvoorstel introduceert op verzoek van de Tweede Kamer enkele aanvullende instrumenten op het gebied van consumentenbescherming. Daarnaast maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat gegevens en inlichtingen die in het kader van het toezicht zijn verkregen intern bij de ACM vrij kunnen worden uitgewisseld voor zover dat nodig is voor de uitoefening van een wettelijke taak. In de huidige situatie is dat tussen de NMa, OPTA en CA niet zonder meer mogelijk. De instelling van de ACM leidt daarom tot betere consumentenbescherming.

Voor ondernemingen zorgt de Instellingswet ACM voor meer helderheid en eenduidigheid omdat zij voortaan nog maar met één toezichthouder te maken hebben. Onduidelijkheid of een klacht nu bij de OPTA, CA of NMa moet worden ingediend of het risico van ongecoördineerde bedrijfsbezoeken van de drie verschillende toezichthouders behoren tot het verleden.

Voor de toezichthouders levert de Instellingswet ACM – behalve een slagvaardiger toezicht – besparingen op van € 3,3 miljoen per jaar. Daarmee wordt reeds 45% van de totale taakstelling van € 7,4 miljoen ultimo 2015 gehaald. De personele besparingen (circa 25 fte) worden behaald door het schrappen van dubbele functies en stroomlijning van werkprocessen bij het bestuur en bestuursondersteuning/staf, de bedrijfsvoering en planning en control, consumentenzaken, backoffices en sectoraal en mededingingstoezicht. Materiële besparingen worden gerealiseerd door onder andere minder huisvestingskosten, het combi-

neren van de salarisverwerking, ICT en de accountant. Een jaar uitstel zou bovendien niet alleen zorgen voor gederfde voordelen, maar ook de (eenmalige) kosten van de samenvoeging verhogen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer het materiële wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Zoals ik op de gelijklopende vraag van de VVD-fractie heb geantwoord, is het naar verwachting mogelijk het materiële wetsvoorstel in de laatste maanden van 2012 aan de Tweede Kamer aan te bieden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de samenvoeging op schema ligt. De NMa, OPTA en CA hebben afgelopen jaar hard gewerkt aan de intern-organisatorische voorbereidingen van de samenvoeging en liggen goed op schema. Begin april 2012 hebben zij hun plannen voor de nieuwe organisatie afgerond. Het streven is om – na het betrekken van de onderscheiden medezeggenschapsorganen – het organisatiebesluit 1 juni aanstaande definitief te maken. Vervolgens zal de plaatsingsprocedure starten, die afhankelijk van het verloop van de behandeling van het wetsvoorstel in oktober van dit jaar zal kunnen afgerond. Afhankelijk van het wetgevingsproces is het mijn streven om rond die tijd ook de bestuurders van de ACM te benoemen. Dat is ruim op tijd om de ACM per 1 januari 2013 volledig operationeel te laten zijn. Die plaatsingen en benoemingen zullen uiteraard steeds geschieden onder de voorwaarde dat het wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de twee gescheiden wetsvoorstellen niet toch in één keer kunnen worden behandeld na het zomerreces van 2012 omdat de beoordeling van de instelling van de ACM mede afhangt van de taken en bevoegdheden die de ACM krijgt. Naar mijn mening bemoeilijkt de tweetrapsinvoering die beoordeling niet. Met de instelling van de ACM blijven immers de taken en bevoegdheden in de verschillende wetten die de ACM uitvoert onveranderd. Het feit dat deze taken en bevoegdheden voortaan in één autoriteit – in plaats van in drie verschillende autoriteiten – worden uitgevoerd, maakt voor de evenredigheid van het bevoegdhedenpakket geen verschil maar vergroot wel de slagvaardigheid van het toezicht, bijvoorbeeld doordat informatie kan worden gebruikt voor meerdere taken van de ACM en omdat meer gebruik kan worden gemaakt van elkaars kennis en expertise. Daarnaast levert de instelling van de ACM als zodanig reeds een jaarlijkse besparing van € 3,3 miljoen op.

Behandeling van beide wetsvoorstellen in één keer na het zomerreces van 2012 zou op zijn vroegst kunnen plaatsvinden zodra ook het materiële wetsvoorstel aan de Kamer is aangeboden. Zoals ik hiervoor op een vraag van de leden van de VVD-fractie heb geantwoord, is dat naar verwachting mogelijk in de laatste maanden van 2012. Inwerkingtreding per 1 januari 2013 wordt dan onmogelijk, met alle gederfde voordelen en extra kosten van dien.

De leden van de SP-fractie vroegen of de samenvoeging op schema ligt. Ik verwijs korthedshalve naar mijn antwoord op de gelijklopende vraag van de leden van de VVD-fractie in deze paragraaf.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen wanneer het materiële wetsvoorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend en of de samenvoeging op schema ligt. De leden van de VVD-fractie hebben gelijklopende vragen gesteld. Korthedshalve verwijs ik naar mijn antwoorden op die vragen eerder in deze paragraaf.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de ACM wel per 1 januari 2013 van start kan gaan als de taken en procedures nog volgens de huidige regelgeving zijn vormgegeven en of het mogelijk is dat de ACM zal optreden namens de huidige toezichthouders als het wetsvoorstel taken opdraagt aan de ACM. Het wetsvoorstel regelt dat in

alle bepalingen van bestaande wetten de namen NMa, OPTA en CA worden vervangen door de naam ACM, dus ook in de bepalingen waarin taken en bevoegdheden aan de toezichthouder worden opgedragen. De ACM zal dan ook niet optreden uit naam van de NMa, OPTA en CA maar optreden in eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid. Het feit dat bevoegdheden en procedures nog niet meteen vanaf de start van de ACM zijn gestroomlijnd of vereenvoudigd, doet daaraan niets af.

De leden van de SGP-fractie hechtten aan een zorgvuldige invoering van de fusie. Zij vroegen hoe groot de kans is dat inwerkingtreding van de materiële wet per 1 januari 2014, gelet op de complexiteit van de materie, niet wordt gehaald. Zoals ik hiervoor op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie heb geantwoord, ligt de voorbereiding van de materiële wet op schema en verwacht ik dat het mogelijk is dit in de laatste maanden van 2012 bij de Kamer in te dienen. Dat geeft naar verwachting voldoende tijd om de wet per 1 januari 2014 in werking te laten treden.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de veronderstelling juist is dat de verwachte jaarlijkse besparing van € 3,3 miljoen al in 2013 is ingeboekt en dat dit de enige reden voor de tweetrapsinvoering is. De jaarlijkse besparing van € 3,3 miljoen kan in 2013 voor het eerst worden behaald indien de Instellingswet ACM per 1 januari 2013 in werking treedt. Deze besparing is zeker niet de enige reden waarom het wetsvoorstel per 2013 in werking zou moeten treden. Behalve een besparing op het toezicht bewerkstelligt de Instellingswet ACM een belangrijke verbetering van de slagvaardigheid en effectiviteit van het toezicht door de verruiming van de mogelijkheden om informatie te gebruiken en de versterking van consumentenbescherming. De Instellingswet ACM levert ook belangrijke voordelen op voor ondernemers. Een en ander heb ik hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie nader toegelicht.

Besparing

De leden van de PvdA-fractie wilden weten of de besparing van € 3,3 miljoen eenmalig is en of het andere deel van de totale bezuiniging van € 7,4 miljoen wordt gerealiseerd door middel van het materiële wetsvoorstel. Laat ik vooropstellen dat het bedrag van € 7,4 miljoen losstaat van de samenvoeging. € 7,4 miljoen is het bedrag van de taakstelling per ultimo 2015 voor de NMa (€ 5,9 miljoen), OPTA (€ 0,8 miljoen) en CA (€ 0,7 miljoen) gezamenlijk. Besloten is immers dat de totale taakstelling niet alleen rust op de departementen, maar dat onder andere ook zelfstandige bestuursorganen en diensten moeten bijdragen aan de bezuiniging. Hoewel de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de politieke verantwoordelijkheid draagt voor het behalen van de taakstelling, is het een zaak van de toezichthouders zelf – ongeacht de samenvoeging – om de bezuiniging te realiseren. Wel is het zo dat de samenvoeging een belangrijke bijdrage levert aan het bereiken van de taakstelling. De NMa, OPTA en CA zullen volgens eigen opgave ultimo 2012 gezamenlijk reeds een bedrag van € 1,4 miljoen hebben gerealiseerd, zodat nog een bedrag van € 6 miljoen resteert. Zodra de toezichthouders samengaan in de ACM als gevolg van de Instellingswet ACM, dan realiseert de ACM in elk geval een aanvullende jaarlijkse besparing van € 3,3 miljoen. Deze besparing leidt niet eenmalig, maar structureel tot lagere kosten van de ACM. De stroomlijning en vereenvoudiging van taken, bevoegdheden en procedures in het materiële wetsvoorstel zal voor aanvullende structurele besparingen zorgen, en dus bijdragen aan de verdere invulling van de taakstelling van € 7,4 miljoen door de ACM. Het is op dit moment nog niet duidelijk of die stroomlijning en vereenvoudiging voldoende zal opleveren om het resterende taakstellingsbedrag € van 2,7 miljoen (€ 7,4 miljoen minus

€ 1,4 miljoen minus € 3,3 miljoen) te dekken. Mocht dat niet het geval zijn, dan zal de ACM aanvullende bezuinigingsmaatregelen dienen te nemen voor het verwezenlijken van de totale taakstelling.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het, mede uit kostenoverwegingen, verstandig is om de afkorting NMa (Nederlandse Marktautoriteit) te behouden in plaats van te kiezen voor een nieuwe naam. Ik acht het niet verstandig om de afkorting NMa te behouden. Ten eerste ben ik van mening dat het behouden van de afkorting van één van de drie samen te voegen autoriteiten een verkeerd signaal geeft. De naam NMa, ook al zou die niet langer staan voor Nederlandse Mededingingsautoriteit maar voor Nederlandse Marktautoriteit, zou een ongelijkwaardige fusie van de NMa, OPTA en CA kunnen suggereren en zou kunnen doen vermoeden dat OPTA en CA worden ondergebracht bij de NMa. Daarvan is geen sprake; ik sta voor een slagvaardige autoriteit waarbinnen de drie vormen van markttoezicht een gelijkwaardige status hebben en – zowel intern als extern – een herkenbare positionering krijgen.

Ten tweede wil ik met de naam van de markttoezichthouder de centrale positie van het consumentenbelang bij de nieuwe autoriteit tot uiting brengen. De naam Nederlandse Marktautoriteit, waar alleen de aandacht wordt gevestigd op het abstractere begrip «markt», bewerkstelligt dat mijns inziens niet.

Ten derde zijn er met een overstap naar de naam ACM niet veel extra kosten gemoeid ten opzichte van een overstap naar de naam Nederlandse Marktautoriteit. Een deel van organisatie (i.c. OPTA en CA) zou ook bij de naam NMa van naam moeten veranderen. Bovendien zouden het logo en de huisstijl van de NMa niet onveranderd kunnen blijven, aangezien die niet alleen gebruik maken van de afkorting NMa maar ook van de voluit geschreven naam Nederlandse Mededingingsautoriteit. De ACM, die overigens waar mogelijk zal voortborduren op een van de bestaande huisstijlen, heeft inmiddels de rechten op de domeinnaam www.acm.nl in handen.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom de voorgenomen fusie, gelet op de beoogde besparingen, niet tot kwalitatief slechter toezicht zal leiden. Voorts vroegen zij of het feit dat er een tweede wetsvoorstel volgt, betekent dat de bezuiniging onhaalbaar hoog is en dat er meer tijd nodig is om het benodigde geld te vinden, met het mogelijke gevolg dat de bezuiniging deels wordt teruggedraaid. De samenvoeging zal niet tot kwalitatief slechter toezicht leiden, maar integendeel tot een kwaliteitsimpuls. De Instellingswet ACM maakt het mogelijk dat gemakkelijker gebruik kan worden gemaakt van elkaars kennis en expertise en dat verkregen informatie ACM-breed kan worden gebruikt om op te treden tegen overtreding van de regels. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een tweetal instrumenten waarmee de consumentenbescherming op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming wordt versterkt. Deze maatregelen, die ik hiervoor heb weergegeven, zullen het ACM-toezicht slagvaardiger en effectiever maken. Het tweede wetsvoorstel zal een verdere kwaliteitsimpuls realiseren.

Tegelijkertijd zal de samenvoeging tot besparingen leiden. Maar dat maakt van de samenvoeging nog geen bezuinigingsmaatregel zoals de leden van de D66-fractie leken te stellen. Op een soortgelijke vraag van de leden van de PvdA-fractie heb ik toegelicht dat het bedrag van € 7,4 miljoen de taakstelling per ultimo 2015 is voor de NMa (€ 5,9 miljoen), OPTA (€ 0,8 miljoen) en CA (€ 0,7 miljoen). Hoewel de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de politieke verantwoordelijkheid draagt voor het behalen van de taakstelling, is het een zaak van de toezichthouders zelf – ongeacht de samenvoeging – om de bezuiniging van € 7,4 miljoen te realiseren. De tweetrapsinvoering staat los van de hoogte van de bezuiniging.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen hoe en wanneer de besparing van € 3,3 miljoen en de totale besparing van € 7,4 miljoen worden gerealiseerd. De NMa, OPTA en CA (en daarna de ACM) moeten aan het einde van 2015 de maatregelen hebben genomen om de totale taakstelling van € 7,4 miljoen op jaarbasis te realiseren. Een deel daarvan, namelijk € 1,4 miljoen, realiseren zij al in 2012, dus nog vooruitlopend op de samenvoeging. De instelling van de ACM door middel van de Instellingswet ACM levert een jaarlijkse besparing van € 3,3 miljoen op, waarvan circa € 1,9 miljoen personeel en € 1,4 miljoen materieel (o.a. minder ICT-kosten, het combineren van de salarisverwerking en de accountantskosten). De materiële wet levert aanvullende besparingen op doordat taken, bevoegdheden en procedures binnen de ACM worden gestroomlijnd en vereenvoudigd. De hoogte van deze besparingen is nog niet precies bekend. Mochten deze besparingen gezamenlijk minder bedragen dan € 7,4 miljoen, dan dient de ACM aanvullende bezuinigingsmaatregelen te nemen voor het verwezenlijken van de totale taakstelling.

De leden van de SGP-fractie wilden weten waarom wordt verwacht dat de genoemde personele en materiële besparingen een jaarlijkse besparing van € 3,3 miljoen opleveren en die besparing niet ten koste gaat van de kwaliteit van het toezicht. Ik verwijs naar mijn antwoorden op soortgelijke vragen van de leden van de fracties van D66 en de ChristenUnie in deze paragraaf.

3. Taakgebied van de Autoriteit Consument en Markt

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. Zij vroegen waarom in het wetsvoorstel niet veilig is gesteld dat voor deze taken een eigen budget met eigen beslisbevoegdheid geldt. Voor de voorgenomen organisatiestructuur van de ACM is de gelijkwaardigheid van de taakgebieden uitgangspunt. De ACM zal vier toezichtsdirecties tellen: de directie Consumenten, de directie Energie, de directie Telecom, Vervoer en Post en de directie Mededinging. Het werkpakket van de ACM bestaat uit de verschillende wettelijke taken die aan de ACM worden opgedragen. Zoals ook in de volgende paragraaf (*Aansturing*) aan de orde zal komen, geldt lang niet voor alle taken dat de ACM ruimte heeft om in de uitvoering daarvan prioriteiten te stellen. Een groot aantal taken van de ACM moet de ACM verplicht uitvoeren. Het Europese regelgevende kader schrijft bijvoorbeeld voor dat OPTA iedere vier jaar marktanalyses dient uit te voeren voor de verschillende telecommunicatiedeelmarkten en op basis daarvan marktanalysebesluiten vaststelt. Deze kerntaak van OPTA zal de ACM dus onverminderd voortzetten. Omdat van te voren niet bekend is hoe de verplichte werkzaamheden over de verschillende deelgebieden zullen zijn verdeeld, bijvoorbeeld omdat niet duidelijk is welke aanvragen tot het nemen van besluiten de ACM zal ontvangen, is het toekennen van geormerkte deelbudgetten ongewenst. Voor zover de ACM met betrekking tot het nalevingstoezicht prioriteiten kan aanbrengen in zijn taakuitvoering, laten de ervaringen die zijn opgedaan met de NMa zien dat er geen reden is bevreesd te zijn voor het ondersneeuwen van het nalevingstoezicht op een bepaalde sector, zoals het sectorspecifieke energietoezicht dat de NMa sinds 1999 in zijn pakket heeft. Ik heb geen reden aan te nemen dat dit bij de ACM anders zal gaan. In het uiterste geval kan de verantwoordelijke Minister bij ernstige taakverwaarlozing door de ACM op grond van artikel 23 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen maatregelen treffen. Dit biedt afdoende waarborgen.

De leden van de PvdA-fractie stelden dat samenvoeging van de OPTA met het Commissariaat voor de Media (CvdM) en (een deel van) het Agent-

schap Telecom (AT) een logische stap zou zijn om de convergerende markten voor internet, telecommunicatie en media onder één toezichthouder te brengen. Zij vroegen waarom deze optie, die bijvoorbeeld door Groot-Brittannië is gekozen met de oprichting van Ofcom, niet onderzocht is. Ik heb de optie van een telecom- en mediatoezichthouder zeer zeker onderzocht. Ik heb geconcludeerd dat convergentie tussen de markten voor elektronische communicatie en media weliswaar voor toenemende raakvlakken tussen de genoemde drie toezichthouders zorgt, maar dat de raakvlakken tussen NMa, OPTA en CA evident groter zijn dan die tussen OPTA, AT en CvdM. De laatstgenoemde drie hebben overwegend op zichzelf staande taken en de mogelijke synergievoordelen zijn derhalve beperkt. Daarom is niet voor de oprichting van een aparte toezichthouder voor telecom en media gekozen.

De optredende convergentie in de markten voor elektronische communicatie en media vereist uiteraard wel een goede samenwerking tussen OPTA, CvdM en AT waar deze organisaties raakvlakken hebben. De huidige goede samenwerking wordt vanzelfsprekend voortgezet met de ACM. Het voorbeeld van het Britse Ofcom laat zich niet goed vertalen naar de Nederlandse situatie. Ofcom is namelijk niet alleen een toezichthouder, maar heeft ook veel verdergaande regelgevende bevoegdheden op de beleidsterreinen elektronische communicatie en media. Een dergelijk mandaat past niet goed in de Nederlandse verhoudingen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de CA de verplichting heeft een maatschappelijk overleg te organiseren en hoe ervoor gezorgd gaat worden dat de ACM voldoende draagvlak krijgt en houdt. De verplichting voor de ACM om op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) een maatschappelijk overleg met consumentenorganisaties en centrale ondernemersverenigingen te organiseren blijft bestaan (artikel 6.3 Whc). Dat geldt evenzeer voor de mogelijkheid tot het aangaan van samenwerkingsprotocollen (artikel 5.1 Whc) met onder andere de Consumentenbond en de Geschillencommissie. Dit doet recht aan het privaat fundament van het consumentenbeleid. Het maatschappelijk overleg zorgt ervoor dat de ACM haar acties zo goed mogelijk kan laten aansluiten bij private initiatieven ter bescherming van de consument. Ook heeft het overleg een signaalfunctie: maatschappelijke organisaties informeren de toezichthouder over de effecten en de doeltreffendheid van de uitvoering van de Whc, kunnen lacunes signaleren in de consumentenbescherming en signalen doorgeven over praktijken die mogelijk handhaving behoeven. Het maatschappelijk overleg draagt daarmee bij aan voldoende draagvlak voor de CA en daarmee ook voor de toekomstige ACM. Daarnaast zal de ACM jaarlijks aandachtsgebieden bepalen. Voor de totstandkoming daarvan zullen relevante maatschappelijke organisaties zoals de consumentenorganisaties en het georganiseerde bedrijfsleven geconsulteerd worden. Verder zal door middel van het jaarverslag aan de samenleving en belanghebbenden verantwoording worden afgelegd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of in beeld kan worden gebracht welke consequenties de bevindingen van de evaluaties van de verschillende wetten en organisaties hebben gehad voor *dit* wetsvoorstel en welke bevindingen worden meegenomen in het *materiële* wetsvoorstel. Het onderhavige wetsvoorstel bevat drie wijzigingen ten aanzien van het instrumentarium op het gebied van consumentenbescherming. Deze wijzigingen vloeien voort uit een recente evaluatie van de CA (Kamerstukken II 2011/12, 33 070, nr. 1).

In het materiële wetsvoorstel zal rekening worden gehouden met de aanbevelingen die zijn voortgevloeid uit de evaluaties van de OPTA (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XIII, nr. 47), de raad van bestuur van de NMa (Kamerstukken II 2010/11, 24 036, nr. 377) en de genoemde evaluatie van de CA, voor zover niet meegenomen in dit wetsvoorstel. Zo wordt in het materiële wetsvoorstel door middel van stroomlijning van de

procedures binnen de ACM getracht de doorlooptijden van zaken van de ACM te verkorten.

Uit de evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, die ik inmiddels aan uw Kamer heb gezonden, volgt een aantal specifieke wetswijzigingen die van invloed zijn op de werkwijze van de ACM op het gebied van elektriciteit en gas. Zoals aangegeven in mijn brief van 8 juli 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 31 490, nr. 69) zullen deze als onderdeel van de wetgevingsagenda STROOM in een separaat wetstraject worden meegenomen (Kamerstukken II 2011/12, 31 510, nr. 47). Op deze wijze kan een integrale beoordeling van wijzigingen in de energiewetten worden gewaarborgd. Vanzelfsprekend zullen de wijzigingen in de energiewetten en de wijzigingen in het kader van het materiële wetsvoorstel goed op elkaar worden afgestemd.

De leden van de CDA-fractie gingen in op het takenpakket van de ACM. Zij gaven aan dat het ex ante toezicht op concentraties een noodzakelijk instrument is waarover de ACM moet kunnen beschikken. Zij vroegen wanneer de ACM van dit ex ante instrument gebruik kan maken, hoe dit ex ante toezicht getoetst wordt, waar de grens ligt wanneer de ACM mag overgaan tot ex ante maatregelen en wie dat controleert. Het ex ante toezicht op concentraties is vastgelegd in de Mededingingswet, op de naleving waarvan de NMa toezicht houdt. De samenvoeging van de NMa, OPTA en CA verandert niets aan het ex ante toezicht op concentraties; deze wettelijke taak gaat ongewijzigd over op de ACM en zal worden uitgevoerd binnen de Directie Mededinging. De Mededingingswet verplicht ondernemingen die een concentratie tot stand brengen (bijvoorbeeld door te fuseren) deze concentratie aan de NMa (straks aan de ACM) te melden indien zij bepaalde omzetsdrempels overschrijden. Net als de NMa nu zal de ACM straks beoordelen of de concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren. Als dat het geval is, kan de concentratie niet of slechts onder voorwaarden doorgang vinden. Als een onderneming in strijd handelt met de regels omtrent concentraties, kan de ACM een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom opleggen overeenkomstig de Mededingingswet. Tegen het opleggen van een dergelijke sanctie staat bezwaar en beroep bij de rechter open.

De leden van de CDA-fractie zouden graag zien dat het nemen van maatregelen door de ACM via een «high trust, high sanction» model gebeurt. Zij vroegen in hoeverre bij de ACM rekening wordt gehouden met dit model. Net zoals het toezicht van de NMa, OPTA en CA nu, zal ook het ACM-toezicht volgens de high trust, high sanction benadering geschieden. De samenvoeging brengt daar geen verandering in. De leden van de CDA-fractie vroegen of in het wetsvoorstel zal worden opgenomen dat de ACM het «veld» consulteert over voorgenomen beleidsregels of andere regels die de ACM kan stellen en of de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de bevoegdheid zal krijgen in te grijpen bij onenigheid tussen de ACM en het «veld». Het is nu reeds praktijk dat de NMa en OPTA bij voorgenomen beleidsregels die implicaties hebben voor een deel van het «veld», dat veld consulteren. Dit hangt samen met de algemene verplichting van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen en hoeft dus niet in het wetsvoorstel te worden geregeld. Deze werkwijze zal door de ACM worden voortgezet. In het materiële wetsvoorstel zal meer specifiek worden gestroomlijnd in welke gevallen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene Wet bestuursrecht) wordt voorgeschreven. Op grond van de Instellingswet ACM krijgt de verantwoordelijke minister 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). Voorts kan de verantwoordelijke minister, op grond van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, in bepaalde gevallen zelf beleidsregels vaststellen. Verdergaande mogelijkheden voor de minister om in te grijpen acht ik niet mogelijk gelet op de noodzakelijke en gewenste zelfstandigheid van de taakuitoefening van de ACM. Daarbij merk ik op dat een onafhankelijke, gezaghebbende markttoezichthouder weliswaar een goede dialoog moet onderhouden met de markt, maar uiteindelijk boven de marktpartijen staat. Een toezichthouder moet uiteraard rechtvaardig, maar ook streng zijn. Bij een goede taakuitoefening door een toezichthouder is het onvermijdelijk dat partijen het niet altijd eens zijn met besluiten die de betreffende toezichthouder neemt. De leden van de CDA-fractie vroegen naar de positie van de ACM in verband met de evenwichtige verhouding tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. De ACM zal, net als thans de NMa, OPTA en CA, deel uitmaken van het openbaar bestuur, dus van de uitvoerende macht. De hoofdstructuur van het openbaar bestuur wordt gevormd door drie bestuurslagen: Rijk, provincies en gemeenten. Deze drie bestuurslagen kennen een open huishouding: binnen de grenzen van hun bestuursgebied (territoir) is er sprake van algemeen bestuur. Kenmerkend voor de hoofdstructuur is dat elke laag beschikt over een rechtstreekse, eigen democratische legitimatie. Op het niveau van elke bestuurslaag is er een orgaan waarvan de leden direct door de bevolking gekozen zijn. De organen van het openbaar bestuur in die bestuurslaag zijn voor hun taakuitvoering aan dat democratisch gekozen orgaan verantwoording schuldig. Op rijksniveau betekent dit dat de minister verantwoording schuldig is aan de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal voor al het bestuur dat onder zijn verantwoordelijkheid plaatsvindt.

Naast de hoofdstructuur kent het openbaar bestuur ook vormen van functioneel bestuur, dat wil zeggen bestuur dat zich beperkt tot een bijzonder terrein van overheidszorg. Een belangrijk voorbeeld hiervan vormen de zelfstandige bestuursorganen, zoals NMa en OPTA thans en de ACM straks. Kenmerkend daarvoor is dat de aan hen bij of krachtens de wet toegekende bevoegdheden ten opzichte van de verantwoordelijke minister zelfstandig worden uitgeoefend. Het gaat dan doorgaans om bevoegdheden om besluiten te nemen in individuele gevallen. In die (individuele of concrete) gevallen oefenen zelfstandige bestuursorganen hun taken dus uit onder eigen verantwoordelijkheid en niet onder verantwoordelijkheid van de minister. De minister behoudt uiteraard wel een zogenaamde systeemverantwoordelijkheid, dat wil zeggen de verantwoordelijkheid om na verloop van tijd te bezien of de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan voor de uitvoering van de betreffende overheidstaken nog steeds de juiste is en een verantwoordelijkheid voor het algehele functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan.

Omdat de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan betekent dat een uitzondering wordt gemaakt op het uitgangspunt dat over het bestuur verantwoording dient te worden afgelegd aan het democratisch gekozen orgaan, mag niet zomaar en slechts met instemming van het democratisch gekozen orgaan voor functioneel bestuur worden gekozen. Alleen in een beperkt aantal gevallen kan instelling van een zelfstandig bestuursorgaan aangewezen zijn. Dit uitgangspunt is thans verankerd in artikel 3, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, in navolging van het bekende regeringsstandpunt over functionele decentralisatie «Functioneel bestuur – Waarom en hoe?» (Kamerstukken II 1990/91, 21 042, nr. 4) en later de Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen. Eén van de in artikel 3, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen onderkende gronden voor de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan is dat er behoefte bestaat aan van de politiek onafhankelijke oordeelsvorming op grond van

specifieke deskundigheid. In het geval van de ACM (en destijds de NMa en OPTA) is om die reden voor functioneel bestuur gekozen. Voor een goed markttoezicht is immers specifieke deskundigheid vereist en onafhankelijkheid ten opzichte van de politiek. Ook Europese richtlijnen op telecommunicatie- en energiegebied vereisen een onafhankelijke positie van de markttoezichthouder ten opzichte van de politiek. Hierop is uitgebreid ingegaan in het nader rapport (Kamerstukken II 2011/12, 33 186, nr. 4).

De keuze voor functioneel bestuur betekent uiteraard niet dat de ACM kan doen en laten wat zij wil. Allereerst is zij gebonden aan de haar opgedragen taken en bevoegdheden, daarbuiten mag de ACM niet opereren. Afgezien van de hiervoor genoemde systeemverantwoordelijkheid, beschikken de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de Minister van Infrastructuur en Milieu daarnaast jegens de ACM over allerlei sturingsbevoegdheden die in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen geregeld zijn. Het gaat bijvoorbeeld om het recht om de bestuursleden te benoemen of te schorsen of ontslaan, het recht om het bestuursreglement van de ACM goed te keuren, het recht op informatie van de ACM, het recht om beleidsregels vast te stellen en het recht om maatregelen te treffen ingeval van taakverwaarlozing door de ACM. Over het gebruik van die sturingsbevoegdheden zijn de ministers verantwoordelijk verschuldigd aan de Tweede en Eerste Kamer. Ten slotte kunnen bedrijven en consumenten uiteraard bij de rechter opkomen tegen besluiten van de ACM. Op deze wijze is verzekerd dat de ACM als zelfstandig bestuursorgaan een positie heeft in de inrichting van het openbaar bestuur die past in een evenwichtige verhouding tussen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of beoogd wordt om de nieuwe toezichthouder te laten optreden als nieuwe marktmeester, handelend vanuit het belang van de samenleving op korte en lange termijn. Dat is zeker het geval. In mijn ogen is het in het belang van de samenleving op de korte en langere termijn dat sectoren waarin de markt zijn werk moet doen ook daadwerkelijk als markten functioneren. De ACM heeft tot doel die marktwerking te bevorderen en blokkades op te heffen. Zoals ik ook heb geschreven in de brief over de samenvoeging van de NMa, OPTA en CA van 8 juli 2011 (Kamerstukken II, 2010/11, 31 490, nr. 55), is de doelstelling voor de ACM het vergroten van de welvaart (op korte en langere termijn) door het bevorderen van het concurrentievermogen van het bedrijfsleven en het versterken van de positie van de consument, onder meer door het vergroten van keuzevrijheid en transparantie voor consumenten, een betere prijs-kwaliteitverhouding en innovatie voor zover zij daartoe de wettelijke taak heeft. Alle taken van de ACM zijn hierop gericht. Zo ziet de ACM erop toe dat marktpartijen met elkaar concurreren om de gunst van de afnemer, en treedt de ACM handhavend op als dat niet het geval is. De ACM zorgt dat consumentenbelangen in de werking van de markt evenwichtig worden gewogen en waarborgt dat nieuwe spelers op de markt kunnen toetreden. Ook ziet de ACM toe op de naleving van sector specifieke regelgeving en treedt zij in voorkomende gevallen met alle beschikbare middelen handhavend op tegen overtredingen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen wat de visie is op het meenemen van externe effecten in consumentenprijzen en de rol van de nieuwe toezichthouder daarbij. Zij vroegen ook of de ACM naast het toezicht op mededingingsregels tot taak heeft om op andere regels toe te zien, zoals de minimumeisen voor mensenrechten, arbeidsrechten, milieu en dierenwelzijn. Voorts vroegen deze leden of de ACM toe moet zien op schendingen van grensoverschrijdende mensenrechten en op milieu- en handelsdelicten en of de ACM de ethische bodem onder de wereldhandel gaat bewaken. Daarnaast vroegen deze leden of de ACM ook bereikbaar is

voor klachten van zowel consumenten als ook gedupeerden van negatieve externe effecten en of de ACM een autoriteit wordt voor mens, milieu en markt. De ACM wordt ingesteld om het markttoezicht uit te voeren, in het bijzonder gaat het om het uitvoeren van mededingingstoezicht, sectorstijfiek markttoezicht en consumentenbescherming. Concreet betekent dit dat het takenpakket van de ACM het takenpakket van de huidige NMa, OPTA en CA omvat. De ACM wordt de autoriteit voor consument en markt. De door de leden van de ChristenUnie-fractie genoemde andere taken hebben geen raakvlak met markttoezicht en zullen daarom geen deel uitmaken van het takenpakket van de ACM. Voor een verdere beantwoording van deze vraag verwijs ik naar de beantwoording later in dit hoofdstuk (paragraaf *Consumentenbescherming*) van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over het NRC-artikel «Met het nieuwe toezicht valt te praten».

Aansturing

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vroegen of de sturingsrol die de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie jegens de ACM zal hebben zal verschillen van die jegens NMa, OPTA en CA. Deze sturingsrol jegens de ACM zal het beste te vergelijken zijn met die ten aanzien van de NMa. Voorgesteld wordt immers om de ACM net als de NMa vorm te geven als een zelfstandig bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel. Die keuze betekent dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie jegens de ACM over dezelfde bevoegdheden uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zal beschikken als jegens de NMa. Een verschil tussen ACM en NMa zal zijn dat vanwege de Europese onafhankelijkheidseisen wordt voorgesteld om de thans in de Mededingingswet geregelde bevoegdheid dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie beleidsregels van de NMa op mededingingsgebied kan afkeuren, te laten vervallen. Ten aanzien van OPTA beschikt hij ook over bevoegdheden die samenhangen met het feit dat OPTA wel rechtspersoonlijkheid bezit, zoals het recht om de begroting en jaarrekening van OPTA goed te keuren. Deze bevoegdheden uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn echter niet van toepassing op zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid omdat ze bij dergelijke zelfstandige bestuursorganen niet aan de orde zijn. Een verschil tussen de ACM enerzijds en de NMa/OPTA anderzijds betreft de vernietigingsbevoegdheid van artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Voorgesteld is immers in het wetsvoorstel dat de verantwoordelijke minister met betrekking tot de ACM over de bevoegdheid zal beschikken om besluiten van algemene strekking te vernietigen indien deze van oordeel is dat de ACM een dergelijk besluit onbevoegd heeft genomen, terwijl hij ten aanzien van de NMa en OPTA in het geheel niet over een vernietigingsbevoegdheid beschikt. Anders dan NMa en OPTA is de CA geen zelfstandig bestuursorgaan, maar een dienst van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De (taak)uitoefening van de CA vindt thans derhalve volledig onder ministeriële verantwoordelijkheid plaats. De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vroegen of er sprake zal zijn van een evenwichtige prioriteitsstelling tussen de drie onderdelen van de ACM, hoe dat evenwicht kan worden gewaarborgd en door wie de prioriteitsstelling wordt bepaald. Vooropgesteld zij dat een prioriteitsstelling niet met betrekking tot alle taken van de ACM aan de orde is. Op aanvragen die de ACM ontvangt zal de ACM immers in alle gevallen dienen te besluiten. Voor zover de ACM bevoegd is tot het nemen van besluiten van algemene strekking (bijvoorbeeld energiecodes) kan de ACM daar evenmin van afzien. Ook zal de ACM steeds in moeten gaan op verzoeken van de minister om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets en zal zij in wetgeving voorgeschreven rapportages moeten

leveren. Indien eenmaal een overtreding is vastgesteld zal de ACM daaraan in beginsel een vervolg geven in de vorm van het opleggen van een bindende aanwijzing of bestuurlijke sanctie. De prioriteitsstelling is daarom een vraag die zich alleen voordoet met betrekking tot het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. In de prioriteitsstelling, zoals gepubliceerd en vooraf openbaar gemaakt in de ACM Agenda, wordt aangegeven op welke sectoren of overtredingen de ACM met name zal toezien. Dit is aan de ACM zelf. Zij immers wordt belast met het toezicht op de naleving van de verschillende wetten en kent uit dien hoofde de markten en de bedrijven bij uitstek. Als geen ander zal zij dus in staat zijn periodiek een prioriteitsstelling te maken die recht doet aan wat zich in de verschillende sectoren over de volle breedte van het werkkterrein van de ACM voordoet. Afgaande op de ervaringen met de NMa, OPTA en CA, die stuk voor stuk ook toezien op meerdere sectoren, ben ik ervan overtuigd zij dit op uitstekende wijze zal doen.

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vroegen voorts of de prioriteitsstelling deel zal uitmaken van een mandaatbesluit van ACM of minister? Zoals uit het voorgaande blijkt zal de ACM zelf periodiek een prioriteitsstelling maken met betrekking tot het nalevingstoezicht en dat vastleggen in wat bij de ACM zal worden aangeduid als de ACM Agenda (bij NMa en CA thans ook «Agenda» geheten en bij OPTA «Focus»). In die agenda wordt opgenomen waarop het nalevingstoezicht van de ACM zich in een bepaalde periode zal richten en deze agenda moet dus worden onderscheiden van een besluit van de ACM waarin de ACM vastlegt welke besluiten door de leden van de ACM zelf worden genomen en welke besluiten op een lager niveau in de organisatie kunnen worden afgedaan namens de ACM.

Het moet eveneens worden onderscheiden van het besluit waarin door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zal worden vastgelegd welke besluiten en andere (rechts)handelingen de ACM namens deze minister mag nemen of verrichten (hierna: het mandaatbesluit).

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vroegen of dit mandaatbesluit voor de ACM voorafgaand aan de vaststelling zal worden voorgehangen bij de Tweede en Eerste Kamer. Zoals hiervoor is aangegeven zal de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een besluit nemen waarin staat welke besluiten en andere (rechts)handelingen de ACM namens mij mag nemen of verrichten (het mandaatbesluit). Met het oog op een praktische en flexibele gang van zaken zal in dat besluit worden geregeld welke personeelsbeslissingen de ACM in mandaat mag nemen en welke privaatrechtelijke rechtshandelingen de ACM namens de Staat mag verrichten. Ook zal daarin worden geregeld in hoeverre de ACM aan personen lager in de organisatie ondermandaat, volmacht of machtiging mag verlenen tot het nemen van die personeelsbeslissingen of het verrichten van die privaatrechtelijke rechtshandelingen. Een vergelijkbaar besluit is genomen voor de NMa (Besluit mandaat, volmacht en machtiging raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit). Het mandaatbesluit behoeft ingevolge artikel 10:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht de instemming van de ACM.

Er is niet gekozen voor medebetrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van het mandaatbesluit. De reden hiervoor is dat er bij het mandaatbesluit geen sprake is van gedelegeerde regelgeving. Bij het mandaatbesluit worden immers niet, zoals bij delegatie, bevoegdheden van de een aan de ander overgedragen, maar gaat het uitsluitend om een praktische regeling van wie bepaalde zaken namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie of de Staat mag afdoen. De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vroegen ten slotte welke minister het mandaatbesluit vaststelt en bij welke minister de verantwoordelijkheid ligt voor het mandaat van de ACM op het gebied van vervoer.

Zoals hiervoor is aangegeven zal in het mandaatbesluit in elk geval worden geregeld welke besluiten de ACM op personeelsgebied namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie mag nemen en welke privaatrechtelijke rechtshandelingen de ACM namens de Staat mag verrichten. Dat behoort tot de verantwoordelijkheid van deze minister. Voor zover hij andere besluiten aan de ACM wil mandateren, bijvoorbeeld besluiten op basis van de Elektriciteitswet 1998 of Gaswet (zie huidige Besluit mandaat, volmacht en machtiging raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit) behoort dat uiteraard ook tot zijn verantwoordelijkheid. Voor zover de Minister van Infrastructuur en Milieu het nemen van besluiten op vervoersgebied wil mandateren aan de ACM behoort het tot zijn verantwoordelijkheid daarvoor in een mandaatbesluit te voorzien.

De leden van de SP-fractie vroegen of de sturingsrol die de verantwoordelijke minister jegens de ACM zal hebben zal verschillen van die jegens NMa, OPTA en CA. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord op dezelfde vraag van de leden van de fracties van de PvdA en het CDA aan het begin van deze paragraaf.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ten aanzien van de ACM zal wijzigen in vergelijking met de huidige drie toezichthouders en of nog meer ministers een aansturende rol zullen hebben ten aanzien van de ACM. Kortheidshalve wordt voor het antwoord op het eerste deel van deze vraag verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fracties van de PvdA en het CDA aan het begin van deze paragraaf en van de leden van de SP-fractie. In aanvulling daarop en in antwoord op het tweede deel van de vraag merk ik op dat ook de Minister van Infrastructuur en Milieu over sturingsbevoegdheden jegens de ACM beschikt voor zover het de taakuitoefening van de ACM betreft die tot zijn beleidsterrein behoort. De rolverdeling zal zijn dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verantwoordelijk is voor de aansturing van de ACM als organisatie en voor de ACM als uitvoerder van taken op zijn beleidsterrein en dat de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk is voor de aansturing van de ACM als uitvoerder van taken op diens beleidsterrein. Bevoegdheden die de Minister van Infrastructuur en Milieu heeft jegens de ACM zijn bijvoorbeeld dat de ACM op verzoek van de Minister van Infrastructuur en Milieu alle informatie zal dienen te verstrekken die die minister nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken op vervoersgebied. En dat niet de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, maar de Minister van Infrastructuur en Milieu indien nodig besluiten van algemene strekking van de ACM zal vernietigen op het gebied van vervoer indien de ACM die onbevoegd heeft genomen. Verder zal de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, indien de ACM haar taken op het gebied van vervoer ernstig zou verwaarlozen, pas voorzieningen treffen na overleg met de Minister van Infrastructuur en Milieu en zullen verslagen van periodiek te houden evaluaties van het functioneren van de ACM (zie artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) na overleg met de Minister van Infrastructuur en Milieu worden opgesteld. Deze rolverdeling tussen de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de Minister van Infrastructuur en Milieu is vergelijkbaar met de huidige rolverdeling ten aanzien van de NMa.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen naar de prioriteitsstelling in het toezicht door de ACM en of door de scheiding tussen politiek en toezichthouder in bepaalde sectoren de zeggenschap van de politiek over deze prioriteitsstelling niet teveel op afstand wordt gezet. Zoals ik hiervoor, in antwoord op een vraag van de leden van de fracties van de PvdA en het CDA over de prioriteitsstelling, heb aangegeven vloeit

uit de aan de ACM opgedragen toezichtstaken voort dat de ACM zelf ter uitvoering van die taken de prioriteitsstelling bepaalt, net zoals de NMa, OPTA en CA dat thans ook doen. Dit is inherent aan de in het verleden gemaakte keuze voor en het belang van een van de politiek onafhankelijk markttoezicht, een keuze die in enkele sectoren wordt ondersteund door strikte Europese onafhankelijkheidseisen met betrekking tot nationale regulerende instanties. Daarmee zijn toezicht en prioriteitsstelling inderdaad op afstand gezet. Wat niet betekent dat geen invloed kunnen uitoefenen. Zo kunnen belanghebbende consumenten en bedrijven de ACM altijd verzoeken om handhavend op te treden en is de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in het uiterste geval, mocht onverhoopt blijken dat de ACM haar toezichthoudende taak ernstig zou verwaarlozen, op grond van artikel 23 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bevoegd de noodzakelijke voorzieningen te treffen.

De leden van de SGP-fractie vroegen of er sprake zal zijn van een evenwichtige prioriteitsstelling tussen de drie werkvelden van de ACM, wie daarvoor verantwoordelijk is en hoe dat evenwicht kan worden gewaarborgd. Soortgelijke vragen over de prioriteitsstelling zijn gesteld door de leden van de fracties van de PvdA en het CDA. Korthedshalve wordt daarom naar de beantwoording daarvan aan het begin van deze paragraaf verwezen.

De leden van de SGP-fractie vroegen voorts of de prioriteitsstelling onderdeel uitmaakt van een mandaatbesluit van de ACM, van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie of van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Zoals in het voorgaande is aangegeven wordt in de prioriteitsstelling bepaald waarop het nalevingstoezicht van de ACM zich in een bepaalde periode zal richten. Deze prioriteitsstelling, neergelegd in de ACM Agenda, dient te worden onderscheiden van een mandaatbesluit van de ACM of de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Voor een verdere toelichting hiervan verwijs ik naar het antwoord op de vraag daarover van de leden van de PvdA en het CDA in deze paragraaf. De prioriteitsstelling dient eveneens te worden onderscheiden van een eventueel mandaatbesluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Voor een toelichting op de inhoud op een eventueel mandaatbesluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu verwijs ik naar het antwoord in deze paragraaf op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en het CDA bij welke minister de verantwoordelijkheid ligt voor het mandaat van de ACM op het gebied van vervoer. De leden van de SGP-fractie vroegen ten slotte naar de rol die beleidsregels van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie of de Minister van Infrastructuur en Milieu kunnen spelen ten aanzien van de prioriteitsstelling. Zoals in het voorgaande naar voren is gebracht, is de ACM belast met de taak om toe te zien op de naleving van wettelijke voorschriften. Het opstellen van toezichtsprioriteiten maakt deel uit van (de uitvoering van) deze taak. Daarmee is de prioriteitsstelling een zaak van de ACM en geen onderwerp voor beleidsregels van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie of de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Consumentenbescherming

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de privaatrechtelijke route in Nederland en de EU zo weinig wordt benut. Daarnaast wilden zij weten wat de stand van zaken is met betrekking tot het initiatief van Eurocommissaris Kroes, dat schadevergoedingen bij kartelschade beter mogelijk moest maken. Tevens vroegen zij wat het standpunt van de huidige eurocommissaris hierin is. Het verhalen van kartelschade via de privaatrechtelijke route is een vorm van collectief verhaal of private enforcement. Dat houdt in dat gedupeerden bij massaschade (groot aantal gelijk-

soortige schadegevallen) gezamenlijk hun (mededingings)schade kunnen verhalen. De Europese Commissie heeft in 2005 een onderzoek gedaan naar de obstakels die bestaan om mededingingsschade privaatrechtelijk te verhalen. Voormalig Eurocommissaris Mededinging Kroes heeft in 2008 een witboek uitgebracht over dit onderwerp. Er was echter veel kritiek van onder andere het Europees Parlement, diverse lidstaten en het bedrijfsleven op de plannen van de Europese Commissie. In februari 2011 heeft de Europese Commissie vervolgens een publieke consultatie «naar een coherente Europese aanpak van collectieve acties» openbaar gemaakt. Nederland heeft altijd bepleit dat geen aanpak moet worden gekozen die zich beperkt tot collectief schadeverhaal binnen het mededingingsrecht, maar dat onderzocht moet worden in hoeverre het mogelijk is maatregelen te nemen die collectief verhaal in het algemeen vergemakkelijken. Naar aanleiding van de consultatie heeft de Europese Commissie aangekondigd een aantal beginselen te willen vaststellen die bij collectief verhaal een rol spelen. Naar verwachting gebeurt dit in de vorm van een mededeling van de Commissie. In Nederland is met de Wet collectieve afwikkeling massaschade (Wcam) de mogelijkheid gecreëerd schade collectief te verhalen op basis van een schikking rechtstreeks tussen partijen en die algemeen verbindend te laten verklaren door de rechter. Op basis van een evaluatie van de Wcam (Kamerstukken II 2008/09, 31 762, nr. 1) heeft de Minister van Veiligheid en Justitie een aantal maatregelen aangekondigd die de onderhandelingsbereidheid van partijen om tot een schikking te komen zal vergroten en is hiervoor een wetsvoorstel ingediend (Kamerstukken 33 126). Daarnaast heeft de Tweede Kamer op 8 november 2011 de motie Dijkema c.s. (Kamerstukken 2011/12, 33 000 XIII, nr. 14) aangenomen die de regering verzoekt om de Kamer een brief te sturen met daarin een stappenplan om te komen tot de toekenning van het recht voor representatieve belangenorganisaties om schade collectief te verhalen, door de Wcam en het Burgerlijk Wetboek op dit punt aan te passen. De Minister van Veiligheid & Justitie (Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XIII, nr. 165) werkt op dit moment aan het stappenplan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een reactie op het artikel «Met het nieuwe toezicht valt te praten» in NRC Handelsblad van 3 en 4 maart 2012. Tevens vroegen zij op welke manier duurzaamheid en innovatie beter ingebed kunnen worden in het mededingingsbeleid. In het artikel wordt ingegaan op wijze waarop de NMa de mededingingsregels toepast en in hoeverre de NMa daarbij rekening houdt met publieke belangen zoals duurzaamheid en innovatie. Ook gaat het artikel in op de onafhankelijkheid van de ACM.

Met betrekking tot de NMa merk ik op dat de NMa eerst en vooral toezicht houdt op naleving van de mededingingsregels. Dit neemt niet weg dat de NMa de ruimte heeft om daarbij rekening te houden met andere publieke belangen zoals kwaliteit, innovatie en duurzaamheid. Dit betekent dat de ACM, net als de NMa nu, in mededingingszaken aan de hand van de omstandigheden van de betreffende zaak een afweging kan maken welk belang in casu zwaarder weegt. Die afweging staat uiteraard open voor rechterlijke toetsing. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 22 november 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 31 532, nr. 69) dat duurzaamheidsafspraken in de relatie tussen leverancier en afnemer die hen vrijlaten in hun marktgedrag ten opzichte van derden, meestal geen probleem zijn. De grootste belemmering voor duurzaamheidsafspraken lijkt dan ook niet zozeer te zijn dat er veel niet zou mogen, maar dat het onduidelijk is waar de grenzen liggen. Daarom heeft de NMa, naast beleidsregels («richtsnoeren»), brochures en informele zienswijzen, in 2011 – mede naar aanleiding van de evaluatie van de NMa in 2010 – een rondetafel over duurzaamheid georganiseerd, waarbij van gedachten is gewisseld met vertegenwoordigers van sectoren die de meeste behoefte hebben aan

verduidelijking. Zowel de NMa als de vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven hebben de bijeenkomst als een succes bestempeld vanwege het open en constructieve karakter ervan. Enerzijds heeft het belang van duurzaamheid in mededingingszaken nu NMa-breed de aandacht. Anderzijds is er in de sector meer besef ontstaan over de mogelijkheden die het mededingingsrecht biedt aan duurzaamheidsinitiatieven. In 2012 staan meer rondetafels gepland, waaronder een tweede rondetafel over duurzaamheid.

Bij het bieden van inzicht in de wijze waarop de NMa haar wettelijke taken uitvoert, dient zij een balans te vinden tussen enerzijds deze transparantie en anderzijds haar handhavend optreden. Indien dat nodig en wenselijk is, dient zij streng op te treden tegen overtredingen.

Ten aanzien van de ACM wordt in het genoemde artikel in NRC Handelsblad aangegeven dat volgens de Raad van State onvoldoende zou zijn gemotiveerd waarom net als bij de OPTA niet is gekozen voor rechtspersoonlijkheid. Ik wil benadrukken dat de onafhankelijke taakuitvoering door de ACM is gewaarborgd, net als bij de NMa nu. De wijze waarop voorgesteld wordt de ACM vorm te geven voldoet aan de onafhankelijkheidsvereisten uit de Europese regelgeving, waaronder de richtlijnen op het gebied van telecommunicatie. Het niet hebben van rechtspersoonlijkheid en eigen personeel laat een onafhankelijke taakuitvoering onverlet. In het navolgende wordt hierop verder ingegaan; ik verwijs naar de beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie en de leden van de PvdA-fractie hierover aan het begin van de paragraaf over onafhankelijkheid en rechtspersoonlijkheid in Hoofdstuk 5. De leden van de PvdA-fractie vroegen naar een reactie op de stelling dat de onafhankelijkheid van de OPTA zou afnemen. De vrees dat de ACM haar taken in vergelijking met OPTA minder onafhankelijk zou kunnen uitvoeren omdat de ACM geen eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel zal hebben is onterecht. Ik verwijs als aangegeven naar de beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie en de leden van de PvdA-fractie hierover aan het begin van de paragraaf over onafhankelijkheid en rechtspersoonlijkheid in Hoofdstuk 5.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de gevaren van «coregulation» worden onderkend. In hun eindrapport van de evaluatie van de NMa in 2010 bevelen de onderzoekers van Kwink Groep/TU Delft onder meer aan om transparantie en dialoog met marktpartijen verder te verbeteren. Ik onderschrijf een dergelijke verbetering van harte. Zoals ik eerder in de kabinetsreactie op de evaluatie heb aangegeven (Kamerstukken II 2010/11, 24 036, nr. 377) mag dit mijns inziens niet zo ver gaan dat de NMa vooraf mededingingsrechtelijk advies geeft over individuele zaken of over handhavend optreden de dialoog aangaat met de gereguleerde sectoren. Zij dient haar handen vrij te houden om waar nodig en gewenst handhavend op te treden. De uitdaging voor de ACM, net als voor de NMa nu, is om hierin een juiste balans te vinden. Ik heb er vertrouwen in dat de ACM deze balans zal weten te vinden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of in overweging kan worden genomen dat de mate van schade die aan consumenten wordt toegebracht, medebepalend is voor de hoogte van boetes. In artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht wordt bepaald dat de hoogte van de boete moet worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Dit is dus al geregeld.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de voordelen die de samenvoeging heeft voor consumenten en ondernemers nader kunnen worden toegelicht, hoe wordt gegarandeerd dat de consument centraal komt te staan bij de ACM en hoe de ACM om zou moeten gaan met concrete klachten. Belangrijk voordeel van de samenvoeging van de NMa, OPTA en CA is dat flexibel en integraal kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen. Ook kan in één nieuwe toezichthouder beter dan nu het geval is

gebruik worden gemaakt van elkaars kennis en kunde. Informatie die door de ACM is verkregen voor de uitvoering van de ene taak zal zij ook kunnen gebruiken voor de uitvoering van een andere taak. De samenvoeging komt derhalve de effectiviteit en slagvaardigheid van het toezicht ten goede. Daarvan zullen consumenten en bedrijven profiteren.

Dat het consumentenbelang centraal staat, wordt gegarandeerd doordat consumentenbescherming een prominente en zichtbare positie krijgt binnen de ACM. Dat komt niet alleen expliciet tot uiting in de naam Autoriteit Consument en Markt, maar ook in de interne organisatiestructuur: alle consumententaken van de nieuwe toezichthouder, ook de consumententaken op het gebied van energie, telecom, vervoer en post, zullen in de Directie Consumenten worden ondergebracht. De sectorspecifieke consumentenbescherming wordt op die manier versterkt door de synergie die zal optreden met uitvoering van de generieke consumentenbeschermingstaken en vice versa. Ook ConsuWijzer, het informatieloket voor consumenten over hun rechten en plichten, en haar verschillende backoffices krijgen een plek in deze directie. Voor de CA, NMa en OPTA is ConsuWijzer een belangrijke bron van signalen over mogelijke misstanden op de markt. Ook in de nieuwe organisatie zal ConsuWijzer zowel de informatiefunctie als de signaleringsfunctie blijven vervullen. De signalen en klachten die bij ConsuWijzer binnenkomen vormen naast de reacties uit het eerder genoemde maatschappelijk overleg een belangrijke bron voor de totstandkoming van de jaarlijkse agenda waarin de aandachtsgebieden en prioriteiten voor het nalevingstoezicht worden vastgesteld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen op welke manier het mededingingstoezicht zal worden beïnvloed door samenvoeging met de CA en of de samenvoeging zal betekenen dat daarbij het blikveld versmalt tot het consumentenbelang. Het mededingingstoezicht is nu een taak van de NMa en wordt door de NMa uitgeoefend op basis van het geldende mededingingsrecht. De samenvoeging verandert niets aan dat wettelijke kader. Consumentenbescherming zoals de CA die thans tot taak heeft, wordt uitgeoefend op basis van de geldende regels inzake consumentenbescherming. Ook aan dat wettelijke kader zal de samenvoeging niets veranderen. Omdat de samenvoeging dus niet iets verandert aan de wettelijk kaders op basis waarvan de verschillende taken worden uitgeoefend, zal ook het blikveld zich niet tot een bepaald belang (kunnen) versmallen. Wel zal, eenvoudiger dan nu het geval is, tussen de Directie Mededinging en de Directie Consumenten informatie kunnen worden gedeeld en gewisseld over een bepaalde sector of een bepaald bedrijf en van elkaars kennis en kunde kunnen worden geprofiteerd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen op welke manier de ACM het maatschappelijk belang gaat betrekken bij het toezicht. Ik verwijs hiervoor naar mijn antwoorden op soortgelijke vragen van de leden van de PvdA-fractie eerder in deze paragraaf.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of de ACM ook langetermijnbelangen van consumenten gaat meewegen in het toezicht, zoals voedselzekerheid, en op welke manier de positie van voedselproducenten en waardeverdeling in de productieketen in het toezicht wordt betrokken. Net zoals de NMa dat doet, zal de ACM bij de toepassing van het Nederlandse en Europese mededingingsrecht rekening houden met de ruimte die het mededingingsrecht biedt voor vormen van samenwerking die de positie van voedselproducenten kunnen versterken. Zo biedt het mededingingsrecht ruimte voor de coöperatie als samenwerkingsvorm op het gebied van verwerking, productie en distributie van landbouwproducten. Daarnaast biedt de algemene vrijstellingsmogelijkheid van het mededingingsrecht ruimte voor samenwerking, mits die bijdraagt aan de verbetering van de productie of distributie of de technische of economische vooruitgang, de voordelen mede ten goede

komen aan de afnemers, de samenwerking niet verder gaat dan voor het bereiken van die voordelen noodzakelijk is en de mededinging niet voor een wezenlijk deel wordt uitgeschakeld. Bovendien is in de Mededingingswet bepaald dat samenwerkingsvormen die zijn toegestaan op grond van de Europese gemeenschappelijke marktordening ook volgens het Nederlandse mededingingsrecht zijn toegestaan. In dit verband is van belang dat de Europese Commissie in haar voorstel voor een nieuwe gemeenschappelijke marktordening voor landbouwproducten het aantal sectoren waarin producentenorganisaties en brancheorganisaties kunnen worden opgericht aanzienlijk heeft uitgebreid. Een belangrijke bevoegdheid van een producentenorganisatie is het plannen van de productie van leden zodat die op de vraag wordt afgestemd. Ook mogen ze het aanbod en de afzet van de leden concentreren, de productiekosten optimaliseren en de producentenprijzen stabiliseren, wat de marktpositie van de producenten in de afzetketen versterkt.

Gedragstoezicht

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen op welke wijze het gedragstoezicht wordt versterkt ten opzichte van de huidige situatie. De genoemde leden gaven aan zich vooral zorgen te maken over de nadelige gevolgen voor consumenten van het volggedrag in oligopolide markten, ook wanneer dit direct het gevolg is van ontoelaatbare prijsafspraken. Dit wetsvoorstel regelt uitsluitend de instelling van de ACM. Het laat het geldende mededingingsrechtelijke kader onveranderd. Dat betekent dat het regime van de Mededingingswet ongewijzigd van toepassing is en blijft op ontoelaatbare prijsafspraken. Op basis van de Mededingingswet heeft de NMa nu en de ACM straks tot taak te voorkomen dat bedrijven de concurrentie op de markt ongeoorloofd beperken. Een klein aantal spelers is op zichzelf geen reden voor de NMa om in te grijpen. Wel is de NMa alert op markten waarin sprake is van een oligopolie. Zo loopt er momenteel een NMa-onderzoek naar mogelijke overtredingen van de Mededingingswet door mobiele telefonieaanbieders.

In het materiële wetsvoorstel zal ten aanzien van de ACM de inhoudelijke stroomlijning van handavingsprocedures en bevoegdheden worden geregeld. In het kader van dat traject zal ik ook goed kijken naar de bevoegdheden van de ACM op het gebied van consumentenbescherming en gedragstoezicht. Een uitzondering hierop vormen drie wijzigingen van het instrumentarium van de Wet handhaving consumentenbescherming die al in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Door deze wijzigingen wordt dat instrumentarium in het belang van de consument versterkt. De mogelijkheid van een bindende aanwijzingsbevoegdheid wordt geïntroduceerd alsmede de mogelijkheid om aanvullende eisen te stellen aan een last onder dwangsom. Daarnaast wordt het boetemaximum geüniformeerd zodat voor alle gevallen waarin op basis van de Wet handhaving een boete kan worden opgelegd hetzelfde maximum geldt. Door deze extra bevoegdheden zal de ACM beter in staat zijn toe te zien op en handhavend op te treden tegen ongeoorloofd gedrag van bedrijven jegens consumenten.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen op welke wijze de ACM de mogelijkheid krijgt om bijvoorbeeld gedragscodes in de sector te monitoren. Gedragscodes zijn een vorm van zelfregulering, waarbij marktpartijen vrijwillig onderlinge afspraken maken binnen de grenzen van onder andere de Mededingingswet en het consumentenrecht. Er is geen sprake van een (door de ACM te handhaven) wettelijke verplichting voor ondernemers om zich aan te sluiten bij een gedragscode. Toch heeft de ACM wel een aantal mogelijkheden. De ACM kan bijvoorbeeld optreden tegen ondernemers die beweren bij een gedragscode te zijn aangesloten terwijl dit niet het geval is, of tegen ondernemers die beweren dat een gedragscode door een publieke of andere instantie is

erkend wanneer dit niet het geval is op basis van een overtreding van de regelgeving inzake oneerlijke handelspraktijken (artikel 193g van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek). En uiteraard kan de ACM optreden tegen ondernemers die – mogelijk als gevolg van afspraken gemaakt in een gedragscode – handelen in strijd met wettelijke voorschriften. Daarnaast kan de ACM op grond van artikel 305d van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek de rechter verzoeken de houder van een gedragscode opdracht te geven de betreffende gedragscode aan te passen indien die gedragscode het handelen in strijd met de Wet oneerlijke handelspraktijken bevordert. In het kader van het materiële wetstraject wordt bezien of het wenselijk is deze bevoegdheid op te nemen in de Wet handhaving consumentenbescherming, zodat via de bestuursrechtelijke weg kan worden bereikt dat de gedragscodehouder overgaat tot aanpassing van de gedragscode. Indien zelfregulering een probleem onvoldoende oplost ligt overigens altijd de politieke en beleidsmatige afweging voor of overgegaan dient te worden op overheidsregulering in plaats van zelfregulering.

4. Andere toezichthouders

De leden van de PvdA-fractie vroegen in welke zin het «technisch takenpakket» voor het Agentschap Telecom (AT) afwijkt van het takenpakket voor de ACM. De taken van het Agentschap Telecom liggen op het gebied van de technische conformiteit. Het takenpakket van AT sluit niet aan bij de primaire processen van de ACM, die zijn gericht op marktordening en consumentenbescherming. De technische aspecten zien op bijvoorbeeld het voorkomen en opsporen van storingen in het etherverkeer, het toezicht op radio- en randapparatuur en elektrische apparaten, beschikbaarheid van noodoproepen en bevoegd aftappen, satellietcommunicatie en de Wet ruimtevaartactiviteiten, toezicht op de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten en daarmee op ondergrondse infrastructuur, het verlenen van vergunningen, het bepalen van technische gebruiksvoorwaarden voor vergunningvrij gebruik, inbreng van specifieke technische expertise in internationale frequentie-onderhandelingen en het in internationaal verband opstellen van geharmoniseerde technische normen voor telecommunicatieapparatuur. Activiteiten van AT zijn bijvoorbeeld het uitvoeren van veldsterktemetingen op locatie met behulp van meet- en peilwagens op locatie, het uitvoeren van registraties van radiozendamateurs en van gebruik van maritieme frequenties door de scheepvaart en het verlenen van vergunningen voor frequentiegebruik door de luchtvaart. Deze taken zijn telecommunicatietechnisch van aard en hebben geen raakvlakken met het markttoezicht van de ACM en de daarvoor benodigde expertise, zoals het maken van marktanalyses. De mogelijkheden voor synergiewinst door AT bij de ACM te betrekken zijn derhalve zeer beperkt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de nadelen van het overhevelen van het instrumentarium ten behoeve van aanmerkelijke marktmacht (AMM-instrumentarium) van de NZa naar de NMa/ACM en naar de omvang van de efficiëntievoordelen. Uit een verkenning van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie naar de taakafbakening tussen de NZa en de ACM, is naar voren gekomen dat de overlap tussen de wettelijke taken van de NZa en die van OPTA en CA zeer beperkt is. Ten aanzien van de NZa en de NMa blijkt dat er mogelijk efficiencywinst te behalen zou zijn op het gebied van mededingingsgerelateerde taken, in het bijzonder door het laten vervallen van de zienswijze van de NZa bij fusiezaken van de NMa en door het overhevelen van het AMM-instrument van de NZa naar de ACM. In de brief aan de Tweede Kamer van 8 juli 2011 (Kamerstukken II, 2010/11, 31 490, nr. 69) geef ik aan dat de zienswijze van de NZa bij fusiezaken van de NMa kan komen te vervallen op het moment

dat de zorgspecifieke fusietoets in werking is getreden. De Raad van State heeft onlangs over dit wetsvoorstel advies uitgebracht (zaaknummer W13.08.0411/I/BA, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 29 247, nr. 90). Ik schat in dat dit kan leiden tot een besparing van 2,5 fte.

In dezelfde brief geef ik aan dat ik het verstandig vind om, gezien de verschillende lopende transitietrajecten in de zorgsector, het AMM-instrument vooralsnog bij de NZa te laten en deze keuze over vier jaar opnieuw te bezien. Het overhevelen van het AMM-instrument van de NZa naar de ACM zou naar schatting leiden tot een geringe besparing van 0,15 fte. Omdat dan ook een belangrijk deel van de algemene afstemming betreffende mededinging tussen beide organisaties kan komen te vervallen, zou dat een aanvullende besparing van ongeveer 3 fte kunnen opleveren.

In verband met de lopende transitieprocessen in de zorg is het van belang dat de inzet van instrumenten integraal wordt afgewogen. Zo maakt de NZa steeds een afweging of een gesignaleerd knelpunt het beste kan worden opgelost door middel van extra algemene regulering door de overheid, markttoezicht (AMM) dan wel nalevingstoezicht. Het overhevelen van de AMM-instrument naar de ACM maakt die integrale afweging door de NZa niet langer mogelijk en dat zou het verloop van de transitieprocessen in de zorgsector negatief kunnen beïnvloeden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er op andere markten (post, telecommunicatie, elektriciteit en gas) geen sprake is van transities die in de weg staan aan de voorgestelde samenvoeging. Tevens vroegen zij of het verschil in publieke belangen tussen sectoren een rol heeft gespeeld bij de keuze van de bij de samenvoeging betrokken zijnde toezichthouders. Bij de markten voor post, telecommunicatie, elektriciteit en gas wordt het gehele instrumentarium, dat nu nog in zijn geheel is ondergebracht bij respectievelijk OPTA (post en telecommunicatie) en NMa (elektriciteit en gas), overgeheveld naar de ACM. Bij het toezicht op deze markten kan binnen de ACM, net als binnen OPTA en NMa nu, een integrale afweging worden gemaakt over welk instrument wordt ingezet. Voor zover deze markten nog in transitie zijn, wordt een integrale afweging en inzet van instrumenten niet bemoeilijkt, omdat het per sector beschikbare wettelijke instrumentarium niet over meerdere toezichthouders verdeeld is. Door in de zorgsector alleen het AMM-instrument over te hevelen naar de ACM, kan een integrale afweging en inzet van het instrumentarium van Wet marktordening gezondheidszorg wel ernstig worden bemoeilijkt, omdat dat instrumentarium dan over twee toezichthouders verdeeld is: de NZa en de ACM. Dit is de reden waarom ervoor gekozen is het AMM-instrument vooralsnog bij de NZa te laten en deze keuze over vier jaar opnieuw te bezien. Het verschil in publieke belangen tussen sectoren heeft bij deze keuze geen expliciete rol gespeeld.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de Kansspelautoriteit (Ksa) niet in de samenvoeging van toezichthouders is betrokken. De samenvoeging van toezichthouders is in dit wetsvoorstel beperkt tot de toezichthouders NMa, OPTA en CA. Andere toezichthouders, zoals de Ksa, voeren geen of slechts voor een zeer beperkt deel markttoezicht uit gericht op het bevorderen van marktwerking, marktordening en consumentenbescherming. De Ksa is een autoriteit met specifieke taken, die met name zien op het afgeven van vergunningen aan kansspel aanbieder, het geven van voorlichting en informatie, het toezicht op de naleving van de kansspelregelgeving en de handhaving daarvan. Verder geldt dat het van belang was dat het toezicht op de kansspelen tijdig van start kon gaan. Om vertraging te voorkomen, is de koers van het destijds reeds lopende wetstraject waarmee de Ksa werd opgericht, niet meer gewijzigd. Het zou niet verstandig zijn die keuze (de Ksa is per 1 april jongstleden van start gegaan) reeds nu weer te onderbreken door samenvoeging met de ACM. Bij een mogelijke evaluatie over het functioneren van de Ksa zal worden bezien of en in hoeverre de Ksa nader bij de ACM zal worden

betrokken. Het streven is uiteraard om dubbelingen in het toezicht te verminderen en te voorkomen. Ook is het van belang de toezichtlasten voor bedrijven en consumenten zo veel mogelijk te beperken. Om deze reden spreekt het voor zich dat, daar waar opportuun, de Ksa nauw zal samenwerken met andere autoriteiten zoals de ACM, onder meer door een samenwerkingsprotocol.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom AT niet is betrokken bij de fusie en in welke zin het «technisch takenpakket» voor het AT afwijkt van de taken van de ACM. Ik verwijs kortheidshalve naar mijn antwoord op de vraag hierover van de leden van de PvdA-fractie eerder in dit hoofdstuk. De leden van de CDA-fractie vroegen welke nadelen verwacht worden van het overhevelen van het AMM-instrumentarium van de Nederlandse Zorgautoriteit naar de ACM. Voorts vroegen zij wat de omvang van de efficiëntievoordelen is en of iedere synergiewinst daarin is meegenomen. Ik verwijs naar mijn antwoorden op de gelijkkluidende vragen van de leden van de PvdA-fractie eerder in dit hoofdstuk. In de daar geschetste efficiëntievoordelen zijn alle verwachte voordelen betrokken.

De leden van de CDA-fractie vroegen of samenvoeging met AT nadelig zou zijn voor de ACM en, indien niet, of AT een onderdeel kan worden van de ACM. Zoals ik heb aangegeven in mijn antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar het technische karakter van het takenpakket van de AT, is er nauwelijks synergiewinst te behalen door het betrekken van AT bij de ACM. Het betrekken van AT in de samenvoeging kan de ACM bovendien op een aantal manieren schaden. In de eerste plaats zal het reeds ingezette, zeer voorspoedig lopende proces van samenvoeging aanzienlijk worden belast en vertraagd door in dit stadium nog een nieuwe, omvangrijke vierde organisatie, met een sterk afwijkend takenpakket, toe te voegen. De beoogde startdatum van 1 januari 2013 is dan niet langer haalbaar en het veranderingsproces zal langer gaan duren. Dit betekent dat het langer gaat duren voordat de ACM de onverdeelde aandacht kan richten op haar missie en taakuitoefening, zonder dat gezegd kan worden dat dit uitstel het wachten waard is. Immers het toevoegen van AT zal er niet toe leiden dat de ACM haar missie (het bevorderen van marktwerking en marktordering alsmede bescherming van de consument) beter zal kunnen vervullen dan zonder AT.

In de tweede plaats kan de slagvaardigheid van de ACM ook structureel worden geschaad. Zoals reeds is opgemerkt zouden de taken van AT, die een aanzienlijk onderdeel van het takenpakket van de ACM zouden betreffen, een vreemde eend in de bijt zijn waardoor afbreuk gedaan wordt aan de focus en het doel (de missie) van de ACM. Ook zou ACM door toevoeging van AT een omvang bereiken die – mede gelet op het andersoortige takenpakket – afbreuk zou kunnen doen aan het effectief en slagvaardig optreden van de ACM.

Naast de reeds genoemde nadelen van het toevoegen van AT aan de ACM – zeer beperkte mogelijkheden voor synergiewinst, vertraging van het proces, verminderde slagvaardigheid – is er een aanvullende reden waarom dit niet wenselijk is, te weten het verschil in juridische status. De ACM wordt immers een zelfstandig bestuursorgaan, Agentschap Telecom daarentegen is als agentschap onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Dit verschil in juridische status is wenselijk. Er is bij AT sprake van een nauwe interactie tussen enerzijds beleid en anderzijds toezicht en uitvoering op het gebied van frequenties (Kamerstukken II, 2010/11, 24 095, nr. 270). Bovendien hecht de Tweede Kamer, zoals aan de orde is gekomen bij de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel ter wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de Nota Frequentiebeleid 2005 (Kamerstukken II 2010/11, 31 412, nrs. 27 en 28; 2008/09, 31 412, nrs. 10 en 11), aan goede parlementaire betrokkenheid bij frequentieverdelingen. Daarom is het niet wenselijk de taken van AT onder te brengen bij de ACM en daarmee dus op grotere

afstand van de politiek te plaatsen. Zoals in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie is aangegeven (Hoofdstuk 3, eerste deel) kan bovendien alleen in een beperkt aantal, limitatief omschreven gevallen de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan aangewezen zijn (zie artikel 3 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Van een dergelijk geval is bij (de taken van) AT geen sprake. Dit laat onverlet dat de ACM net als OPTA nu met AT zal samenwerken daar waar raakvlakken zijn. Daarvoor hebben OPTA en AT nu reeds een samenwerkingsprotocol. De leden van de CDA-fractie vroegen of er op de andere markten (postmarkt, telecommunicatie, elektriciteit en gas) niet eveneens sprake is van een «transitie». Voorts vroegen zij welke verschillen in publieke belangen in deze verschillende sectoren de verschillen in benadering verklaren. Korthedshalve verwijs ik naar mijn antwoorden op de gelijklopende vragen van de leden van de PvdA-fractie in dit hoofdstuk . De leden van de CDA-fractie vroegen ook hoe de samenwerking tussen de ACM en het College van Toezicht Auteursrechten (CvTA) vorm gaat krijgen en waarom er niet voor is gekozen om de CvTA deel te laten uitmaken van de ACM. Het al dan niet meenemen van het CvTA in de samenvoeging van de NMa, OPTA en CA is in de voorfase goed bekeken. Daarbij is geconcludeerd dat het CvTA niet goed past binnen de ACM. Het toezicht van het CvTA is gericht op een aantal collectieve beheersorganisaties, waaronder Buma, en heeft een geheel eigen karakter. Zo houdt het CvTA zich onder meer bezig met waardebeoordeling van creatieve werken, wat niet goed aansluit bij het markttoezicht van de beoogde nieuwe toezicht-houder. Het toezicht van het CvTA past dan ook niet in één van de drie pijlers waarop de ACM wordt gebouwd (mededingingstoezicht, sectorspecifiek markttoezicht, consumentenbescherming). Om die reden is er geen synergie te behalen waarmee het toezicht efficiënter en effectiever zou worden door onderbrenging bij de ACM. De NMa en het CvTA hebben in het verleden reeds informele werkafspraken gemaakt. Momenteel vindt er overleg tussen beide organisaties plaats om te kijken hoe de samenwerking tussen de ACM en het CvTA kan worden vormgegeven. De leden van de CDA-fractie vroegen hoe groot de kans is dat meer toezichthoudende organen die nu nog zelfstandig opereren onder verantwoordelijkheid van andere departementen dan het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, zoals de NZa, in de toekomst alsnog samengevoegd gaan worden met de ACM. Voorts vroegen zij of met het huidige voorstel van samen te voegen toezicht-houders een zeker optimum bereikt. De reden dat de samenvoeging is beperkt tot NMa, OPTA en CA is, zoals ik hiervoor heb toegelicht, met name gelegen in het feit dat de meeste andere toezichthouders, zoals AT, CvdM, CvTA en Ksa, geen of slechts voor een zeer beperkt deel taken uitvoeren die vergelijkbaar zijn met de markttoezichttaken van de NMa, OPTA en CA. Voor overheveling van delen van de NZa, die voor een deel wel vergelijkbare taken (AMM-instrument) heeft, wordt op dit moment om redenen die ik hiervoor heb toegelicht niet gekozen. Over vier jaar wordt opnieuw bezien of behoud van het AMM-instrument bij de NZa nog noodzakelijk is of dat dit met het oog op het verloop van de transitiefase van de zorgsector alsnog kan worden overgeheveld. De leden van de fractie van D66 vroegen om een extra toelichting waarom AT niet zou moeten worden verzelfstandigd en opgaan in de ACM. Zoals ik heb aangegeven in mijn antwoorden op de vragen van de leden van de fracties van de PvdA en het CDA in dit hoofdstuk zijn er meerdere redenen waarom ik het niet wenselijk en zinvol acht om AT toe te voegen aan de ACM. Vanwege het afwijkende takenpakket van AT zijn de mogelijkheden voor synergiewinst zeer beperkt, de focus in het takenpakket van de ACM zou vertroebelen en de slagvaardigheid van de ACM zou afnemen. Daarnaast noodzaakt het takenpakket van AT niet tot een uitvoering onafhankelijk van de politiek en dus tot verzelfstandiging. Verwezen wordt in dat verband nog eens naar de gronden van artikel 3, eerste lid, van de

Kaderwet zelfstandige bestuursorganen waarin limitatief wordt aangegeven in welke uitzonderingsgevallen slechts gekozen kan worden voor een zelfstandige uitvoering van bestuurstaken. Uitvoering onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid en dus onder volledige parlementaire controle blijft derhalve aangewezen en wordt bovendien in de praktijk als zeer zinvol ervaren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de nauwe interactie tussen enerzijds de beleidsvorming op het kerndepartement en anderzijds het toezicht en de uitvoering op het gebied van frequenties door AT. En uit eenzelfde nauwe interactie bij de voorbereiding van frequentieverkeilingen. Het blijkt ten slotte daaruit dat het kerndepartement doorgaans capaciteit van AT inschakelt bij internationale frequentieonderhandelingen in verband met de vereiste technische expertise.

De leden van de fractie van D66 vroegen voorts om een reactie op de gedachtegang dat toevoeging van het CvTA wel degelijk zou kunnen leiden tot synergiewinst, namelijk tot een kwaliteitsverbetering van de uitvoering van de CvTA-taken. Op grond van het wetsvoorstel toezicht collectieve beheersorganisaties dat onlangs is aangenomen door de Tweede Kamer (Kamerstukken 31 766), wordt het toezicht op de collectieve beheersorganisaties en de tarieven die zij hanteren versterkt. Anders dan bij het toezicht van de NMa op basis van de Mededingingswet het geval is, is het CvTA gebonden aan een kwalitatief toetsingskader op basis waarvan de waarde van een creatief werk, zoals muziek, moet worden bepaald. De uitvoering van deze lastige en geheel eigen taak zal niet in kwaliteit toenemen door het CvTA onder te brengen bij de ACM. Voor het geval er onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de verdeling van de taken en bevoegdheden, zijn er tussen het CvTA en de NMa informele werkafspraken gemaakt. Momenteel vindt er overleg tussen beide organisaties plaats om te kijken hoe de samenwerking tussen de ACM en het CvTA verder kan worden vormgegeven. Deze samenwerking dient er ook toe om kennis en ervaring uit te wisselen. Op deze manier wordt de kwaliteit van het toezicht door het CvTA geborgd. Samenvoeging zou hier niets aan toevoegen.

De leden van de D66-fractie vroegen nader toe te lichten dat de NZa buiten de samenvoeging wordt gehouden omdat belangrijke delen van de zorgsector zich in een transitiefase bevinden en zij vroegen in dat kader ook in te gaan op de verschillen met de elektriciteitsmarkt, de vervoersmarkt, de telecommunicatiemarkt en de postmarkt. Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik kortheidshalve naar mijn antwoorden op de soortgelijke vragen van de leden van de PvdA-fractie eerder in dit hoofdstuk.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen nader toe te lichten dat er vanwege het ontbreken van synergievoordelen niet voor is gekozen het CvTA te betrekken bij de samenvoeging. Voorts vroegen zij of de ACM wel een samenwerkingsprotocol zal opstellen met het CvTA om optimaal gebruik te maken van elkaars capaciteiten en afbakeningsconflicten te voorkomen. Zoals ik reeds heb aangegeven in antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie en de leden van de fractie van D66 in dit hoofdstuk, is in de voorfase goed bekeken of het CvTA in de samenvoeging zou moeten worden betrokken. Daaruit kwam naar voren dat het toezicht van het CvTA een heel eigen karakter heeft (waardebeoordeling creatieve werken) wat niet goed aansluit bij het markttoezicht van de beoogde nieuwe toezichthouder. Wel zullen de NMa en het CvTA waar mogelijk nauwer gaan samenwerken.

5. Instelling Autoriteit Consument en Markt

Onafhankelijkheid en rechtspersoonlijkheid

De leden van de VVD-fractie vroegen of kan worden toegelicht waarom ervoor gekozen is de ACM geen eigen rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Uitgangspunt voor de vormgeving van de ACM is voor mij uiteraard geweest dat die vormgeving moet voldoen aan de eisen die het recht stelt aan (het onafhankelijk functioneren van) zelfstandig bestuursorganen en nationale regulerende instanties. Een zelfstandig bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid voldoet daaraan. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kent zowel zelfstandige bestuursorganen mét als zonder rechtspersoonlijkheid en bevat voor beide varianten bepalingen. Voldaan wordt eveneens aan de onafhankelijkheidseisen die het Europese recht stelt. Daarop wordt hieronder nader ingegaan in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de eisen die het Europese recht stelt aan toezichthouders op het punt van rechtspersoonlijkheid en personeel.

De voorkeur voor een klein zelfstandig bestuursorgaan (klein zbo), dus zelfstandig bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel, is voorts ingegeven door redenen van bedrijfsvoering. Door de ACM als klein zbo vorm te geven kan zij meelopen in de departementale en rijksbrede faciliteiten op het gebied van financiën en bedrijfsvoering. Te weten in de departementale planning & control cyclus (begroting, verantwoording, werkplan e.d.), het personeelssysteem P-direkt, het managementontwikkelingsbeleid, het opleidingsbeleid. Het meelopen in dergelijke *shared services* past in de filosofie van het programma Compacte Rijksdienst van het kabinet. Ook in de dagelijkse samenwerking tussen het kerndepartement en de toezichthouder biedt het praktische voordelen. De OPTA-medewerkers zijn nu bijvoorbeeld niet opgenomen in de Rijksadresgids. Voorts zijn de personele gevolgen van de samenvoeging met de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel het minst ingrijpend. Daarmee blijft namelijk de status van het overgrote deel van het huidige personeel (NMa en CA) ongewijzigd. Het personeel van OPTA komt in Rijksdienst.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de redenen die golden voor het wel toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de OPTA niet meer gelden bij het instellen van ACM. Bij de oprichting van OPTA in 1997 is er inderdaad voor gekozen deze toezichthouder wel rechtspersoonlijkheid toe te kennen. De twee voornaamste redenen hiervoor waren destijds ten eerste dat het ontbreken van rechtspersoonlijkheid twijfel zou kunnen doen rijzen met betrekking tot het onafhankelijk functioneren van het ondersteunend apparaat en daarmee met betrekking tot het gezag en de onafhankelijkheid van de beslissingen van OPTA en ten tweede dat het niet toekennen van rechtspersoonlijkheid een minder duidelijke en minder werkzame verdeling van beheersmatige verantwoordelijkheden tussen de minister, OPTA en het ondersteunend apparaat van OPTA zou doen ontstaan (Kamerstukken II 1996/97, 25 128, nr. 3).

Beide argumenten zijn ongegrond of achterhaald gebleken. Sinds de inwerkingtreding van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen op 1 januari 2007 wordt het onafhankelijk functioneren van het personeel nadrukkelijk gewaarborgd door artikel 16 van die wet. Dat artikel bepaalt dat het personeel onder het gezag van het zelfstandig bestuursorgaan staat en dat het personeel over zijn werkzaamheden uitsluitend aan het zelfstandig bestuursorgaan en derhalve niet aan de verantwoordelijke minister verantwoording aflegt. Het onderhavige wetsvoorstel voegt hier een extra waarborg aan toe met de bepaling dat de leden en het personeel van de ACM geen instructies van de minister mogen verlangen of ontvangen die op een individuele zaak betrekking hebben en dat de

minister die instructies ook niet mag geven (artikel 9). Daarmee is het onafhankelijke karakter van de ondersteuning die het personeel biedt aan de ACM geborgd.

De ervaringen met de NMa hebben voorts geleerd dat het niet beschikken over rechtspersoonlijkheid niet in de weg staat aan een heldere verdeling van beheersmatige verantwoordelijkheden tussen de minister en het zelfstandige bestuursorgaan. Net als de NMa zal de ACM over voldoende middelen beschikken op basis van een eigen, voor de ACM bestemd deel van de rijksbegroting. En net als bij de NMa zal via het hiervoor genoemde mandaatbesluit helder geregeld zijn welke privaatrechtelijke rechtshandelingen (koop, huur, etc.) de ACM zonder bemoeienis van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zal kunnen verrichten. De invulling hiervan zal zodanig worden gekozen dat daarmee de benodigde mate van flexibiliteit en slagvaardigheid van de ACM goed wordt gewaarborgd. De ervaringen, opgedaan met de NMa die in 2005 een zelfstandig bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid werd, wijzen uit dat de constructie van een klein zbo goed werkt, niet alleen in beheersmatig opzicht, maar ook voor het onafhankelijk functioneren van het zelfstandige bestuursorgaan en het hem ter beschikking gestelde personeel. Dit wordt onderstreept door extern onderzoek: zowel de Algemene Rekenkamer in 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 31 055, nrs. 1 en 2) als het evaluatieonderzoek door Kwink Groep/TU Delft in 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 24 036, nr. 377) concluderen dat de onafhankelijkheid van de NMa als klein zbo is gewaarborgd.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het voor de algemene beeldvorming niet beter zou zijn geweest als voorgesteld was aan de ACM wél rechtspersoonlijkheid te verlenen. De leden leken met hun vraag te veronderstellen dat het niet toekennen van rechtspersoonlijkheid uit een oogpunt van onafhankelijkheid als stap terug kan worden ervaren. Ik zie daarvoor geen reden. Allereerst omdat de onafhankelijkheid betrekking heeft op de uitvoering van de aan de ACM opgedragen taken en de vraag of privaatrechtelijke rechtshandelingen deel uitmaken van de taakuitvoering dus bepalend dient te zijn voor het antwoord op de vraag of rechtspersoonlijkheid moet worden toegekend. In het geval van de ACM is het hebben van rechtspersoonlijkheid voor de zelfstandigheid van die taakuitoefening niet relevant. Dat zou anders zijn geweest als het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen een noodzakelijk onderdeel zou zijn geweest van de uitvoering van de aan de ACM opgedragen taken. Dan zou de ACM die privaatrechtelijke rechtshandelingen immers ook zelfstandig moeten kunnen verrichten en daarvoor zou rechtspersoonlijkheid noodzakelijk zou zijn geweest. Van dergelijke taken is echter bij de ACM geen sprake. Zoals ik in antwoord op de vorige vraag van de leden van de VVD-fractie aangaf, bevestigt onderzoek door de Algemene Rekenkamer en onderzoeksbureau Kwink Groep/TU Delft naar het onafhankelijk functioneren van de NMa dit beeld. Ik zie geen reden om aan te nemen dat dit voor de ACM anders zou zijn. Ik zie al met al niet in waarom de huidige vormgeving van de ACM aanleiding zou geven tot de algemene beeldvorming dat de ACM haar taken niet onafhankelijk zal kunnen uitoefenen. De onafhankelijkheid van de ACM zal overigens in die beeldvorming nog worden onderstreept door het feit dat de ACM, in afwijking van de hoofdregel van het kabinetsbesluit over de rijkshuisstijl en het rijkslogo door publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, een eigen huisstijl en logo zal voeren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere toelichting van de keuze om de ACM geen rechtspersoonlijkheid toe te kennen en om een vergelijking met de situatie bij andere toezichthouders en inspecties. Zij vroegen tevens wat de status is van autoriteiten in de verschillende Europese landen. Op de keuze voor een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid en personeel ben ik

hiervoor in antwoord op een gelijklopende vraag van de VVD-fractie reeds ingegaan. Ik verwijs kortheidshalve naar die beantwoording. Het beeld bij andere toezichthouders is uiteenlopend. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), het Commissariaat voor de Media (CvdM), de Kansspelautoriteit (Ksa) het College van Toezicht Auteursrechten (CvTA) en het College van toezicht op de kansspelen (CvTK) zijn net als de NMa en OPTA (en de ACM) publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Het CvTA en CvTK hebben net als de NMa en ACM geen eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel maar maken onderdeel uit van de rechtspersoon Staat. De NZa, Ksa en het CvdM hebben wel eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel. Geen van deze zelfstandige bestuursorganen met en zonder rechtspersoonlijkheid zijn op dit moment echter geheel of gedeeltelijk uitgezonderd van artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Dat betekent dat – anders dan bij de NMa, OPTA en straks de ACM – de verantwoordelijke ministers beschikken over het recht om besluiten van deze zelfstandige bestuursorganen te vernietigen.

De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zijn anders dan de NMa en OPTA (en de ACM) privaatrechtelijke rechtspersonen en hebben derhalve privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid en eigen personeel: DNB is een naamloze vennootschap en de AFM is een stichting.

Het Agentschap Telecom (AT) en de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ) zijn net als de CA nu een dienst van het betreffende ministerie en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA), Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Inspectie SZW, Inspectie voor het Onderwijs zijn zogenoemde Inspectoraten-Generaal. Deze diensten en Inspectoraten-Generaal zijn geen zelfstandige bestuursorganen maar onderdeel van de betreffende ministeries. Zij hebben dan ook geen eigen rechtspersoonlijkheid en geen eigen personeel.

In de andere Europese lidstaten bestaat een veelheid aan toezichthouders en inspecties op tal van terreinen. Een totaaloverzicht van autoriteiten die net als de ACM markttoezicht (mededingingstoezicht, sectorspecifiek markttoezicht, consumentenbescherming) uitoefenen, is te vinden op de internetpagina's van het International Consumers Protection and Enforcement Network (ICPEN), European Competition Network (ECN, http://ec.europa.eu/competition/ecn/competition_authorities.html de Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC, http://www.erg.eu.int/links/index_en.htm.) en de Council of European Energy Regulators (CEER, http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_ABOUT/MEMBERS.). Omdat het ook in andere lidstaten voorkomt dat de uitvoering van verschillende wettelijke taken is geclusterd in dezelfde toezichthouder, bevatten deze overzichten veel overlap.

Het beeld in andere Europese lidstaten is nog diverser dan bij de nationale toezichthouders en inspecties. Het hangt van het nationale constitutionele bestel van de lidstaat in kwestie af welke status een autoriteit kent.

Ik beperk mij hier tot enkele grote ons omringende landen. In het Verenigd Koninkrijk wordt het markttoezicht door een aantal «*non-ministerial government departments*» uitgeoefend: Office of Fair Trading, Office of Gas and Electricity Markets en Office of Communication. Zij zijn net als in Nederland onafhankelijk van het ministerie. Zij hebben ook ruime eigen regelgevende bevoegdheden.

In Duitsland zijn het Bundeskartellamt en het Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen verantwoordelijk voor het markttoezicht. Dit zijn «hogere federale autoriteiten» die onder het werkterrein van het federale ministerie van economie en technologie vallen, maar daarvan behoudens enkele specifieke gevallen onafhankelijk zijn. Een overheidsinstantie vergelijkbaar met de CA heeft Duitsland niet.

In Frankrijk is het markttoezicht belegd bij de Autorité de la Concurrence, de Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes en de Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes. Beide «Autorités» zijn onafhankelijke autoriteiten, net als de ACM. De «Direction» is onderdeel van het Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, net als (nu nog) de CA.

De leden van de PvdA-fractie vroegen toe te lichten welke redenen van bedrijfsvoering tot de keuze hebben geleid om de ACM geen eigen rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Ik verwijs kortheidshalve naar mijn antwoord op de soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie eerder in deze paragraaf.

De leden van de PvdA-fractie vroegen wat de keuze om de ACM geen rechtspersoonlijkheid en geen eigen personeel toe te kennen betekent voor de onafhankelijkheid van de ACM. Zoals hiervoor in deze paragraaf in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie is aangegeven gaat het bij een zelfstandig bestuursorgaan als de ACM om de onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de taakuitvoering. Het hebben van rechtspersoonlijkheid is voor de zelfstandigheid van de taakuitvoering in het geval van de ACM niet relevant. Datzelfde geldt voor het hebben van eigen personeel. Ingevolge artikel 16 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen staat het personeel dat werkzaam is ten behoeve van een zelfstandig bestuursorgaan onder het gezag van het zelfstandig bestuursorgaan en legt het over zijn werkzaamheden uitsluitend aan het zelfstandig bestuursorgaan verantwoording af. Artikel 9 van het wetsvoorstel waarborgt in aanvulling daarop dat de ACM en haar personeel geen instructies verlangen of ontvangen die op een individuele zaak betrekking hebben en dat de ministers die instructies ook niet mogen geven. Deze bepalingen waarborgen dat het personeel van de ACM onafhankelijk van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie of de Minister van Infrastructuur en Milieu zijn werkzaamheden kan verrichten ter ondersteuning van de taakuitvoering door de ACM. De leden van de PvdA-fractie vroegen wat het voor de uitvoering van het toezicht op de markten voor post en telecommunicatie betekent dat er niet langer meer sprake is van een toezichthouder die beschikt over een eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel. De juridische status van de ACM, die gelijk zal zijn aan die van de NMa nu, zal geen gevolgen voor de onafhankelijke uitvoering van het toezicht op de markten voor post en telecommunicatie zoals dat nu door OPTA wordt uitgevoerd. Uit het voorgaande is gebleken dat het hebben van rechtspersoonlijkheid en eigen personeel niet van belang zijn voor de zelfstandigheid van de taakuitoefening door de ACM.

De ervaringen die zijn opgedaan met de NMa hebben dit bevestigd. De leden van de PvdA-fractie vroegen wat de consequenties van de keuze voor een klein zbo zijn voor de parlementaire controle met betrekking tot het markttoezicht. In het voorgaande is aan de orde gekomen dat in uitzondering op de hoofdstructuur van het openbaar bestuur voor taakuitvoering door een zelfstandig bestuursorgaan kan worden gekozen als de aard van de betreffende taak met zich brengt dat een van de politiek onafhankelijke taakuitvoering wenselijk is. De taken en bevoegdheden worden in een dergelijk geval met instemming van het parlement op afstand van de politiek geplaatst en zelfstandig door het zelfstandig bestuursorgaan uitgevoerd. Het zelfstandig bestuursorgaan voert de taken en bevoegdheden in eigen verantwoordelijkheid uit en niet onder verantwoordelijkheid van de minister. De keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan betekent dus dat een uitzondering wordt gemaakt op het uitgangspunt dat over het bestuur verantwoording dient te worden afgelegd aan het democratisch gekozen orgaan. Van een dergelijke uitzondering is derhalve ook sprake in het wetsvoorstel waarin wordt geregeld dat taken en bevoegdheden met betrekking tot het mededin-

gingstoezicht, het sectorspecifieke markttoezicht en consumentenbescherming worden opgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan. Die uitzondering wordt niet groter of kleiner door het feit dat dat zelfstandige bestuursorgaan, de ACM, geen rechtspersoonlijkheid zal hebben en geen eigen personeel. Die aspecten zijn immers, zoals eerder is aangegeven, irrelevant voor de zelfstandigheid van de taakuitoefening door de ACM. De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts welke Europese eisen worden gesteld aan de rechtspersoonlijkheid en het personeel van de toezichthouder. De leden van de PvdA-fractie vroegen welke Europese eisen worden gesteld aan de rechtspersoonlijkheid en personeel van de toezichthouder. De Europese eisen die worden gesteld aan de ACM verschillen, afhankelijk van welk Europees kader van toepassing is voor het desbetreffende toezichtsregime van toepassing is.

Ten aanzien van het Europese mededingingstoezicht zoals voorzien in Verordening (EG) nr. 1/2003, worden geen specifieke eisen gesteld ten aanzien van de rechtspersoonlijkheid of personeel van de toezichthouder. Verordening (EG) nr. 1/2003 eist alleen dat de aanwijzing door de lidstaten van de nationale mededingingsautoriteit of -autoriteiten op zodanige wijze geschiedt dat zij bevoegd zijn om de artikelen 101 (verbod van mededingingsafspraken) en 102 (verbod misbruik van machtspositie) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie toe te passen en ten algemene dat voldaan is aan de bepalingen van de verordening (zie artikel 35 Verordening (EG) nr. 1/2003).

Ten aanzien van de werkzaamheden van de ACM in het kader van de toepassing en handhaving van het consumentenrecht stelt Verordening (EG) nr. 2006/2004 geen eisen aan de rechtspersoonlijkheid of het personeel van de toezichthouder. Deze verordening eist alleen dat de bevoegde autoriteiten worden aangewezen die belast zijn met de handhaving van de wetgeving ter bescherming van de belangen van de consument. De verordening gaat daarbij uit van een of meer overheidsinstanties die op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden aangewezen (zie artikel 4 en artikel 3 sub c, van Verordening (EG) nr. 2006/2004).

Ten aanzien van het toezicht in de vervoersector stelt de Europese regelgeving geen eisen aan de rechtspersoonlijkheid en het personeel van de toezichthouder voor zover het gaat om de sectoren luchtvaart, scheepvaart en openbaar vervoer via tram, metro en bus.

Ten aanzien van het spoorvervoer heeft de Europese wetgever wel eisen gesteld. Ingevolge artikel 30, eerste lid, van richtlijn 2001/14/EG dienen de lidstaten een toezichthoudende instantie in te stellen. Deze instantie kan het inzake het vervoer bevoegde ministerie zijn of een ander lichaam. De richtlijn eist wel dat deze toezichthouder naar organisatie, financieringsbeslissingen, rechtsvorm en besluitvorming onafhankelijk is van infrastructuurbeheerders, heffingsinstanties, toewijzende instanties of aanvragers. Deze geldende richtlijn verplicht niet tot invoering van rechtspersoonlijkheid van de toezichthouder en kent geen expliciete eisen ten aanzien van het personeel. De richtlijn eist enkel dat de toezichthouder los staat van andere commerciële en/of publieke partijen om te voorkomen dat een belangenverstrengeling kan optreden.

Bij het voorstel voor een richtlijn tot instelling van één Europese spoorwegruimte (COM(2010) 475) worden de eisen aan de toezichthouder aangescherpt. De toezichthoudende instantie moet een afzonderlijke instantie zijn die organisatorisch, hiërarchisch en wat besluitvorming betreft juridisch gescheiden en onafhankelijk is van alle andere privaatrechtelijke of publieke entiteiten. Vervolgens wordt in aanvulling de eisen die reeds golden op grond van richtlijn 2001/14/EG geëist dat de toezichthoudende instantie voor haar werking onafhankelijk moet zijn van alle bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij de gunning van een openbare dienstcontract (zie artikel 51, eerste lid, van het voorstel). In dat kader dient te worden onderstreept dat de richtlijn expliciet bepaalt dat geïntegreerde toezichthouders zijn toegestaan en de toezichthoudende

instantie in organisatorisch opzicht kan samengaan met de nationale mededingingsautoriteit (zie artikel 51, tweede lid, van het voorstel). Ten aanzien van het toezicht in de telecommunicatiesector geeft richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (hierna kaderrichtlijn) zoals gewijzigd door richtlijn 2009/140/EG de volgende voorschriften. Volgens de kaderrichtlijn dienen door de lidstaat een of meer lichamen te worden belast met een van de regelgevende taken die in de kaderrichtlijn en de daarmee samenhangende bijzondere richtlijnen worden opgelegd (artikel 1, onderdeel g en artikel 3, eerste lid, richtlijn 2002/21/EG). De lidstaten dienen daarbij de onafhankelijkheid van de nationale regelgevende instanties te waarborgen door ervoor te zorgen dat zij juridisch gezien onderscheiden zijn en functioneel onafhankelijk zijn van alle partijen die elektronische communicatiediensten, -netwerken of apparatuur aanbieden. Voor zover lidstaten eigenaar zijn van dergelijke aanbieders moet zij zorgdragen voor een daadwerkelijke structurele scheiding tussen de regelgevende taken van de toezichthouder en de met de eigendom van of zeggenschap over de aanbieders verband houdende activiteiten (artikel 3, tweede lid, kaderrichtlijn).

Daarnaast verplicht de kaderrichtlijn de lidstaten om ervoor te zorgen dat de regelgevende instanties onpartijdig en op transparante wijze hun taken uitoefenen en over voldoende financiële en menselijke middelen beschikken om de toegewezen taken te kunnen verrichten (artikel 3, derde lid, kaderrichtlijn). Voor bepaalde taken (met name marktregulering) geeft de kaderrichtlijn meer gedetailleerde verplichtingen: de regelgevende instanties dienen volledig onafhankelijk op te treden en mogen geen instructies vragen of aanvaarden van andere instanties wanneer het gaat om taken die aan de toezichthouder zijn toegekend via de nationale wetgeving ter omzetting van de taken die door de wetgeving van de Europese Unie zijn toegekend. Ook zijn er specifieke voorschriften die het hoofd of het college van de toezichthouder beschermen tegen ontslag. De toezichthouder dient tevens te beschikken over afzonderlijke jaarlijkse begrotingen die openbaar worden gemaakt. Wel onderstreept de richtlijn dat controle op de toezichthouder overeenkomstig de nationale grondwet is toegestaan (artikel 3, lid 3bis van de kaderrichtlijn). De kaderrichtlijn stelt dus wel diverse eisen aan de inrichting en onafhankelijk van de toezichthouder, maar verplicht niet tot rechtspersoonlijkheid. Ten aanzien van het personeel en de begroting geldt dat er voldoende middelen ter beschikking gesteld moeten worden en dat de leiding van de toezichthouder beschermd wordt tegen ongewenste beïnvloeding door een specifieke vorm van bescherming tegen willekeurig of politiek gemotiveerd ontslag.

De meest vergaande eisen ten aanzien van onafhankelijkheid en taken van de nationale toezichthouders zijn neergelegd in de derde energierichtlijnen (richtlijn 2009/72/EG en richtlijn 2009/73/EG). Beide richtlijnen eisen dat er slechts één toezichthouder door de lidstaten op nationaal niveau wordt aangewezen (zie artikel 35, eerste lid, richtlijn 2009/72/EG). Voorts dienen de lidstaten ervoor zorg te dragen dat de toezichthouder onafhankelijk is en onpartijdig en transparant de toegekende taken uitoefent. De richtlijnen eisen daarbij dat de toezichthouder juridisch en functioneel onafhankelijk is van enige andere particuliere of publieke entiteit, het personeel onafhankelijk is van marktbelangen, de toezichthouder en haar personeelsleden geen instructies verlangen of opvolgen van andere particuliere of publieke entiteiten (artikel 35, vierde lid, richtlijn 2009/72/EG). Om de onafhankelijk van de toezichthouder nog verder te versterken, bepalen de richtlijnen dat de toezichthouder zelfstandig besluiten kan nemen onafhankelijk van enig politiek orgaan en zelfstandige begrotingstoewijzingen krijgt toegekend, zodat de toezichthouder over autonomie beschikt bij de uitvoering van de toegewezen

begroting. De toezichthouder dient tevens over voldoende financiële en personele middelen beschikken om de taken goed te kunnen uitvoeren (artikel 35, vijfde lid, onderdeel a, richtlijn 2009/72/EG). Daarnaast regelen de richtlijnen de benoemingstermijnen van de leden van het bestuur van de toezichthouder (5 tot 7 jaar, met de mogelijkheid van eenmalige verlenging) en bescherming tegen politiek gemotiveerd ontslag (zie artikel 35, vijfde lid, onderdeel b, richtlijn 2009/72/EG).

De belangrijkste en meest vergaande Europese eisen ten aanzien van de inrichting van de toezichthouder zijn dat de toezichthouder functioneel onafhankelijk en juridisch gescheiden moet zijn van andere publieke en private entiteiten, moet kunnen beschikken over adequate personele en financiële middelen en autonoom moet kunnen handelen bij de uitvoering van zijn begroting. Hij moet een afzonderlijke openbare begroting hebben en mag geen directe instructies ontvangen of verlangen bij de uitvoering van haar wettelijke taken. De bestuursleden mogen alleen tussentijds ontslagen worden indien zij niet meer voldoen aan wettelijk vastgelegde eisen voor de uitoefening van dat ambt voldoen. De Europese kaders eisen evenwel niet dat de toezichthouder rechtspersoonlijkheid heeft. Ten aanzien van het personeel eisen de Europese kaders vooral dat er voldoende personeel is voor de uitoefening van de toegekende taken. Diezelfde Europese kaders eisen voorts dat het personeel zich onafhankelijk opstelt ten opzichte van particuliere entiteiten en ten opzichte van andere publieke entiteiten.

Vanzelfsprekend komt de juridische vorm van de ACM tegemoet aan al deze Europese vereisten. De ACM wordt door het voor zelfstandige bestuursorganen toepasselijke regime van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, in staat gesteld de haar opgedragen taken en bevoegdheden zelfstandig uit te oefenen, onafhankelijk van de politiek. Ook de onafhankelijke uitvoering ten opzichte van de verschillende markten is gewaarborgd. Daartoe beschikt de ACM over eigen begrotingsmiddelen en krijgt de ACM de beschikking over het nodige personeel. Om te voorkomen dat ongewenste druk wordt uitgeoefend op het personeel van de ACM bepaalt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen dat het personeel dat werkzaam is ten behoeve van een zelfstandig bestuursorgaan onder het gezag staat van dat zelfstandig bestuursorgaan en over werkzaamheden uitsluitend daaraan verantwoording aflegt. Dit geldt ook voor het personeel van de ACM, zodat dit personeel in de uitoefening van de wettelijke taken van de ACM volkomen onafhankelijk van de minister en het ministerie is. Het onderhavige wetsvoorstel voegt hier een extra waarborg aan toe met de bepaling dat de leden en het personeel van de ACM geen instructies van de minister mogen verlangen of ontvangen die op een individuele zaak betrekking hebben en dat de minister die instructies ook niet mag geven aan de toezichthouder (artikel 9).

De leden van de PvdA-fractie vroegen of aan de wijze waarop de CA zijn taken heeft uitgeoefend voldoende vertrouwen kan worden ontleend dat de uitvoering van de betreffende taken verzelfstandigd kan worden. Tevens vroegen zij wat de belangrijkste veranderingen zijn die de verzelfstandiging van de consumentenbescherming teweegbrengt. De CA opereert sinds haar oprichting op 31 december 2006 als ambtelijke dienst. Daarbij is een onder de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ressorterende ambtenaar als CA aangewezen (de directeur). De Whc draagt aan de CA toezichts- en handhavingsbevoegdheden op. Besluiten worden dus niet namens de minister maar door of namens de CA getekend. Met de keuze van deze constructie werd benadrukt dat de CA zoveel mogelijk onafhankelijk zou moeten kunnen functioneren. Wel kan de minister aanwijzingen geven, algemeen in de vorm van beleidsregels en individueel betrekking hebbend op één zaak. Vanaf de start van de CA tot op heden, is slechts eenmaal een algemene aanwijzing gegeven (Besluit van 14 mei 2007 tot aanwijzing van instanties met een rechtmatig belang in het kader van Verordening 2006/2004, Stb. 2007, 186). De CA is

uitstekend in staat gebleken zelfstandig en onafhankelijk te opereren. De externe evaluatie die heeft plaatsgevonden laat dit op alle onderzochte punten duidelijk zien (Kamerstukken II 2011/12, 33 070, nr. 1 en bijlage). Inherent aan de verzelfstandiging is dat de mogelijkheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om instructies in een individuele zaak te geven komt te vervallen. Dit is expliciet geregeld in artikel 9 van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom aan de ACM geen rechtspersoonlijkheid en geen eigen personeel is toegekend. Kortheidshalve verwijs ik naar mijn antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie eerder in deze paragraaf.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de mogelijkheid en wenselijkheid om de ACM wel rechtspersoonlijkheid toe te kennen maar geen eigen personeel. Juridisch is er geen verhindering om de ACM rechtspersoonlijkheid toe te kennen maar geen eigen personeel. Eigen personeel hangt samen met de bevoegdheid publiekrechtelijke personeelsbesluiten te kunnen nemen. Rechtspersoonlijkheid staat daar los van en bewerkstelligt uitsluitend dat zelfstandig aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer kan worden deelgenomen. Zoals uit het voorgaande zal zijn gebleken vind ik het toekennen van rechtspersoonlijkheid niet wenselijk omdat het hebben van rechtspersoonlijkheid niet nodig is voor een zelfstandige taakuitoefening door de ACM.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke Europese eisen worden gesteld aan de rechtspersoonlijkheid en het personeel van de toezichthouder. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord op de gelijklopende vraag van de leden van de PvdA-fractie eerder in deze paragraaf.

De leden van de CDA-fractie gaven aan dat de constructie om de ACM geen rechtspersoonlijkheid en geen eigen personeel toe te kennen tot gevolg heeft dat de carrièreperspectieven van het personeel van de ACM in belangrijke mate zullen worden bepaald door leidinggevers binnen het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Deze gedachtegang is voorstelbaar maar niet conform de realiteit. Leidinggevers binnen genoemd ministerie gaan niet over de carrièreperspectieven van het personeel van de ACM, net zomin als dat thans het geval is bij het personeel van de NMa. Carrièreperspectieven binnen de ACM zijn geheel en al een zaak van de ACM, zoals de vormgeving van de interne organisatie in het algemeen een zaak is van de ACM. In het mandaatbesluit zal worden geregeld dat besluiten die verbonden zijn aan het maken van carrière binnen de ACM, door de ACM worden genomen. Doordat het personeel door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de ACM ter beschikking zal worden gesteld, zal het personeel overigens wel kunnen reageren op interne vacatures binnen de rijksoverheid. Dat bevordert hun carrièrekansen bij de overheid. Ook heeft de ACM de mogelijkheid als zij dat wil om mee te lopen met departementale faciliteiten, bijvoorbeeld op het gebied van managementontwikkeling.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat de keuze om de ACM geen rechtspersoonlijkheid en geen eigen personeel toe te kennen betekent voor de balans tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de onafhankelijkheid van de ACM. Voor de beantwoording van deze vraag moet allereerst worden opgemerkt dat de ministeriële verantwoordelijkheid en de onafhankelijke taakuitoefening door de ACM in mijn ogen functioneren als twee communicerende vaten. Inherent aan een zelfstandige en dus onafhankelijke taakuitoefening door de ACM is dat de ACM de aan haar opgedragen taken en bevoegdheden onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent en niet onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie of van de Minister van Infrastructuur en Milieu. De verantwoordelijkheid van de

Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie voor de uitvoering van beleid en regelgeving op het gebied van mededinging, energie, post, telecommunicatie en consumentenbescherming of de verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu voor de uitvoering van beleid en regelgeving op het gebied van vervoer houdt met andere woorden op waar de taken en bevoegdheden van de ACM beginnen en vice versa. Gegeven deze wisselwerking en de eerdere constatering dat de aspecten rechtspersoonlijkheid en eigen personeel niet relevant zijn voor de zelfstandigheid van de taakuitoefening van de ACM, zijn deze aspecten dus net zomin relevant voor de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid of de balans tussen die ministeriële verantwoordelijkheid en de onafhankelijke taakuitoefening door de ACM. De leden van de CDA-fractie vroegen wie verantwoordelijk en aansprakelijk is voor eventuele schade ten gevolge van besluiten van de ACM die in rechte geen stand hebben kunnen houden. Indien bij de burgerlijke rechter om schadevergoeding zou worden gevraagd is de rechtspersoon waartoe de ACM behoort, dat wil zeggen de Staat, procespartij en is het ook de Staat die eventueel tot het betalen van schadevergoeding wordt veroordeeld. Indien bij de bestuursrechter wordt gevraagd om schadevergoeding, dan is het bestuursorgaan, dat wil zeggen de ACM, weliswaar procespartij maar berust de verplichting tot het betalen van de eventuele schadevergoeding bij «de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort», dat wil zeggen de Staat (zie artikel 1:1, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht). Indien de ACM rechtspersoon zou zijn ligt dit anders, dan zou de verplichting tot betaling van de eventuele schadevergoeding steeds bij de ACM zelf berusten. Dit is een principeel maar ook een betrekkelijk verschil. Immers, welke constructie ook gekozen wordt voor de ACM en of de betalingsverplichting nu bij de Staat dan wel bij de ACM zelf berust, telkens zal vervolgens de politieke vraag voorliggen wie degene moet zijn die uiteindelijk de last van de schadevergoeding zal dragen: de ACM of de Staat.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat de keuze om de ACM geen rechtspersoonlijkheid en geen eigen personeel toe te kennen betekent voor de onafhankelijkheid van de ACM. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op de dezelfde vraag van de leden van de PvdA in deze paragraaf.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat het voor de uitvoering van het toezicht op de markten voor post en telecommunicatie betekent dat er niet langer meer sprake is van een toezichthouder die beschikt over een eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel. Ik verwijs kortheidshalve naar mijn antwoord op de gelijkkluidende vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat de consequenties van de keuze voor een klein zbo zijn voor de parlementaire controle met betrekking tot het toezicht op de verschillende markten. Omdat eenzelfde vraag is gesteld door de leden van de PvdA-fractie wordt kortheidshalve verwezen naar de beantwoording van die vraag eerder in deze paragraaf.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het parlement wordt betrokken bij het mandaatbesluit dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zal vaststellen. Kortheidshalve verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fracties van de PvdA en het CDA in het derde hoofdstuk, paragraaf Aansturing.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of het op te stellen mandaatbesluit een algemene maatregel van bestuur zal zijn die wordt voorhangen bij het parlement. In antwoord op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en het CDA over de medebetrokkenheid van het parlement bij het mandaatbesluit is reeds aangegeven dat in het wetsvoorstel van het regelen van medebetrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van het mandaatbesluit is afgezien. Als reden daarvoor is genoemd dat bij het mandaatbesluit geen sprake is van

gedelegeerde wetgeving (zoals een algemene maatregel van bestuur) ten aanzien waarvan in bepaalde gevallen in parlementaire betrokkenheid kan worden voorzien. Ter verdere toelichting hiervan merk ik het volgende op. Als gezegd kan medebetrokkenheid van het parlement alleen aan de orde zijn bij gedelegeerde wetgeving. Bij delegatie van wetgeving worden bevoegdheden overgedragen, bijvoorbeeld van de wetgever aan de regering (algemene maatregel van bestuur) of van de wetgever aan de minister (ministeriële regeling). Delegatie van wetgevende bevoegdheid heeft dus tot gevolg dat de rol van het parlement als medewetgever wijzigt, dat wil zeggen kleiner wordt. Onder omstandigheden kunnen er redenen zijn om ter gedeeltelijke compensatie van die veranderde rol te voorzien in medebetrokkenheid van het parlement bij de delegatieproducten (algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen). Bij het mandaatbesluit is dit in het geheel niet aan de orde. Bij het mandaatbesluit is er van overdracht van wetgevende bevoegdheid van het parlement aan de regering of aan een minister geen sprake. De bevoegdheden waarover het gaat (bijv. tot het nemen van personeelsbeslissingen en sectorspecifieke besluiten) berusten al bij de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het mandaatbesluit regelt slechts welke van die bevoegdheden namens de minister door de ACM uitgeoefend zullen gaan worden. Het blijven echter de bevoegdheden van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie op de uitvoering waarvan u hem kunt blijven aanspreken.

De leden van de CDA-fractie vroegen of bedrijven die een sanctie opgelegd krijgen van de ACM in beroep kunnen gaan bij de rechter en hoe de boeteoplegging door de ACM is geregeld. Met betrekking tot de boeteoplegging geldt dat in de materiële wetten al is geregeld voor welke overtredingen de ACM een boete kan opleggen en hoe hoog die boete maximaal kan zijn. De boetehoogte zal door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie nader worden ingevuld bij beleidsregel. Dergelijke beleidsregels bestaan thans ook voor de NMa en OPTA. Tegen boetebesluiten en andere sanctiebesluiten van de ACM kan bezwaar worden gemaakt bij de ACM en staat (hoger) beroep open bij de bestuursrechter. Dat hoeft niet te worden geregeld in het wetsvoorstel maar is al geregeld in de Algemene wet bestuursrecht.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke rol de Tweede Kamer heeft in het onder de aandacht brengen van mogelijke misstanden bij de ACM en of het wenselijk is dat de Tweede Kamer daarvoor een recht van initiatief krijgt. Dit wetsvoorstel houdt in dat het markttoezicht aan de ACM wordt opgedragen en dat de ACM aan dat toezicht zelfstandig en onder eigen verantwoordelijkheid uitvoering geeft. Dat betekent dus ook dat het markttoezicht op afstand van de politiek (minister of parlement) wordt geplaatst en dat ministers of het parlement als zodanig geen (initierende) rol hebben ten aanzien van de uitvoering van dat markttoezicht.

Weliswaar heeft een ieder de mogelijkheid om de ACM informatie te verstrekken over mogelijke overtredingen van bedrijven of om bij de ACM een handhavingsverzoek in te dienen, maar voor de politiek als zodanig is daarin geen rol weggelegd. Dat is inherent aan de keuze om de uitvoering van het markttoezicht onafhankelijk van de politiek te laten plaatsvinden door de ACM.

De leden van de SP-fractie vroegen 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. Korthedshalve verwijs ik naar mijn antwoord op de gelijkkluidende vraag van de VVD-fractie.

De leden van de SP-fractie vroegen naar de nadelen van een zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel in vergelijking met een zelfstandig bestuursorgaan mét eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel. Zoals eerder in deze paragraaf

in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie naar voren is gekomen, wordt voorgesteld het markttoezicht aan de ACM op te dragen omdat een van de politiek onafhankelijke uitvoering nodig en wenselijk is. Het gaat er dus om dat de ACM zijn taken zelfstandig ten opzichte van de politiek zal kunnen uitoefenen. Voor die zelfstandige taakuitoefening is het, zoals is aangegeven, niet relevant dat de ACM beschikt over rechtspersoonlijkheid en eigen personeel. Van het toekennen daarvan is dan ook afgezien (niet meer regelen dan nodig is). Zoals ik hiervoor aangaf, is de onafhankelijkheid van de NMa positief beoordeeld in onderzoek door de Algemene Rekenkamer in 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 31 055, nrs. 1 en 2) en Kwink Groep/TU Delft in 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 24 036, nr. 377). Afgezien daarvan heeft het ontbreken van rechtspersoonlijkheid en eigen personeel juist ook voordelen, zoals ik hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie heb uiteengezet.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de grondslag van de conclusie dat de CA zich na vijf jaar heeft ontwikkeld tot een gezaghebbende autoriteit. Deze conclusie valt te trekken uit het algehele beeld dat zich vormt na lezing van de conclusies van de evaluatie van de Whc (Kamerstukken II 2011/12, 33 070, nr. 1 en bijlage). Deze externe evaluatie, mede tot stand gekomen op basis van gesprekken met relevante marktpartijen, geeft aan dat op belangrijke criteria als inzet en effectiviteit van het instrumentarium, responsiviteit, transparantie, expliciteit en voorspelbaarheid, zorgvuldigheid en consistentie, prioritering en high trust, snelheid en benutting van het privaat fundament, de CA voldoende tot zeer goed presteert. Het optreden van de CA wordt daarbij gekenschetst als doeltreffend en doelmatig, waarbij door de onderzoekers slechts een beperkt aantal mogelijkheden wordt gezien om de doeltreffendheid verder te optimaliseren. Tevens worden overtredingen van het consumentenrecht volgens de onderzoekers effectief en efficiënt opgespoord door een zeer goede detectie en worden deze overtredingen beëindigd door (informele) handhaving. Daarnaast is de afschrikwekkende werking van het toezicht bevestigd in gesprekken van de onderzoekers met brancheorganisaties en bedrijven. Dit alles rechtvaardigt de conclusie dat hier sprake is van een gezaghebbende autoriteit.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de financiële consequenties van het aanpassen van de rechtspositie van het OPTA-personeel. De verandering van de arbeidsrechtelijke positie van het OPTA-personeel heeft geen directe financiële consequenties. In het overgangsrecht van dit wetsvoorstel is geregeld dat de rechtspositie van het OPTA-personeel door de samenvoeging tenminste gelijkwaardig blijft aan de rechtspositie onmiddellijk voorafgaand aan de samenvoeging. De arbeidsvoorwaarden die OPTA hanteert zijn een afspiegeling van de arbeidsvoorwaarden van het Rijk.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de waarborgen voor het onafhankelijk functioneren van de ACM gelet op de keuze voor een «klein zbo». Ten algemene wordt voor het antwoord op deze vraag verwezen naar de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie aan het begin van deze paragraaf. Specifiek vroegen de leden van de fractie van D66 hoe met eventuele benaderingsverschillen tussen OPTA en de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bijvoorbeeld met betrekking tot de handhaving van de cookierichtlijn, zal worden omgegaan. Anders dan de leden van de fractie van D66 meenden is er in het geval van de cookiebepaling geen sprake van verschil in inzicht tussen de minister en OPTA. In de «Focus op 2012» meldt OPTA dat zij de cookiebepaling gaat handhaven. Dat OPTA verantwoordelijk is voor de handhaving van de cookiebepaling is vastgelegd in het wetsvoorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet ter implementatie van de herziene telecommunicatierichtlijnen (Kamer-

stukken 32 549). De cookiebepaling kent twee elementen: een informatieplicht en het toestemmingsvereiste. Over de informatieplicht en het feit dat sprake is van een opt-in regime bestaat geen onduidelijkheid. Die kan en zal door OPTA worden gehandhaafd. Minder duidelijk is echter hoe de toestemming voor het plaatsen/lezen van een cookie in de praktijk kan worden gegeven. Uiteraard kan iedere keer voordat een cookie wordt geplaatst of gelezen door middel van een zogenoemd pop-up scherm om toestemming worden gevraagd. Dit zou echter niet bijdragen aan de gebruikersvriendelijkheid van het internet. Daarom wordt er in Europees verband gekeken naar meer gebruiksvriendelijke oplossingen, onder andere door browsers geschikt te maken voor het geven van toestemming. OPTA heeft aangegeven, zoals schriftelijk aan de Eerste kamer is gemeld (Kamerstukken I 2011/12, 32 549, E), bij dit praktische aspect van de cookiebepaling terughoudendheid in de handhaving te betrachten. Dit betekent dat OPTA openstaat voor meer gebruiksvriendelijke wijzen van het verkrijgen van toestemming. Ook zal OPTA rekening houden met Europese ontwikkelingen op dit gebied. Overigens zou, indien er wel sprake zou zijn geweest van een verschil van inzicht, het wetsvoorstel niet tot andere regels voor een oplossing leiden. Indien een toezichthouder met de zelfstandige uitvoering van het toezicht op bepaalde wettelijke voorschriften is belast, bepaalt hij en niet de minister hoe dat toezicht wordt ingevuld. Dat is nu zo bij OPTA en dat zal straks ook bij de ACM het geval zijn.

De leden van de fractie van D66 vroegen wat het wetsvoorstel betekent voor de omvang van de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en voor te maken beleidskeuzes. Zij vroegen dit te illustreren met een voorbeeld uit het NMa jaarverslag 2011, waarin zij lezen dat de NMa zich niet te zeer moet gaan toeleggen op de dialoog met verschillende sectoren en het verstrekken van mededingingsadvies. Ik ben hierboven, in antwoord op een vraag van de leden van de fracties van de PvdA en het CDA, ingegaan op de vraag in hoeverre de ministeriële sturingsbevoegdheden jegens de ACM zullen verschillen van die jegens NMa, OPTA en CA. Daar heb ik aangegeven dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen een algemene regeling bevat van de sturingsbevoegdheden van een minister ten aanzien van een zelfstandig bestuursorgaan en dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie jegens de ACM over die sturingsbevoegdheden zal beschikken net zoals dat thans het geval is met betrekking tot de NMa en OPTA. Dat hij jegens de ACM alleen zal beschikken over een beperktere vernietigingsbevoegdheid dan in de Kaderwet is geregeld, maar dat hij thans jegens NMa en OPTA in het geheel niet over een vernietigingsbevoegdheid beschikt. Zijn bevoegdheid in de Mededingingswet om beleidsregels van de NMa op mededingingsgebied te kunnen afkeuren, zal komen te vervallen. Al met al zal er van wezenlijke veranderingen in zijn sturende rol en dus van een uitbreiding van zijn bevoegdheden geen sprake zijn. Ik verwacht om die reden dan ook geen wijzigingen in de wijze waarop beleidskeuzes worden gemaakt, noch waar het gaat om keuzes die de ACM maakt ter invulling van beleidsruimte die soms in de aan de ACM opgedragen taken en bevoegdheden besloten zit, noch waar het gaat om beleidskeuzes ter invulling van de algemene beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Ook in het concrete voorbeeld van de NMa dat de leden van de D66-fractie aanhaalden, zal het wetsvoorstel niet tot een grotere bevoegdheid van de minister leiden. De door de leden aangehaalde passage uit het NMa jaarverslag slaat terug op een van de aanbevelingen die de onderzoekers van Kwink Groep/TU Delft in het kader van de evaluatie van de NMa in 2010 hebben gedaan (Kamerstukken II 2011/12, 24 036, nr. 394). Zij bevelen onder meer aan dat de NMa de mogelijkheden moet bezien om meer informatie te verstrekken over de toepassing van de wet in

specifieke gevallen en om de aandacht voor de dialoog tussen de NMa en de gereguleerde sectoren (energie en vervoer) te vergroten. Die aanbeveling heb ik in de kabinetsreactie op de evaluatie onderschreven en die onderschrijf ik nog steeds. Ik heb daarbij aangetekend dat de NMa de juiste balans zal moeten zien te vinden tussen het vergroten van de transparantie en dialoog enerzijds en het uitvoeren van haar wettelijke taken – waaronder handhavend optreden indien nodig en wenselijk – anderzijds. In mijn brief met bevindingen op het jaarverslag heb ik dat herhaald. De bevoegdheid om aan het parlement zijn bevindingen omtrent het jaarverslag te doen toekomen, zal de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie straks ook hebben ten aanzien van het jaarverslag van de ACM. Dat wijzigt dus niet. Die bevoegdheid, de aanbeveling van de onderzoekers en mijn opmerking in de kabinetsreactie laten de onafhankelijkheid van de NMa of de ACM in de uitvoering van haar wettelijke taken ongemoeid.

De leden van de D66-fractie vroegen of het invullen van de bezuinigingsdoelstelling eenvoudiger zou zijn wanneer de ACM zou beschikken over eigen personeel. Het halen van de bezuinigingsdoelstelling staat los van de vraag waar het ACM-personeel formeel in dienst is. De ACM zou, als zij haar personeel formeel zelf in dienst heeft, immers niet over minder of goedkoper personeel beschikken dan als het ACM-personeel zoals voorgesteld in rijksdienst is. De meer indirecte personeelskosten kunnen juist lager zijn als het ACM-personeel in rijksdienst is omdat de ACM dan gemakkelijker kan meelopen in departementale of rijksbrede faciliteiten op het gebied van financiën, personeelsbeleid en bedrijfsvoering. Dat heeft over het algemeen een kostendrukkend effect. Bovendien zal personeel van de ACM en dus ook eventueel door de taakstelling overtollig geworden personeel van de ACM, gemakkelijker kunnen solliciteren binnen de (rijks-)overheid indien zij in rijksdienst is. Die mogelijkheden zijn voor niet-ambtenaren beperkter.

De leden van de SGP-fractie vroegen om welke «redenen van bedrijfsvoering» is gekozen voor de juridische vorm van zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid en personeel. Ik verwijs kortheidshalve naar mijn antwoord op de gelijkkluidende vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de SGP-fractie vroegen welke Europese eisen gelden voor de rechtspersoonlijkheid en het personeel van toezichthouders. Ik verwijs kortheidshalve naar mijn antwoord op de gelijkkluidende vraag van de leden van de PvdA-fractie aan het begin van deze paragraaf.

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe kan worden gewaarborgd dat door de minister geen invloed zal worden uitgeoefend op het personeel en het personeelsbeleid van de ACM. In de praktijk zal niet de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie maar de ACM zelf belast zijn met het nemen van personeelsbeslissingen en het voeren van personeelsbeleid. Dit zal worden geregeld in het eerder genoemde mandaatbesluit dat de instemming van de ACM behoeft. Dat de minister zich vervolgens ook daadwerkelijk afzijdig houdt van het uitoefenen van druk op personeel en personeelsbeleid van de ACM wordt gewaarborgd door artikel 16 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen waar staat dat het personeel onder gezag staat van de ACM en slechts aan de ACM verantwoording schuldig is. Ten aanzien van de huidige NMa is een en ander op dezelfde wijze geregeld en gewaarborgd. Er is geen reden om aan te nemen dat deze waarborg onvoldoende zou zijn. Bovendien regelt artikel 9 van het wetsvoorstel nu expliciet dat noch de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie noch de Minister van Infrastructuur en Milieu instructies mogen geven die op een individuele zaak betrekking hebben.

Bestuurlijke inrichting en organisatie

De leden van de VVD-fractie vroegen of in het kader van de benoeming van de bestuursleden van de ACM een openbaar profiel met de gevraagde competenties en deskundigheid van de bestuurders niet transparanter zou zijn. Zij vroegen voorts waarom de benoemingsprocedure niet wettelijk wordt geregeld. Zij vroegen dit alsnog in overweging te nemen. De huidige voorzitter van de NMa en OPTA, is bij zijn benoeming tevens aangewezen als beoogd voorzitter van de ACM. De werving van de overige twee bestuursleden zal, zoals de leden van de VVD-fractie voorstelden, door middel van een openbare procedure gebeuren. Dat kan nog niet via een voor de ACM gepubliceerde procedure omdat dan vooruitgelopen zou worden op de inwerkingtreding van de Instellingswet ACM. Daarom zal de in de Staatscourant bekendgemaakte wervings- en benoemingsprocedure uit het Relatiestatuuut EL&I-NMa 2011 (Stc. 2011, nr. 17320) de eerste keer zoveel mogelijk model staan. De werving geschiedt in elk geval via de Algemene Bestuursdienst en een headhunter, op basis van een functieprofiel met daarin onder meer de gevraagde eigenschappen, vaardigheden en persoonlijkheidseisen. Dit functieprofiel wordt openbaar gemaakt via de internetpagina van de Algemene Bestuursdienst (<http://www.algemenebestuursdienst.nl/vacatures>). De werving start naar verwachting eind april of begin mei van dit jaar en moet resulteren in de benoeming van de bestuursleden rond oktober 2012. Die benoeming zal geschieden onder voorbehoud van de inwerkingtreding van de Instellingswet ACM.

De belangrijkste bepalingen ten aanzien van het bestuur van de ACM zijn wettelijk geregeld in artikel 3 van het wetsvoorstel. Het tweede lid bepaalt dat de bestuursleden moeten beschikken over de deskundigheid die nodig is voor de uitoefening van de wettelijke taken van de ACM, over de benodigde ervaring en maatschappelijke kennis. Het vijfde lid gaat in op de gewenste onpartijdigheid. In overleg met de ACM zal hieraan verder invulling en uitwerking worden gegeven. Dat zal resulteren in uitgangspunten en voornemens waarvan ook de hiervoor genoemde wervings- en benoemingsprocedure deel zal uitmaken. Een en ander zal zijn beslag krijgen in een document dat vergelijkbaar is met het hiervoor genoemde Relatiestatuuut EL&I-NMa en in de Staatscourant bekendgemaakt zal worden.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het aantal aan de ACM ter beschikking gestelde personeelsleden zich verhoudt met het huidige aantal personeelsleden van NMa, OPTA en CA. De optelsom van de huidige formaties van de NMa, OPTA en CA bedraagt 580 fte. Omdat de taakstelling niet het aantal fte limiteert, zijn geen precieze uitspraken te doen over de ontwikkeling van de formatie van de ACM. Op basis van een eerste indicatie wordt verwacht dat de ACM op 1 januari 2013 van start gaat met een formatie van circa 550–555 fte. Na invulling van de taakstelling zal de formatie van de ACM vermoedelijk nog iets lager uitkomen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de veronderstelling klopt dat er bij schorsing en ontslag van bestuursleden van de ACM een ontslagvergoeding van maximaal € 75 000 wordt vergoed. Over de hoogte van de arbeidsvoorwaarden, waaronder de ontslagvergoeding, zullen afspraken worden gemaakt bij de benoeming van de bestuursleden van de ACM later dit jaar. Daarbij wordt vanzelfsprekend rekening gehouden met de voor overheidsfunctionarissen geldende regels voor arbeidsvoorwaarden, waaronder de ontslagvergoeding.

De leden van de D66-fractie vroegen om een toelichting op de passage uit de memorie van toelichting dat voorafgaand aan een eventuele herbenoeming van bestuursleden een betekenisvolle herbeoordeling zal

plaatsvinden. Met de toevoeging «betekenisvolle» wordt beoogd tot uiting te brengen dat elke herbeoordeling, op basis waarvan al dan niet wordt herbenoemd, zorgvuldig zal worden uitgevoerd. Daarbij geldt dat herbenoeming na een relatief lange benoemingsperiode van vijf of zeven jaren geen vanzelfsprekendheid is, ook niet ingeval van goed functioneren. Andere factoren dan het functioneren van de bestuurder in kwestie, zoals het belang van een onafhankelijke taakuitoefening door de ACM, spelen in de herbeoordeling een belangrijke rol.

De leden van de D66-fractie vroegen in hoeverre de regels over het bestuursreglement van de ACM afwijken van de methodiek bij de NMa, OPTA en CA. Wat voor het bestuursreglement van de ACM geldt, is gelijk aan wat voor de bestuursreglementen van de NMa en OPTA geldt. De methodiek waar de leden naar vroegen is vastgelegd in artikel 11 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en is daarmee in beginsel voor alle zelfstandige bestuursorganen dezelfde. Voor de CA geldt die methodiek momenteel niet, aangezien zij, anders dan de NMa en OPTA, geen zelfstandig bestuursorgaan is.

De leden van de D66-fractie vroegen hoe de carrièrekansen en ontwikkeling van het ACM-personeel worden geborgd indien sprake is van een verschil in visie tussen de ACM en de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik kortheidshalve naar mijn antwoord op de gelijksoortige vraag van de leden van de CDA-fractie in de vorige paragraaf.

Begroting

De leden van de D66-fractie vroegen hoe wordt voorkomen dat de ACM opnieuw zal worden geconfronteerd met te hoog ingeboekte besparingsbedragen van het kabinet. Hiervoor heb ik in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie toegelicht dat het bedrag van € 7,4 miljoen, waar de leden van de D66-fractie vermoedelijk op doelden, los staat van de samenvoeging en dus niet voor de samenvoeging is ingeboekt. Het bedrag van € 7,4 miljoen is de optelsom van de aan de NMa, OPTA en CA opgelegde taakstellingen. Het is nog te vroeg om te concluderen dat de ACM voor het behalen van de taakstelling in haar kosten zal moeten snijden. Zoals aangeven zullen de NMa, OPTA en CA in 2012 reeds € 1,4 miljoen besparen. De Instellingswet ACM zal een jaarlijkse besparing van € 3,3 miljoen opleveren die niet ten koste gaat van de kwaliteit van het toezicht. Alleen als de stroomlijnings- en vereenvoudigingsmaatregelen in het materiële wetsvoorstel minder besparingen opleveren dan het restant van € 2,7 miljoen moet de ACM aanvullende maatregelen nemen om de taakstelling van € 7,4 miljoen te halen. De taakstelling van € 7,4 miljoen volgt uit het Regeerakkoord. De vraag of volgende kabinetten verder zullen bezuinigen op de ACM kan ik niet beantwoorden.

Jaarverslag

De leden van de PvdA-fractie vroegen wat de onderdelen zijn waaruit het jaarverslag van de ACM zal komen te bestaan. Op grond van artikel 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen beschrijft het jaarverslag de taakuitoefening en het gevoerde beleid. Het jaarverslag beschrijft tevens het gevoerde beleid met betrekking tot de kwaliteitszorg. Artikel 6 van het wetsvoorstel bepaalt voorts dat het jaarverslag een globale beschrijving van de ontwikkeling van de markt in de postsector en de telecommunicatiesector bevat. Deze zaken dienen dus in ieder geval deel uit te maken van het jaarverslag. Hoe dit verder wordt opgezet en vormgegeven is aan de ACM.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of in het wetsvoorstel een uiterlijke en concrete termijn kan worden genoemd waarbinnen de bevindingen van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

betreffende het jaarverslag van de ACM aan de Tweede Kamer worden gestuurd. Op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen stelt de ACM jaarlijks voor 15 maart een jaarverslag op, dat wordt toegezonden aan beide ministers en aan beide Kamers der Staten-Generaal. Artikel 6 van het onderhavige wetsvoorstel bepaalt dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zo spoedig mogelijk zijn bevindingen omtrent het jaarverslag, alsmede de bevindingen van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu, aan de beide Kamers der Staten-Generaal zendt. Er is gekozen voor «zo spoedig mogelijk» in plaats van een concrete termijn om enige flexibiliteit te bieden en zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de huidige praktijk ten aanzien van het jaarverslag van de NMa. De bevindingen over het jaarverslag van de NMa worden immers steeds bijna gelijktijdig met het jaarverslag zelf aan het parlement gezonden. Dat zal bij het jaarverslag van de ACM niet anders zijn. De brief met bevindingen over het jaarverslag 2011 van de NMa is op 16 maart 2012 aan beide Kamers toegezonden, een dag na de publicatie van het jaarverslag door de NMa op 15 maart 2012 (Kamerstukken 2011/12, 24 036, nr. 394). In eerdere jaren werd deze brief zelfs verstuurd op de dag van publicatie van het jaarverslag zelf.

De leden van de SGP-fractie vroegen of er bereidheid bestaat 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 onder meer de weging van publieke belangen. Voorts vroegen deze leden naar de bereidheid om 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. Zoals uit het voorgaande is gebleken is het een zaak van de huidige toezichthouders en straks de ACM zelf om de bezuiniging van in totaal € 7,4 miljoen, die voortvloeit uit het Regeerakkoord, te realiseren. De samenvoeging draagt bij aan het behalen van die taakstelling. Het is, zoals ik in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie hierboven heb toegelicht nog niet te zeggen of de ACM aanvullende besparingsmaatregelen zal moeten nemen. Voor zover de ACM dat uiteindelijk toch zou moeten, gaat de ACM zelf over de wijze waarop zij dat doet. Dat past bij haar onafhankelijke positie en de zelfstandigheid van de uitoefening van de haar opgedragen taken.

Omdat de weging van publieke, niet-economische belangen in mededingingszaken van geval tot geval verschilt, denk ik niet dat het jaarverslag van de ACM steeds de meest voor de hand liggende plek is om informatie te geven over de wijze waarop de ACM omgaat met publieke belangen. De ACM heeft daarvoor ook andere mogelijkheden, zoals het organiseren van rondetafels. Ter uitvoering van een van de aanbevelingen uit het evaluatieonderzoek in 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 24 036, nr. 377) heeft de NMa een rondetafel georganiseerd over het meewegen van het belang van duurzaamheid in mededingingszaken. Dergelijke rondetafels zullen ook in de toekomst georganiseerd worden. Daarnaast overweegt de ACM de mogelijkheid om op haar website een databank te publiceren met relevante informatie over het meewegen van het belang van duurzaamheid in mededingingszaken. Welke keuze de ACM maakt is echter niet mijn zaak. Het is aan de ACM om te bepalen op welke wijze zij informatie verstrekt over het meewegen van deze belangen.

Informatie

De leden van de VVD-fractie vroegen of ik voornemens ben aan de voorgestelde informatiebepaling (artikel 7 van het wetsvoorstel) een zinsnede toe te voegen die waarborgt dat interne uitwisseling van informatie pas kan plaatsvinden na een zorgvuldige belangenafweging. Zoals de leden terecht aangaven heb ik in mijn brief van 8 juli 2011

(Kamerstukken II 2010/11, 31 490, nr. 69) inderdaad een passage opgenomen waar staat dat de informatie-uitwisseling binnen de nieuwe toezichthouder «kan worden vereenvoudigd door na zorgvuldige afweging van alle belangen toe te staan dat gegevens en inlichtingen die zijn verkregen op basis van één wet ook gebruikt mogen worden voor uitoefening van taken op basis van andere wetten door de nieuwe toezichthouder voor zover het Europees recht dat toestaat.» De bedoeling van deze passage was echter niet te zeggen dat telkens voorafgaand aan interne informatie-uitwisseling een zorgvuldige belangenafweging dient plaats te vinden, maar aan te geven dat op basis van een zorgvuldige belangenafweging is besloten tot het in de Instellingswet ACM opnemen van een bepaling die informatie-uitwisseling binnen de ACM toestaat. Ik heb dus niet beoogd en zie ook nu geen reden de interne informatie-uitwisseling van extra waarborgen te voorzien. Dat betekent overigens niet dat er in het geheel geen waarborgen gelden. Ook de interne informatie-uitwisseling zal moeten voldoen aan de eisen van de Wet bescherming persoonsgegevens, voor zover de voor een bepaalde taak verkregen informatie persoonsgegevens bevat. Dit betekent dat die persoonsgegevens alleen verder intern mogen worden verspreid voor zover dat nodig is voor de uitvoering van een andere aan de ACM opgedragen taak. Bovendien mogen persoonsgegevens niet intern worden verspreid, indien het verstrekken onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor deze gegevens zijn verkregen. Voorts is het intern verstrekken van persoonsgegevens niet toegestaan indien geheimhoudingsverplichtingen uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift zich daartegen verzetten. Overigens bevat het huidige artikel 91 van de Mededingingswet, waar de leden aan refereerden, geen borging met betrekking tot het binnen de NMa uitwisselen van informatie, maar regelt dat artikel alleen wanneer de NMa informatie aan externe partijen kan verstrekken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom in het wetsvoorstel de mogelijkheden voor de ACM om informatie te verstrekken aan andere bestuursorganen wordt geclausuleerd terwijl – naar aanleiding van de evaluatie van de Mededingingswet – juist beoogd was die mogelijkheden te verruimen. In de voorgestelde bepaling van artikel 7, derde lid, onder a, van het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid van de ACM om informatie te verstrekken aan andere bestuursorganen inderdaad geclausuleerd. De ACM mag alleen gegevens verstrekken indien bij ministeriële regeling is bepaald dat verstrekking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een aan dat bestuursorgaan opgedragen taak. Deze ACM-brede clausulering is nodig ter bescherming van bedrijven om te voorkomen dat de vaak gevoelige informatie waarover de ACM beschikt zonder noodzaak aan andere bestuursorganen zou kunnen worden verstrekt. Ondanks de clausulering betekent de nieuwe bepaling wel degelijk een verruiming ten opzichte van het huidige artikel 91 van de Mededingingswet, zoals ik naar aanleiding van de evaluatie van de NMa ook had toegezegd. Op basis van laatstgenoemd artikel kan de NMa namelijk alleen informatie verstrekken aan andere bestuursorganen indien dat bestuursorgaan is belast met de toepassing van mededingingsbepalingen. De ACM zal straks op grond van de nieuwe bepaling informatie, die zij in het kader van haar Mededingingswettaken verkregen heeft, ook aan andere bestuursorganen kunnen verstrekken, dan bestuursorganen die zijn belast met de toepassing van mededingingsbepalingen. Te denken valt aan de Autoriteit Financiële Markten en het Openbaar Ministerie. Bovendien kan informatie binnen de ACM worden verspreid voor zover die informatie ook nodig is voor de uitvoering van andere aan de ACM opgedragen taken. Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie op welke wijze wordt bepaald dat het verstrekken van gegevens noodzakelijk is voor de taakvervulling van een ander bestuursorgaan. Bij het vaststellen van de in

het voorgestelde artikel 7, derde lid, onder a, van de Instellingswet ACM bedoelde ministeriële regeling zal zorgvuldig worden nagegaan in hoeverre het verstrekken van bepaalde gegevens en inlichtingen noodzakelijk is voor een goede vervulling van aan andere bestuursorganen opgedragen taken, zoals het opsporen van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie of het houden van toezicht op de naleving door andere bestuursorganen en toezichthouders dan de ACM. Die exercitie zal zowel plaatsvinden voor bestuursorganen waaraan de NMa, OPTA en CA op basis van de huidige materiële wetten al gegevens verstrekken als voor eventuele nieuwe bestuursorganen. Overigens wordt bij nota van wijziging voorgesteld de formulering van artikel 7, derde lid, onder a, iets aan te passen zodat de ACM rechtstreeks informatie kan verstrekken aan bijvoorbeeld de Belastingdienst en dat niet indirect hoeft te gebeuren via het bestuursorgaan, de Minister van Financiën.

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vroegen of de ministeriële regeling die het verstrekken van gegevens aan bestuursorganen regelt zal worden voorgehangen bij het parlement.

In een dergelijke voorhang is niet voorzien. De ministeriële regeling zal inhoudelijk beperkt zijn tot het aanwijzen van bestuursorganen aan wie de ACM bevoegd is in de regeling omschreven gegevens en inlichtingen te verstrekken.

Voorts vroegen de leden van de fracties van de PvdA en het CDA om een overzicht van de instanties in Nederland en in andere landen aan wie de ACM gegevens moet kunnen verstrekken. Bij de instanties in Nederland gaat het om de bestuursorganen die in de nog vast te stellen ministeriële regeling zullen worden opgenomen. Daarbij wordt gedacht aan: de Belastingdienst/FIOD-ECD, het College bescherming persoonsgegevens, het Commissariaat voor de Media, De Dienst Nationale Recherche van het korps Landelijke politiediensten, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Kansspelautoriteit, de Nederlandsche Bank N.V., De Nederlandse Zorgautoriteit, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de Sociaal-Economische Raad en de Stichting Autoriteit Financiële Markten. Op basis van de nog vast te stellen nadere regels als bedoeld in het voorgestelde artikel 8 van de Instellingswet ACM zal naar huidige verwachting door de ACM ook informatie kunnen worden verstrekt aan het Agentschap Telecom, het Staatstoezicht op de Mijnen en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, en instanties die vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Milieu, zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport, behoren toegang te krijgen tot gegevens van de ACM. Bij de instanties in andere landen waaraan de ACM gegevens zal kunnen verstrekken valt op dit moment te denken aan: de Europese Commissie, het European Competition Network (ECN), het International Competition Network (ICN), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), het Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC), de Independent Regulators Group (IRG) en het Cross-border enforcement and coöperation (CPC) Network. In dit verband vroegen de leden van de fracties van de PvdA en het CDA welke randvoorwaarden er gelden voor het verstrekken van informatie door de ACM aan externe instanties. De randvoorwaarden die door de ACM in acht moeten worden genomen bij de verstrekking aan externe instanties zijn opgenomen in het voorgestelde artikel 7, derde en vierde lid, van de Instellingswet ACM. Aan een bestuursorgaan mag de ACM alleen gegevens verstrekken indien bij ministeriële regeling is bepaald dat de verstrekking nodig is voor de goede vervulling van een aan dat bestuursorgaan opgedragen taak. Aan een buitenlandse instelling mag de ACM alleen gegevens verstrekken die van betekenis (kunnen) zijn voor de uitoefening van de taak van die buitenlandse instelling en die buitenlandse instelling met taken is belast op een gebied waarop de ACM-taken ook betrekking hebben. Verder (vierde lid) mag verstrekking van gegevens

of inlichtingen aan een bestuursorgaan of buitenlandse instelling alleen plaatsvinden indien de geheimhouding van die gegevens of inlichtingen voldoende is gewaarborgd en voldoende is gewaarborgd dat die gegevens of inlichtingen niet zullen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor de ACM ze verstrekt.

Ook vroegen de leden van de fracties van de PvdA en het CDA welke andere instanties voordeel kunnen hebben van het ontvangen van informatie van de ACM. Voor het antwoord op deze vraag wordt korthedshalve verwezen naar de hierboven met name genoemde instanties waaraan op dit moment wordt gedacht. Alle bestuursorganen en buitenlandse instellingen waaraan momenteel wordt gedacht zijn daar opgenomen.

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vroegen naar voorbeelden waarin het verstrekken van informatie door de ACM aan andere instanties leidt tot vergroting van effectiviteit en efficiëntie. Bij onderzoeken van de NMa is het voorgekomen dat de NMa de beschikking krijgt over fiscale informatie die nuttig is voor de Belastingdienst of over informatie die relevant is voor het Openbaar Ministerie. Dat de NMa die informatie dan ook daadwerkelijk aan die instanties kan verstrekken verhoogt de effectiviteit en de efficiëntie van het toezicht. Straks bij de ACM zal dit niet anders zijn.

De leden van de fracties van de PvdA en het CDA vroegen op welke wijze gewaarborgd is dat buitenlandse instellingen die informatie ontvangen van de ACM daar op verantwoorde wijze mee omgaan. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vraag over de randvoorwaarden die gelden bij het verstrekken van gegevens door de ACM aan externe instanties op basis van het derde en vierde lid van voorgesteld artikel 7 van de Instellingswet ACM. Voor zover de verstrekking door de ACM persoonsgegevens betreft, biedt het vierde lid van artikel 7 een extra waarborg aan de eisen van geheimhouding en doelbinding die reeds in de Wet bescherming persoonsgegevens zijn neergelegd. De randvoorwaarden vereisen dat de ACM voorafgaand aan de eventuele verstrekking nagaat wat het taakgebied is van de buitenlandse instelling, of de gegevens voor de taakuitoefening van die buitenlandse instelling van betekenis kunnen zijn en of in de geheimhouding en doelbinding (gegevens mogen alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor ze zijn verstrekt) in het betreffende land en bij de betreffende instelling voldoende zijn gewaarborgd. Indien naderhand desondanks zou blijken dat de buitenlandse instelling niet op verantwoorde wijze met de gegevens is omgegaan, zal verdere gegevensverstrekking door de ACM aan die instelling uitblijven omdat gebleken is dat niet aan de randvoorwaarden wordt voldaan.

De leden van de CDA-fractie vroegen om een bevestiging dat artikel 7 van het wetsvoorstel geen beperking betekent van de rol van een onafhankelijk orgaan als de Stichting Reclame Code. Voorts vroegen zij of het huidige contract van de CA met de Stichting Reclame Code volledig in stand kan blijven. Ook na de oprichting van de ACM blijft het zeer belangrijk uit te gaan van het fundament van zelfregulering. Dit betekent dat de ACM in beginsel pas over zal gaan tot handhaving bij inbreuken met een collectief karakter op het consumentenrecht op het moment dat de markt niet voldoende in staat is (gebleken) door middel van zelfregulering of civielrechtelijke procedures schadelijke praktijken te stoppen. Om dit privaat fundament gestalte te geven, is de CA sinds haar oprichting verschillende vormen van samenwerking aangegaan met bestaande private partijen. Zo heeft zij op grond van artikel 6, tweede lid, Whc een samenwerkingsprotocol met de Stichting Reclame Code Commissie gesloten. In dit samenwerkingsprotocol zijn afspraken gemaakt om inbreuken met een collectief karakter op het consumentenrecht met betrekking tot misleidende en agressieve handelspraktijken op het gebied

van reclame en vergelijkende reclame, effectief en op een zo efficiënt mogelijke wijze te beëindigen. Het samenwerkingsprotocol zal door de ACM worden voortgezet, zodat de Stichting Reclame Code ook in de toekomst haar rol van een onafhankelijk orgaan kan blijven vervullen.

De leden van de fractie van D66 vroegen om een lijst van buitenlandse instellingen die in aanmerking zou komen voor verstrekking van informatie door de ACM. Voor het antwoord op deze vraag wordt kortheids- halve verwezen naar mijn antwoord op de gelijksoortige vraag van de leden van de fracties van de PvdA en het CDA eerder in deze paragraaf.

Beleidsregels en «ultra vires»

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe vanaf het moment van instelling van de ACM zal worden omgegaan met diverse procedures die nog liepen bij of jegens de NMa, OPTA en CA en of het niet voor de hand ligt dat de ACM na inwerkingtreding van de Instellingswet ACM in de plaats treedt van de huidige drie toezichthouders. Deze materie is geregeld in de zogenaamde overgangsbepalingen van hoofdstuk 4 van het wetsvoorstel. Geregeld is daar onder meer dat na inwerkingtreding van de Instellingswet ACM besluiten van de NMa, OPTA of CA worden aangemerkt als besluiten van de ACM, aanvragen en bezwaarschriften ingediend bij de NMa, OPTA of CA worden aangemerkt als bezwaarschriften ingediend bij de ACM, in bestuursrechtelijke rechtsgedingen de ACM in de plaats treedt van de NMa, OPTA en CA en dat in civielrechtelijke rechtsgedingen de Staat in de plaats treedt van de OPTA (de NMa en CA behoren al tot de rechtspersoon Staat). Dit komt overeen met wat de leden van de VVD-fractie als overgangsregeling suggereerden.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts hoe de overgang van beleidsregels is geregeld en in het bijzonder die van nieuwe beleidsregels over punitieve sancties. Beleidsregels zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Zoals uit het antwoord op de vorige vraag kan worden opgemaakt, betekent dit dat bestaande beleidsregels van de huidige drie toezichthouders zullen worden aangemerkt als beleidsregels van de ACM. Bestaande beleidsregels van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de Minister van Infrastructuur en Milieu of de huidige drie toezichthouders zullen na inwerkingtreding van de Instellingswet ACM blijven gelden. De bestaande door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (werkgebied NMa) en OPTA vastgestelde boetebeleidsregels zullen worden geïntegreerd en door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie worden vastgesteld. In die beleidsregel zal hij moeten regelen op welke overtredingen waarvoor een boete wordt opgelegd, die beleidsregel van toepassing zal zijn. Indien die nieuwe, geïntegreerde beleidsregel inhoudelijke wijzigingen bevat zal deze, zoals de leden van de VVD-fractie al suggereerden, alleen gelden voor «nieuwe gevallen» en zullen de oude beleidsregels nog gelden voor oude of lopende gevallen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen wat precies de rolverdeling wordt tussen de ACM en mij als het gaat om het opstellen van beleidsregels. De Minister kan op grond van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening van de ACM. De bevoegdheid van de ACM om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de door haar uitgeoefende bevoegdheden berust op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht. Het is mijn voornemen de bestaande rolverdeling tussen de Minister en de toezichthouders zo veel mogelijk ongemoeid te laten. Die rolverdeling is niet in beton gegoten aangezien beide bevoegdheden elkaar overlappen. Indien het gaat om de beleidsregels die invulling geven aan (begrippen in) een wettelijk toetsingskader op basis waarvan de ACM besluiten in individuele

gevallen neemt, zoals de uitleg van het kartelverbod, ligt het voor de hand dat de ACM zelf beleidsregels opstelt. Gaat het om zaken die een meer algemeen beleidsmatig karakter hebben, zoals de systematiek van boeteoplegging en – daarmee samenhangend – het verlenen van clementie in de boeteoplegging, dan stelt de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie of als het hem aangaat, de Minister van Infrastructuur en Milieu de beleidsregels vast. De bestaande boetebeleidsregels, waaronder de door OPTA vastgestelde boetebeleidsregels, zullen dus worden geïntegreerd en – net als nu bij de NMa – worden vastgesteld door de Minister. Voor het overige blijft de rolverdeling tussen de Minister en de ACM ongewijzigd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke ACM-besluiten door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie kunnen worden vernietigd wegens onbevoegdheid van de ACM, of de Minister van Infrastructuur en Milieu dezelfde vernietigingsbevoegdheid heeft en of deze vernietigingsbevoegdheid op dit moment ook geldt voor besluiten van de NMa, OPTA en CA. In artikel 10 van het wetsvoorstel is geregeld dat uitsluitend besluiten van algemene strekking door de Minister van Infrastructuur (taakgebied vervoer) of door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie of en Milieu (overige taakgebieden) kunnen worden vernietigd indien de ACM niet bevoegd was het betreffende besluit te nemen. Bij besluiten van algemene strekking van de ACM gaat het om algemeen geldende normen en niet om besluiten in een individueel geval. Te denken valt aan beleidsregels van de ACM maar bijvoorbeeld ook aan de codes op energiegebied die thans nog door de NMa worden vastgesteld op basis van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet (o.a. tarievencode en netcode). Daarmee wordt het vernietigingsrecht uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (artikel 22) voor de ACM ten dele buiten toepassing verklaard. Ten aanzien van de NMa en OPTA, die net als de ACM straks een zelfstandig bestuursorgaan zijn, beschikken de ministers dus in het geheel niet over een vernietigingsbevoegdheid. De huidige volledige buiten toepassing verklaring heeft ermee te maken dat de meeste besluiten van NMa en OPTA nu en de ACM straks geen besluiten van algemene strekking zijn maar besluiten in een individueel geval (beschikkingen), dat het niet wenselijk is dat een minister die besluiten van een onafhankelijke markttoezichthouder in individuele gevallen zou kunnen vernietigen (zie het kabinetsstandpunt «Een herkenbare staat: investeren in de overheid», Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20) en dat dit op grond van Europeesrechtelijke eisen ook niet mogelijk is. De beperkte vernietigingsbevoegdheid waarin het wetsvoorstel voorziet doet geen afbreuk aan de onafhankelijke taakuitoefening door de ACM. Dat wordt in het navolgende antwoord verder toegelicht.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom de bevoegdheid om besluiten van algemene strekking te vernietigen wegens onbevoegdheid van de ACM nodig en mogelijk is. Vooropgesteld zij het volgende. In de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn de bevoegdheden van een minister jegens onder hem ressorterende zelfstandige bestuursorganen geregeld. De bevoegdheid om besluiten van een zelfstandig bestuursorgaan te vernietigen is er één van. Uitgangspunt is dat die sturingsbevoegdheden op een zelfstandig bestuursorgaan van toepassing zijn. Als de bijzondere wetgever van de regeling in de Kaderwet wil afwijken, dient hij die afwijking te motiveren. Vanuit de Kaderwet bezien is dus niet zozeer de vraag relevant waarom er ten aanzien van de ACM een vernietigingsrecht zal gelden, maar moet gemotiveerd worden waarom dat vernietigingsrecht uit de Kaderwet geheel of gedeeltelijk niet zou gelden.

Op twee manieren is het vernietigingsrecht dat op besluiten van de ACM van toepassing zal zijn een beperkt vernietigingsrecht, vergeleken met het vernietigingsrecht van artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursor-

ganen. Ten eerste geldt het vernietigingsrecht niet met betrekking tot alle besluiten van de ACM maar alleen met betrekking tot besluiten van algemene strekking. Die beperking heeft te maken met de hierboven genoemde onwenselijkheid dat een minister besluiten van een onafhankelijke markttoezichthouder in individuele gevallen zou kunnen vernietigen en heeft bovendien te maken met de Europeesrechtelijke onafhankelijkheidseisen met betrekking tot nationale regulerende instanties. Welke die onafhankelijkheidseisen precies zijn is aangegeven in paragraaf 3 van het nader rapport (Kamerstukken II 2011/12, 33 186, nr. 4). Die Europeesrechtelijke onafhankelijkheidseisen staan – beknopt samengevat – in de weg aan elke vorm van bemoeienis van de minister met besluiten van de ACM in individuele gevallen. Ten tweede kan alleen worden vernietigd «wegens onbevoegdheid van de ACM» en dus niet wegens strijd met het recht of het algemeen belang (de algemene vernietigingsgronden genoemd in artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht). Die beperking hangt samen met de Europeesrechtelijke eis uit het derde pakket energierichtlijnen dat voor beleidsrichtsnoeren van de overheid geen plaats is als zij verband houden met de uit de richtlijnen voortvloeiende taken van de ACM. Dat werpt een belemmering op voor elke vernietigingsgrond die nog enige ruimte zou kunnen laten voor vernietiging op beleidsinhoudelijke gronden en dat is bij de vernietigingsgronden van de Algemene wet bestuursrecht het geval. Ook bij de toetsingsgrond «strijd met het recht» kan immers aan bepaalde begrippen in wetgeving een beleidsinhoudelijke invulling worden gegeven. Daarmee staat alleen de deur nog open voor de zuiver formele vernietigingsgrond dat een besluit onbevoegd is genomen.

Als alleen een dergelijke, langs twee lijnen beperkte vernietigingsbevoegdheid mogelijk is, kan de vraag rijzen of die bevoegdheid dan nog wel nodig en zinvol is. Een dergelijke bevoegdheid is echter wel degelijk nuttig en nodig. Uit een oogpunt van democratische legitimatie moet kunnen worden gecontroleerd of een zelfstandig bestuursorgaan binnen de grenzen blijft van de aan hem – met instemming van het parlement – toegekende taken en bevoegdheden. Dat is wat in paragraaf 4.6 van de memorie van toelichting wordt bedoeld met de behoefte aan en het belang van een heldere verdeling van de bevoegdheden tussen minister en ACM.

De leden van de PvdA-fractie vroegen een nadere toelichting van de regering waarom de vernietigingsbevoegdheid voor de Minister ten aanzien besluiten van algemene strekking noodzakelijk is en waarom deze bevoegdheid mogelijk is. De leden van de PvdA-fractie vroegen daarbij om een precieze aanduiding van welke Europese regels gelden waarbij een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de verschillende functies (consumentenrecht, mededinging en sectorale regulering). De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts welke bevoegdheden ministers in andere Europese landen hebben. Tot slot vroegen de leden van de PvdA-fractie hoe de bevoegdheden zich verhouden tot de bevoegdheden van de Europese Commissie.

De vernietigingsbevoegdheid van de Minister ten aanzien van besluiten van algemene strekking wegens onbevoegdheid van de ACM heeft een dubbele functie. Enerzijds draagt deze bevoegdheid bij aan een heldere afbakening van taken en bevoegdheden van de ACM en kan in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijk worden of de ACM zijn bevoegdheden ten aanzien van besluiten van algemene strekking heeft overschreden zonder dat daarvoor uitspraken van de rechter hoeven te worden afgewacht of corrigerende wet- en regelgeving. Anderzijds draagt deze bevoegdheid bij aan het beschermen van de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen. Voor zover de ACM door een besluit van algemene strekking in feite regels stelt die hetzij door de wetgever in formele zin (regering en Staten-Generaal), hetzij krachtens delegatie door de regering of de Minister vastgesteld hadden moeten worden, biedt de vernietigings-

bevoegdheid de mogelijkheid om de rol van de wet- en regelgever te beschermen.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de PvdA-fractie over welke Europese regels dienaangaande specifiek gelden verwijs ik kortheidshalve naar mijn antwoord op de vergelijkbare vraag van de leden van de PvdA-fractie over de eisen die de Europese regelgeving stelt aan de rechtspersoonlijkheid en personeel van de toezichthouder. In aanvulling daarop wijs ik nog op het feit dat de kaderrichtlijn (richtlijn 2002/21/EG) expliciet toestaat dat controle op de toezichthouder overeenkomstig de nationale grondwet wel is toegestaan (artikel 3, lid 3bis en overweging 11 van de kaderrichtlijn). In het kader van de derde energierichtlijnen (zie bijvoorbeeld overweging 34 van richtlijn 2009/72/EG) is ook expliciet geaccepteerd dat toezicht op de toezichthouder door regering en parlement conform de geldende constitutionele regels aanvaardbaar is. Gelet op deze inkadering van de onafhankelijkheidseisen die de Europese wetgever heeft gesteld, is een vernietigingsbevoegdheid ten aanzien van besluiten van algemene strekking die botsen met de wetgevende en regelgevende bevoegdheden van parlement en regering alleszins aanvaardbaar.

Ten aanzien van welke bevoegdheden ministers in andere lidstaten van de Europese Unie hebben, kan ik slechts aangegeven dat deze bevoegdheden van verschillende aard zijn afhankelijk van de constitutionele ordening in de desbetreffende lidstaten. Ik heb geen overzicht van deze bevoegdheden. Uiteraard zullen de toezichthouders moeten voldoen aan de onafhankelijkheidseisen die door de Europese kaders zijn gesteld. Tot slot kan ik opmerken dat de vernietigingsbevoegdheid van de Minister niet op gespannen voet staat met de bevoegdheden van de Europese Commissie, omdat de bevoegdheden van de Europese Commissie zien op de inhoud van de besluiten, terwijl de vernietigingsbevoegdheid van de Minister ziet op het doen respecteren van de rol van de Nederlandse wet- en regelgever.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder te zoeken naar mogelijkheden om toch te voorzien in een goedkeuringsbevoegdheid van de minister met betrekking tot beleidsregels van de ACM. Ik deel met deze leden dat gewaarborgd dient te zijn dat de bevoegdheden van de ACM niet te verstrekkend zijn. Mijns inziens is dat echter voldoende gewaarborgd nu het wetsvoorstel bijna geheel aansluit bij de in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen geregelde ministeriële sturingsbevoegdheden jegens zelfstandige bestuursorganen. De bevoegdheid om beleidsregels van een zelfstandig bestuursorgaan voorafgaand aan de vaststelling goed te keuren maakt van de regeling in die Kaderwet géén deel uit. Gelet op het uitgangspunt dat door de bijzondere wetgever zoveel mogelijk bij algemene wetten als de Kaderwet dient te worden aangesloten («comply or explain»), zie ik geen reden wel in een dergelijke goedkeuringsbevoegdheid te voorzien, daargelaten het feit dat dit Europeesrechtelijk ook niet mogelijk zou zijn.

In dat kader is het van belang de rol die beleidsregels kunnen spelen niet te overschatten. Een beleidsregel kan bijvoorbeeld geen nieuwe verplichtingen introduceren maar wettelijke bepalingen alleen uitleggen en de uitoefening van de reeds bij wet toegekende bevoegdheden inkaderen. Hoge administratieve lasten voor bedrijven en burgers kunnen dus als zodanig nooit het gevolg zijn van een beleidsregel van de ACM maar uitsluitend van een wettelijk voorschrift.

Daarnaast staan de eisen die de richtlijnen van het derde energiepakket en de nieuwe richtlijnen op het gebied van telecomunicatie in de weg aan een ACM-breed inzetbare ministeriële goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van beleidsregels van de ACM. Beide Europeesrechtelijke kaders eisen dat de ACM juridisch gescheiden is en functioneel onafhankelijk van enige andere publieke of particuliere entiteit. De ACM moet zelfstandig

besluiten kunnen nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan. Het vaststellen van beleidsregels door de ACM ter inkadering van de eigen bevoegdheidsuitoefening en uitlegging door de ACM van wettelijke begrippen, past binnen de taken en bevoegdheden die volgens de Europese richtlijnen in onafhankelijkheid ten opzichte van andere publieke entiteiten of politieke organen uitgeoefend moeten kunnen worden. Een goedkeuringsbevoegdheid van de Minister voor beleidsregels vastgesteld door de ACM past niet bij deze onafhankelijke bevoegdheidsuitoefening, omdat dit een mogelijkheid van beïnvloeding door de Minister introduceert ten aanzien van de bevoegdheidsuitoefening door de ACM. Een dergelijk vermoeden van beïnvloeding wordt verder versterkt door de omstandigheid dat de algemene regeling van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in een dergelijke bevoegdheid niet voorziet. Te meer daar de huidige praktijk daartoe ook geen enkele aanleiding geeft: van de materiële wetten voorziet thans alleen de Mededingingswet in een dergelijke goedkeuringsbevoegdheid. Tot slot kan nog worden gewezen op de nieuwe bevoegdheid die de Minister krijgt toegekend om besluiten van algemene strekking van de ACM (dit omvat dus beleidsregels vastgesteld door de ACM) te vernietigen wegens onbevoegdheid. Deze bevoegdheid biedt de Minister de mogelijkheid om ervoor te zorgen dat de besluiten van algemene strekking van de ACM niet verder gaan dan hetgeen door de Nederlandse (en Europese) wetgever als taken en bevoegdheden aan de ACM is toegekend. Hiermee wordt voorkomen dat de ACM in feite regels gaat stellen die eigenlijk door de Nederlandse wet- of regelgever zelf dienen te worden vastgesteld overeenkomstig de gebruikelijke normale grondwettelijke procedures. Daarmee wordt een deel van de functie die besloten ligt in een goedkeuringsbevoegdheid van de minister met betrekking tot beleidsregels van de ACM op andere wijze gerealiseerd, zonder dat de daaraan verbonden nadelen zich voordoen en met behoud van de onafhankelijkheid van de ACM ten aanzien van de invulling en toepassing van de eigen bevoegdheden.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of concretisering van de normen niet zoveel mogelijk zou moeten plaatsvinden bij algemene maatregel van bestuur (amvb) met voorhang bij het parlement. Voor de beantwoording van deze vraag is het van belang wat verstaan wordt onder concretisering. Ik ben het met deze leden eens als ze met de vraag willen aangeven dat normstelling zelf een zaak is van wetgeving (wetten, amvb's en ministeriële regelingen), waarbij uitgangspunt is dat naarmate de normstelling technischer en gedetailleerder («concreter») wordt een lager regelgevingsniveau voor de hand ligt. Dit is ook verwoord in Aanwijzing 26, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving waar staat dat het laagste regelgevingsniveau, te weten een ministeriële regeling, alleen toelaatbaar is als het gaat om voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een hogere regeling, voorschriften die vaak moeten worden gewijzigd en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.

Voor zover deze leden met de vraag bedoelden dat de ACM concrete normen zou kunnen stellen bij beleidsregel, ben ik het echter niet met hen eens. In een beleidsregel kan geen normstelling plaatsvinden, ook geen concrete normstelling. In een beleidsregel kan de ACM alleen uitleg geven aan begrippen in wetten, amvb's en ministeriële regelingen voor zover dat begrip ruimte laat voor interpretatie en het betreffende begrip in een bepaling staat die een bevoegdheid regelt van de ACM. De ACM is met andere woorden alleen bevoegd tot het uitleggen van een begrip door middel van een beleidsregel als zij die uitleg nodig heeft voor de uitvoering van een aan haar opgedragen taak of bevoegdheid. Als bijvoorbeeld de ACM bevoegd zou zijn tot het verlenen van een ontheffing indien gebleken is van een «tekort», mag de ACM in een beleidsregel

uitleggen hoe zij bij het uitoefenen van haar ontheffingsbevoegdheid het begrip «tekort» zal uitleggen. Zij mag echter in diezelfde beleidsregel niet regelen dat ze ook ontheffing zal verlenen op andere gronden dan de «tekort»-grond, want dan zou ze aan normstelling doen en dat is voorbehouden aan de wetgever (wetten), regering (amvb's) of minister (ministeriële regelingen). De ACM kan dus door middel van beleidsregels haar bevoegdheden niet uitbreiden of nieuwe normen stellen, maar alleen begrippen in de reeds aan haar opgedragen taken en bevoegdheden uitleggen. Voor zover de ACM daarbij toch «buiten haar boekje zou gaan» en meer zou regelen bij beleidsregel dan is toegestaan, kan (dat deel van) die beleidsregel worden vernietigd wegens onbevoegdheid van de ACM («ultra vires» vernietigingsbevoegdheid).

Ten slotte wil ik nog opmerken dat de veronderstelling die in de vraag van de genoemde leden besloten lijkt te liggen dat amvb's steeds met parlementaire voorhang tot stand komen, niet juist is. Dat zou haaks staan op het in Aanwijzing 35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving geformuleerde uitgangspunt dat voor formele betrokkenheid van het parlement bij amvb's en ministeriële regelingen geen plaats is, tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan. Achtergrond van deze aanwijzing is dat de wetgever (regering en parlement) steeds zoveel mogelijk een eenduidige, heldere keuze dient te maken over het niveau waarop een bepaald onderwerp moet worden geregeld. Of iets wordt in de wet zelf geregeld en dus door regering en parlement, of de wetgever kiest voor een lager regelgevingsniveau en dus voor regeling door de regering (amvb) of de minister (ministeriële regeling).

De leden van de CDA-fractie vroegen naar voorbeelden van situaties waarin ik van mijn «ultra vires»-bevoegdheid gebruik zou kunnen maken. Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik allereerst naar de beantwoording van de vorige vraag van deze leden. In die beantwoording is een voorbeeld genoemd dat betrekking heeft op beleidsregels van de ACM. Te denken valt ook aan de zogenaamde codes van de ACM op energiegebied, zoals de tarieencode en de meetcode, die eveneens besluiten van algemene strekking zijn. Indien in een dergelijke code iets geregeld zou zijn waarvoor geen basis is te vinden in het bij of krachtens de Elektriciteitswet 1998 of Gaswet geregelde, heeft de ACM het besluit tot vaststelling van (dat deel van) die code onbevoegd genomen en kan (dat deel van) die code worden vernietigd. Uiteraard zal pas tot vernietiging worden overgaan als andere middelen, zoals overleg met de ACM (zie ook artikel 10:41, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht), niet tot resultaat hebben geleid.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het wetsvoorstel voldoende instrumenten biedt om rekening te houden met alle betrokken publieke belangen en om die belangen te waarborgen. Met de instelling van de ACM gaan de wettelijke taken die de NMa, OPTA en CA uitvoeren over naar de ACM. Het wetsvoorstel laat in beginsel de wettelijke taken, bevoegdheden en procedures onveranderd. Een vereenvoudiging en stroomlijning van wettelijke taken, bevoegdheden, en procedures wordt in het materiële wetsvoorstel geregeld. De instrumenten van de ACM zullen dus dezelfde zijn als de instrumenten van de NMa, OPTA en CA nu (met als uitzondering enkele wijzigingen ten aanzien van het instrumentarium op het gebied van consumentenbescherming binnen de Wet handhaving consumentenbescherming). Dit betekent bijvoorbeeld dat de ACM straks, net zoals bijvoorbeeld de NMa nu, ruimte en instrumenten heeft om rekening te houden met publieke belangen. Waar de wet ruimte biedt, kan de ACM in mededingingszaken, aan de hand van de omstandigheden van de betreffende zaak, de afweging maken welk belang in casu zwaarder weegt. Die afweging staat uiteraard open voor rechterlijke toetsing. De leden van de CDA-fractie vroegen of de in artikel 5d van de Mededingingswet geregelde bevoegdheid blijft bestaan. Ook vroegen deze leden in hoeverre de ACM bij de toepassing van het kartelverbod rekening kan

houden met publieke belangen – duurzaamheid bijvoorbeeld – indien ondernemingen in dat kader onderlinge afspraken willen maken. In artikel 5d van de Mededingingswet wordt geregeld dat beleidsregels met betrekking tot de uitoefening van de in de Mededingingswet aan de NMa toegekende bevoegdheden betrekking kunnen hebben of mede betrekking kunnen hebben op de wijze waarop de NMa bij de toepassing van artikel 6, derde lid, andere belangen dan economische belangen in zijn afweging moet betrekken. Het wetsvoorstel wijzigt aan dit artikel niets. De ACM zal dus op dezelfde wijze als de NMa thans bij de toepassing van artikel 6, derde lid, van de Mededingingswet (uitzondering op het kartelverbod) rekening kunnen houden met andere dan economische belangen. In het voorgaande is hierop verder ingegaan in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie hierover (hoofdstuk 3, paragraaf Consumentenbescherming).

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de mogelijkheid dat beleidsregels van de ACM die tot stand komen op basis van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie worden afgekeurd. Zoals hierboven naar voren is gekomen, kunnen beleidsregels van de ACM alleen een invulling geven aan voor interpretatie vatbare begrippen in artikelen die een bevoegdheid opdragen aan de ACM. Die beperking dat beleidsregels alleen betrekking kunnen hebben op aan de ACM toekomende bevoegdheden, vloeit voort uit artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht. Het artikel is echter meer dan een beperking: indien de beperking in acht wordt genomen vormt het voor (zelfstandige) bestuursorganen ook de basis om beleidsregels te kunnen vaststellen. Eerder is al belicht dat ik geen goedkeuringsbevoegdheid zal hebben met betrekking tot beleidsregels van de ACM. Wel zal ik beleidsregels van de ACM die meer regelen dan thuishoort in een beleidsregel, kunnen vernietigen. Een dergelijke beleidsregel heeft de ACM dan immers niet bevoegd genomen. Zaken die niet thuishoren in een beleidsregel zijn zaken waarvoor geen ruimte wordt geboden door de definitie van beleidsregel (artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht) in combinatie met genoemd artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en de in de materiële wetten geregelde bevoegdheden van de ACM.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de Tweede Kamer standaard wordt geïnformeerd over beleidsregels die tot stand komen op basis van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht of artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Op basis van de genoemde twee artikelen komt het merendeel van de beleidsregels in Nederland tot stand. De beleidsregels worden algemeen bekendgemaakt door middel van publicatie in de Staatscourant. Dit is geregeld in artikel 3:42, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Op die manier kan een ieder van beleidsregels kennisnemen en dus ook van toekomstige beleidsregels betreffende de taakuitoefening van de ACM. Het parlement wordt niet afzonderlijk op de hoogte gesteld van iedere beleidsregel.

De leden van de CDA-fractie vroegen ten slotte naar de mogelijkheden van de Tweede Kamer om ongewenste beleidsregels ter discussie te stellen en of het wenselijk is die mogelijkheden te creëren. Zoals in het voorgaande naar voren is gekomen worden het markttoezicht en consumentenbescherming aan een zelfstandig bestuursorgaan, de ACM, opgedragen om te bereiken en te waarborgen dat het deskundig en onafhankelijk van de politiek wordt uitgeoefend. Die taak, en de in dat kader aan de ACM toegekende bevoegdheden, dient de ACM dan ook zelfstandig ten opzichte van de politiek te kunnen uitoefenen. Indien de formulering van een in dat kader aan de ACM opgedragen bevoegdheid interpretatieruimte bevat en de ACM besluit om in een beleidsregel uit te leggen hoe zij die ruimte bij het uitvoeren van haar bevoegdheid zal invullen, is dat een wezenlijk onderdeel van die zelfstandige bevoegdheidsuitoefening. Ik vind het niet wenselijk dat het parlement of ik die

uitleg ter discussie zou kunnen stellen. Wel kan die uitleg uiteraard door de bestuursrechter worden getoetst. Het ligt anders als het gaat om beleidsregels die de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie vaststellen op basis van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Op die beleidsregels kan het parlement deze ministers uiteraard wel aanspreken. Ook kan het parlement hen aanspreken op de wijze waarop zij al dan niet gebruik maken van de bevoegdheid om beleidsregels van de ACM te vernietigen wegens onbevoegdheid van de ACM («ultra vires»-vernietigingsbevoegdheid).

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de achtergrond van het opnemen van de «ultra vires»-bevoegdheid in het wetsvoorstel. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord eerder in deze paragraaf op de door de leden van de PvdA-fractie gestelde vraag naar de noodzaak en wenselijkheid van deze bevoegdheid.

De leden van de fractie van D66 vroegen voorts of niet ten aanzien van alle zelfstandige bestuursorganen in de «ultra vires»-vernietigingsbevoegdheid zou moeten worden voorzien, als die bevoegdheid nodig is. Zoals al in het voorgaande naar voren is gekomen regelt artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen ten algemene dat besluiten van een zelfstandig bestuursorgaan kunnen worden vernietigd door de minister die het aangaat. Vanwege de geldende Europeesrechtelijke onafhankelijkheidseisen met betrekking tot nationale regulerende instanties, is die bevoegdheid in het geval van de ACM echter te ruim. Vandaar dat deze in het wetsvoorstel is teruggebracht tot de beperktere «ultra vires»-vernietigingsbevoegdheid.

De leden van de fractie van D66 vroegen met betrekking tot de «ultra vires»-bevoegdheid verder nog wie de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ACM enerzijds en de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de Minister van Infrastructuur en Milieu anderzijds bewaakt en door wie dit wordt getoetst. Zoals in deze paragraaf in de beantwoording van vragen van de leden van de CDA-fractie is toegelicht dient de «ultra vires»-vernietigingsbevoegdheid vooral als slot op de deur van de aan de ACM toegekende bevoegdheden. Met de vernietigingsbevoegdheid kan immers een halt worden toegeroepen aan besluiten van algemene strekking van de ACM waarin meer wordt geregeld dan waartoe de ACM op grond van wetten, amvb's en ministeriële regeling bevoegd is. Daarmee is de verantwoordelijkheidsverdeling aan de ACM en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verantwoordelijke minister en de ACM als zodanig dus een zaak die in wetten, amvb's en ministeriële regelingen is vastgelegd door de (gedelegeerde) wetgever. De bewaking van die toedeling en verdeling via de «ultra vires»-vernietigingsbevoegdheid is een zaak van de verantwoordelijke minister. Uiteindelijk is het de rechter die kan toetsen of een besluit van de ACM gebaseerd is op een toereikende wettelijke grondslag en of een vernietigingsbesluit in rechte kan standhouden.

De leden van de fractie van D66 vroegen ten slotte of de Tweede Kamer over een vernietigd besluit zal worden geïnformeerd. Indien de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie of de Minister van Infrastructuur en Milieu in een uiterst geval tot vernietiging van een besluit van algemene strekking van de ACM overgaan wegens onbevoegdheid van de ACM, dan zal dat vernietigingsbesluit volgens de regels van de Algemene wet bestuursrecht worden bekendgemaakt. Dat omvat niet het informeren van de Tweede Kamer. De ACM zal wel jaarlijks zijn jaarverslag aan het parlement toesturen. Het ligt in de rede dat daarin melding wordt gemaakt van een vernietiging door de minister van een besluit van algemene strekking van de ACM. En anders zal daarvan in elk geval melding worden gedaan in de bevindingen die de Minister van

6. Verhouding van het wetsvoorstel met andere wetten

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de gevolgen van de onafhankelijkheidseisen uit het derde pakket energierichtlijnen voor de samenvoeging van NMa, OPTA en CA. De door deze leden bedoelde richtlijnen (Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG (PbEU 2009, L 211) en Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG (PbEU 2009, L 211)) bevatten in artikel 35 (derde elektriciteitsrichtlijn) en artikel 39 (derde gasrichtlijn) diverse onafhankelijkheidseisen met betrekking tot nationale regulerende instanties (NRI's). Uit die eisen samen komt inderdaad het beeld naar voren dat verzekerd dient te zijn dat de NRI zelfstandig besluiten kan nemen, onafhankelijk van een politiek orgaan. Het waarborgen van dat belang heeft in het wetsvoorstel dan ook voorop gestaan. Alles wat nodig is om een zelfstandige taakuitoefening door de ACM te borgen is in het wetsvoorstel opgenomen. In dat kader zijn ook de sturingsbevoegdheden uit de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen tegen het licht gehouden alsmede specifieke sturingsbevoegdheden in de materiële wetten. Concreet heeft dit het volgende opgeleverd. Eerder is naar voren gekomen dat rechtspersoonlijkheid en eigen personeel geen voorwaarden zijn voor de zelfstandige taakuitoefening door de ACM (zie de beantwoording van de vragen daarover van de leden van de VVD-fractie en de leden van de CDA-fractie aan het begin van hoofdstuk 5, paragraaf Onafhankelijkheid en rechtspersoonlijkheid). Daarin is dan ook niet voorzien in het wetsvoorstel. Wél is in artikel 9 van het wetsvoorstel als extra waarborg de bepaling uit het wetsvoorstel tot implementatie van het derde pakket energierichtlijnen (Kamerstukken 32 814) overgenomen, inhoudend het verbod om instructies in een individuele zaak te geven (minister) of te ontvangen (ACM). In aansluiting bij artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is voorts voorzien in een vernietigingsbevoegdheid, zij het een beperkte onder meer omdat het derde pakket energierichtlijnen tot die beperking noodzaakt. En tenslotte is, in aansluiting bij de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Europeesrechtelijke eisen van onder meer het derde pakket energierichtlijnen, afgezien van de eis dat beleidsregels van de ACM de goedkeuring van de verantwoordelijke minister behoeven. Artikel 51 van de Mededingingswet, dat een dergelijke bevoegdheid regelt voor mededingingsbeleidsregels van de NMa, is in het wetsvoorstel geschrapt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in hoeverre voor de ACM een van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen afwijkende regeling geldt. Voor de beantwoording van deze vraag wordt korthedshalve verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de fracties van de PvdA en het CDA in hoofdstuk 3, paragraaf Aansturing. De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom er een maximum aan boetes voor bestuursrechtelijke overtredingen wordt gesteld. De reden daarvoor is dat artikel 5:46, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht daartoe verplicht. Genoemde bepaling regelt dat de wet moet regelen welke boete ten hoogste voor een bepaalde overtreding kan worden opgelegd. Ook vroegen de leden van de PvdA-fractie of het mogelijk is dat het bij wet geregelde boetemaximum lager is dan de winst die de overtreder met zijn overtreding heeft behaald. Het doel van punitieve sancties als de bestuurlijke boete is onder meer te voorkomen dat overtredingen worden begaan. Het boetemaximum dient dus hoog

genoeg te zijn om ondernemers ervan te weerhouden een overtreding te begaan. De voorgestelde verhoging van het boetemaximum in de Wet handhaving consumentenbescherming (€ 450 000) draagt bij aan die beoogde speciale preventie (de overtreder moet een boete financieel «voelen») en generale preventie (potentiële overtreders moeten worden afgeschrikt). Niet uit te sluiten valt echter dat de met een overtreding behaalde winst hoger kan zijn dan dit boetemaximum. Die garantie is evenmin te geven bij een omzetgerelateerd in plaats van absoluut boetemaximum. Indien gedupeerden via de rechter trachten hun schade te verhalen op de overtreder, zal die eventuele winst wel verder worden beperkt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de nieuwe bevoegdheden die door het wetsvoorstel worden toegevoegd aan de Wet handhaving consumentenbescherming alleen gelden in het kader van de Whc of dat de ACM deze bevoegdheden op alle terreinen krijgt. In de Instellingswet ACM is een beperkt aantal nieuwe bevoegdheden opgenomen om het instrumentarium op het gebied van consumentenbescherming te versterken. Deze wijzigingen vloeien voort uit een recente evaluatie van de CA (Kamerstukken II 2011/12, 33 070, nr. 1 en bijlage) en uit debatten met de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2008/09, 24 095, nrs. 240, 237 en 250). Dit wetsvoorstel laat echter in beginsel de wettelijke taken, bevoegdheden en procedures onveranderd. Een vereenvoudiging en stroomlijning van wettelijke taken, bevoegdheden en procedures, die zullen leiden tot een effectievere en efficiëntere uitvoering van het markttoezicht, wordt in een separaat materieel wetsvoorstel geregeld. De nieuwe bevoegdheden die gaan gelden in het kader van de Whc zijn een uitzondering hierop. In het materiële wetstraject wordt bezien of ook voor de overige onderdelen van de ACM deze bevoegdheden wenselijk, nuttig en noodzakelijk zijn. Overigens wordt in veel bestaande wetten al in de mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen voorzien.

De leden van de SP-fractie vroegen waarom een maximum aan de boete wordt gesteld en of hierdoor de mogelijkheid bestaat dat de winst die met een overtreding wordt behaald hoger is dan de maximale boete die de ACM kan opleggen. Ik verwijs kortheidshalve naar mijn antwoorden op soortgelijke vragen van de leden van de PvdA-fractie eerder in dit hoofdstuk.

De leden van de fractie van D66 vroegen welke onderdelen van de Mededingingswet, Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (Wet OPTA) en de Wet handhaving consumentenbescherming het wetsvoorstel zonder meer vervallen en wat daarvan de reden is. In de Mededingingswet, Wet OPTA en Wet handhaving consumentenbescherming vervallen in verband met de instelling van de ACM in het wetsvoorstel de bepalingen over de instelling van NMa, OPTA en CA, de bepalingen over benoeming en ontslag van de bestuurders, etc. Deze bepalingen komen als zodanig uiteraard in het wetsvoorstel niet terug. Voor het overige vervalt in de Mededingingswet mijn goedkeuringsrecht met betrekking tot mededingingsbeleidsregels. Waarom deze bevoegdheid niet ACM-breed terugkomt, is in het voorgaande reeds meermalen toegelicht. In de Wet OPTA vervallen voor het overige een aantal inmiddels uitgewerkte bepalingen en een taakbepaling. Ook die taakbepaling kan zonder meer vervallen omdat de taken van de OPTA (en straks) ACM in de Telecommunicatiewet en Postwet 2009 staan en artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel daarnaar verwijst. In de Wet handhaving consumentenbescherming vervallen voor het overige geen onderdelen zonder dat het wetsvoorstel of de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen daarvoor een vervangende of andere regeling biedt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen om een nadere onderbouwing van het voor de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) voorgestelde boetemaximum van € 450 000. Voor de keuze voor het bedrag van € 450 000 geldt het volgende. In het wetsvoorstel is bepaald dat het boeteregime voor overtredingen van de bestuursrechtelijk te handhaven bepalingen op het gebied van consumentenbescherming wordt geüniformeerd (onderdeel b van de bijlage bij de Whc). In artikel 2.9 van de Whc is bepaald dat overtreding van de normen uit onderdeel b van de bijlage bij de Whc beboet kunnen worden. De geldboete bedraagt daarbij momenteel ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht (artikel 2.15, eerste lid, Whc), wat op dit moment neerkomt op € 76 000. Met de implementatie van de Richtlijn Oneerlijke handelspraktijken in afdeling 3a van titel 3 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: wet oneerlijke handelspraktijken) en de handhaving daarvan in de Whc (artikel 8.8 Whc), is in de Whc een tweede categorie beboetbare overtredingen geschapen. Een overtreding van de wet oneerlijke handelspraktijken kan beboet worden tot een maximum van € 450 000 (artikel 2.15, tweede lid, Whc). De ervaringen die zijn opgedaan met de handhaving op basis van de Whc hebben geleerd dat overtredingen die tot maximaal € 76 000 beboet kunnen worden niet minder ernstig zijn dan overtredingen waarvoor een boete van maximaal € 450 000 kan worden opgelegd en dat het boetemaximum van € 76 000 te laag is om afschrikwekkend te zijn (zie Kamerstukken II 2011/12, 33 070, nr. 1 en bijlage, blz. 75). Om deze reden wordt voorgesteld voor de hele Whc het boetemaximum te stellen op € 450 000 per overtreding. Van een dergelijk maximum gaat naar verwachting voldoende preventieve werking uit.

7. Uitvoerbaarheidstoets en advies Cbp

De leden van de D66-fractie wilden graag de gezamenlijke uitvoerbaarheidstoets van de NMa, OPTA en CA ontvangen. De uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT), die de toezichthouders op 16 augustus 2011 hebben uitgebracht, is zoals gebruikelijk door de toezichthouders gepubliceerd op het moment dat het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer is aangeboden (eind februari 2012). De UHT is te vinden op de internetpagina's van de toezichthouders. Deze pagina's staan vermeld in het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie over de UHT in hoofdstuk 2, paragraaf Gescheiden wetstrajecten instellingswet en materiële wet.

8. Regeldruk

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) is verzocht om een berekening te maken van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Ze vroegen voorts waarom dat eventueel niet is gebeurd en wat de bevindingen waren als dat wel is gebeurd. Het is niet langer de taak van Actal om een berekening te maken van de administratieve lasten. Dit is de taak van ministeries zelf, waarbij Actal toeziet op de kwaliteit van dat proces via een jaarlijkse systeemtoets. De uitkomsten van de berekening van de administratieve lasten zijn te vinden in paragraaf 7 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vroegen of Actal is verzocht om een berekening te maken van de administratieve lasten van dit wetsvoorstel voor burgers en bedrijven. Ik verwijs naar mijn antwoord op de gelijklopende vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de CDA-fractie vroegen of Actal heeft getoetst of de huidige opzet waarin de ACM haar eigen toezichtsregels opstelt nog risico's met

zich meebrengt voor een oncontroleerbare of onbeheersbare stijging van de administratieve lasten. Ze vroegen voorts waarom dat eventueel niet is gebeurd en wat de bevindingen waren als dat wel is gebeurd. In de huidige opzet kan de ACM beleidsregels opstellen op grond van 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht. In beleidsregels geeft de ACM aan hoe zij in de praktijk uitvoering geeft aan haar wettelijke taken; een concretisering van wettelijke normen derhalve. Het karakter van beleidsregels is dusdanig dat zij geen nieuwe verplichtingen kunnen bevatten voor burgers of bedrijven. Een risico dat beleidsregels in de huidige opzet bij de ACM een oncontroleerbare of onbeheersbare stijging van de administratieve lasten meebrengen, bestaat daarom niet. Ter verdere toelichting hiervan verwijs ik naar mijn antwoord op de eerste vraag van de leden van de CDA-fractie in de paragraaf Beleidsregels en «ultra vires» in hoofdstuk 5. Ik wijs er ten slotte nog op dat de NMa en OPTA als zelfstandige bestuursorganen ook nu al de bevoegdheid hebben om beleidsregels vast te stellen. De samenvoeging verandert niets aan die bevoegdheid.

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