

Vergaderjaar 2012–2013

**33 186**

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

**C**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 1 november 2012

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Algemeen**

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en willen van de gelegenheid gebruik maken de regering enkele vragen te stellen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en hebben enkele vragen aan de regering over dit wetsvoorstel.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven op zichzelf de doelstelling van de regering om tot één toezichthouder te komen, maar vinden de keuze om de instellingswet en de inhoud separaat te behandelen geen gelukkige. Daarnaast hebben de leden van de CDA-fractie zorgen over een aantal aspecten van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de **PVV** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben enkele vragen aan de regering.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben enkele vragen aan de regering.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heynert (VVD) (voorzitter), Terpstra (CDA), Noten (PvdA) (vice-voorzitter), Sylvester (PvdA), Essers (CDA) Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Schaap (VVD), Smaling (SP), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Lange (OSF), Schrijver (PvdA), Postema (PvdA), Vlietstra (PvdA), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), Vac. (VVD), Bröcker (VVD), Beckers (VVD), Van Beek (PVV)

## VVD

### *Timing wetsvoorstel*

De leden van de **VVD**-fractie delen de kritiek van de Raad van State met betrekking tot de gescheiden wetsvoorstellen en begrijpen niet waarom er zoveel haast is om de Instellingswet nu in te voeren en waarom niet gewacht kan worden op de materiële wet (Stroomlijningswet) zodat beide wetsvoorstellen tegelijk behandeld kunnen worden. Immers, de toezichthouders delen al een gebouw, evenals enkele faciliterende diensten en voeren inmiddels een gezamenlijk HR-beleid. De besparingen waarvan sprake is en die zonder Stroomlijningswet kunnen worden behaald, zijn dus al gerealiseerd. Kan de regering dit bevestigen? Zo nee, welke besparingen zijn er dan nog meer mogelijk in 2013? Kan de regering bevestigen dat er geen personeel wordt ontslagen, maar dat alleen personeel afvloeit via natuurlijk verloop? Indien dit zo is, is onzekerheid voor personeel ook geen argument voor invoering per 1 januari 2013.

Voorts vernemen de leden van de VVD-fractie graag van de regering wanneer het wetsvoorstel omtrent de Stroomlijningswet wordt ingediend. Deze leden wensen volgend najaar niet weer voor een *fait accompli* te worden gesteld door in het najaar een wetsvoorstel voorgelegd te krijgen dat per 1 januari daaropvolgend geacht wordt in werking te treden.

### *Bevoegdheden ACM*

Deze leden hebben absolute bezwaren tegen de naar hun mening veel te ruime mogelijkheden die de nieuwe Autoriteit Consument en Markt (ACM) op basis van artikel 7 krijgt om gegevens en inlichtingen te verkrijgen en de bevoegdheid om de informatie uit te wisselen binnen de ACM en met andere binnenlandse (artikel 7 lid 3a) en buitenlandse instellingen met een vergelijkbare taak als de ACM (lid 3b).

Met uitzondering van het moment waarop informatie door de ACM wordt opgevraagd of ingevorderd (dan staat onder omstandigheden de gang naar de civiele rechter open op basis van artikel 5:13 Awb) ontbreken wettelijke waarborgen die ondernemingen in staat stellen om op te komen voor de bescherming van hun belangen, zoals een recht van de betrokken onderneming om te worden geïnformeerd omtrent het gebruik van informatie die op haar betrekking heeft voor een ander doel dan waarvoor de informatie is verkregen, zowel door de ACM als door andere instanties. Ook zouden ondernemingen een recht van verzet moeten krijgen waarbij een rechtsgang openstaat tegen het verstrekken van informatie door ACM aan een derde instantie. Graag krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de regering.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie zich af hoe deze regeling zich verhoudt tot het recente Europese voorstel voor een privacyverordening<sup>1</sup>?

Indien de regering overtuigende argumenten heeft dat uitstel van inwerkingtreding onmogelijk is, willen de leden van de VVD-fractie in elk geval dat artikel 7 nu niet in werking treedt. Naar de mening van deze leden biedt artikel 47 daarvoor de mogelijkheid. De ACM kan op basis van de bestaande wetgeving blijven functioneren, nu dat ook al voor de overige wettelijke taken, bevoegdheden en procedures het geval is. De regering krijgt daarmee de tijd om een betere regeling voor gegevensverrijking en informatie-uitwisseling te ontwerpen die in de Stroomlijningswet kan worden opgenomen zodat een adequate rechtsbescherming, voor hen die onderwerp van onderzoek zijn, ontstaat.

---

<sup>1</sup> Dossiernummer E120003 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

## *Klein ZBO en onafhankelijkheid*

De ACM krijgt de structuur van een zogenaamd klein zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). De Kaderwet maakt dit mogelijk, maar daarmee naar de mening van de leden van de VVD-fractie nog niet wenselijk, zeker niet bij zo'n «supertoezichthouder» als de ACM wordt. Het personeel komt niet in dienst van de ACM, maar wordt ambtenaar van het ministerie van EL&I. Voor de werknemers van de OPTA (thans ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel) verandert er het meest. Zij komen in algemene dienst van het Rijk. Dus ambtenaren erbij in plaats van minder.

Bovendien zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat er strijd is met de Europese regels die zelfstandigheid eisen van personeel van de telecommunicatietoezichthouder. Deze opvatting wordt bevestigd in een recente uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 16 oktober 2012.<sup>1</sup> In deze zaak achtte het Hof het feit dat een of meer functionarissen van de Oostenrijkse Privacy Autoriteit (DSK) «in dienst» zijn bij de regering onverenigbaar met de vereiste van *complete independence* als verwoord in de Privacyrichtlijn 95/46. Artikel 3bis Kaderrichtlijn voor de elektronische communicatiesector (*national regulatory authorities responsible for ex ante market regulation or for the resolution of disputes between undertakings (...) shall act independently and shall not seek or take instructions from any other body in relation to the exercise of these tasks assigned to them*) kan op één lijn worden gesteld met het verbod van artikel 28 lid 1 Privacyrichtlijn (*These authorities shall act with complete independence in exercising the functions entrusted to them*). Daaronder valt volgens het Hof ook de mogelijkheid tot het uitoefenen van indirecte invloed op de functionaris wegens het bestaan van een gezagsverhouding. De ACM wordt, zoals gezegd, een ZBO zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder personeel. Daarmee wordt «de gewenste mate van ministeriële verantwoordelijkheid geborgd», zoals gesteld in de memorie van toelichting.<sup>2</sup> Het personeel van de ACM bestaat uit ambtenaren in rijksdienst. De minister benoemt de drie bestuursfunctionarissen en kan deze schorsen en ontslaan. Verder wordt in de memorie van toelichting vermeld: «(...) dat er naast deze interne mandaatregeling van de ACM ook een besluit van de Minister van EL&I zal komen waarin wordt geregeld welke besluiten de ACM namens de minister zal nemen en welke rechtshandelingen en werkzaamheden de ACM namens de minister zal verrichten».<sup>3</sup> Voor op een dergelijk mandaat gebaseerde besluiten kan in ieder geval niet worden gesteld dat deze door de ACM in onafhankelijkheid worden genomen.

Gelet het vorenstaande en de uitspraak van het Europese Hof van Justitie zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat de positie van klein ZBO voor de ACM, in elk geval voor wat betreft het sectorspecifiek toezicht op de telecommunicatiesector (OPTA) niet in overeenstemming is met de Europese regelgeving. Het verdient dan ook aanbeveling dat de ACM meer op afstand van het ministerie wordt geplaatst zoals dat thans bij OPTA het geval is (ZBO met rechtspersoonlijkheid). Deze leden vernemen hierop graag een reactie van de regering.

## **PvdA**

### *Financiële aspecten*

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat de regering nogal stellig een besparing belooft van ruim zeven miljoen euro, die door de instelling van de ACM gerealiseerd gaat worden. Op grond van welke ervaringen komt de regering tot deze verwachting? Is de regering voornemens om deze taakstelling reeds bij de instelling budgettair te verwerken?

<sup>1</sup> HvJ EU 16 oktober 2012, nr. C-614/10.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 186, nr. 3, p. 6–7.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 186, nr. 3, p. 9.

Als de regering er in slaagt om deze besparing bij de instelling te realiseren, hoe gaat hij er dan voor zorgen dat de kosten in de daaropvolgende jaren niet zullen stijgen? Dit gezien de ervaring dat bijvoorbeeld de NMa in de afgelopen tien jaar vier keer zo groot is geworden.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering er schijnbaar van uit gaat dat een grote toezichthouder vanzelfsprekend een efficiënte toezichthouder is. Verwacht de regering dat die *efficiency* er vanzelf gaat komen? Zo nee, welke bijdrage gaat de regering daar dan aan leveren?

#### *Bevoegdheden ACM*

Is de regering het met de leden van de fractie van de PvdA eens dat de opbrengst van de instelling van de ACM in de eerste plaats bepaald wordt door de vaststelling van haar taken en bevoegdheden? Waarom heeft de regering er dan voor gekozen om deze taken en bevoegdheden in een andere wet (Stroomlijningswet) te regelen? De leden van de fractie van de PvdA vragen op grond van welke wet de ACM haar onderzoeksbevoegdheden gaat baseren zolang de zogenaamde Stroomlijningswet nog niet in werking is getreden.

#### *Organisatiestructuur ACM*

De regering heeft ervoor gekozen dat de ACM collegiaal geleid gaat worden door een driehoofdig bestuur. De leden van de fractie van de PvdA zijn nogal verwonderd over deze keuze. Is de regering dan van plan om de drie toezichthouders in de nieuwe organisatie bestuurlijk terug te laten komen? Zo nee, waarom is er dan gekozen voor een driehoofdige collegiale leiding?

#### *Rechtsbescherming*

Er ontstaat door de instelling van de ACM een grote en machtige toezichthouder. Een toezichthouder met veel kennis en informatiemogelijkheden. Een dergelijke toezichthouder vervult een belangrijke maatschappelijke functie, maar kan ook voor individuele ondernemingen en voor specifieke bedrijfstakken grote schade aanrichten. Dan gaat het om zowel materiële als reputatieschade. Is de regering het daarmee eens? Zo ja, op welke wijze zijn dan de belangen van individuen en ondernemingen, die onderwerp van onderzoek zijn, geborgd?

Wil de regering nog eens toelichten waarom gekozen is om de interne bezwaarprocedure zoals de NMa die kent, bij de instelling van de ACM af te schaffen?

#### *Beleidsregels*

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het enerzijds van belang is dat de in te stellen toezichthouder onafhankelijk van de politiek kan functioneren. Anderzijds dienen door beleidsregels de vrijheid van de toezichthouder te worden ingeperkt in het belang van individuen en organisaties die onderwerp van onderzoek zijn. Het wettelijk regelen van deze delicate balans is van groot belang. Is de regering het hier mee eens? Kan de regering in dat licht aangeven waarom zij er voor gekozen heeft de ACM een nagenoeg volledige vrijheid te geven bij het opstellen van beleidsregels?

Waarom heeft de regering de mogelijkheid om vernietiging van beleidsregels alleen mogelijk te maken wegens onbevoegdheid van de ACM? Is daarmee iedere invloed vanuit zowel regering als Kamer bij het opstellen

van toekomstige beleidsregels uitgesloten? Op welke wijze is de regering voornemens toezicht te houden op de nieuwe toezichthouder?

## **CDA**

### *Timing wetsvoorstel*

Met het uitsluitend indienen van de instellingswet scheidt de regering structuur en inhoud. De leden van de **CDA**-fractie vinden die keuze geen gelukkige. Kan de regering nogmaals, en gedetailleerder, aangeven waarom zij deze keuze heeft gemaakt? En kan de regering aangeven wat zich er tegen verzet om het huidige wetsvoorstel aan te houden tot ook het wetsvoorstel dat de inhoud regelt de Eerste Kamer bereikt?

### *Klein ZBO en onafhankelijkheid*

Met het creëren van de ACM ontstaat een toezichthouder die toeziet op een zeer breed spectrum aan markten. In de optiek van de leden van de CDA-fractie is het van groot belang dat juist een dergelijke toezichthouder onafhankelijk kan opereren. Die onafhankelijkheid geldt richting de markt, maar evenzeer richting de overheid. Die onafhankelijkheid is het beste gegarandeerd indien sprake is van een eigen rechtspersoonlijkheid. De regering kiest echter voor een «lichte» ZBO-structuur zonder eigen rechtspersoonlijkheid, wat des te opvallender is, omdat een van de drie huidige toezichthouders (de OPTA) wel een eigen rechtspersoon is. Welke mogelijkheden ziet de regering om de ACM alsnog eigen rechtspersoonlijkheid te geven?

Artikel 5 lid 1 stelt dat de minister personeel ter beschikking stelt van de ACM. Ook dat roept vragen op over de onafhankelijkheid van de ACM. Welke mogelijkheden ziet de regering om de onafhankelijkheid op dit punt beter te garanderen?

### *Financiële aspecten*

Klopt de inschatting van de leden van de CDA-fractie dat het budget dat jaarlijks aan de ACM ter beschikking wordt gesteld moet «concurreren» met andere begrotingsposten van het ministerie van EL&I? Zo ja, dan rijst ook op dit punt de vraag of de onafhankelijkheid voldoende gewaarborgd is. Welke mogelijkheden ziet de regering om de onafhankelijkheid van de ACM ook in financiële zin te waarborgen?

### *Beleidsregels*

In de Tweede Kamer is uitvoerig gesproken over goedkeuring van beleidsregels vooraf, dan wel vernietiging van beleidsregels achteraf. Voor beide varianten is het nodige te zeggen, maar de leden van de CDA-fractie zijn in dit licht in het bijzonder geïnteresseerd in mogelijke strijd met EU-recht. Kan de minister aangeven welke EU-regels zich voor welke sectoren zouden verzetten tegen het goedkeuringsrecht vooraf?

### *Organisatiestructuur ACM*

Het wetsvoorstel bevat geen regels die zien op de wijze waarop het bestuur van de ACM wordt samengesteld, hoe de leden voor dit bestuur worden geselecteerd, en slechts beperkt over de vereiste kwaliteiten (artikel 3 lid 2 noemt uitsluitend in algemene zin «deskundigheid» en «maatschappelijke kennis en ervaring»). Kan de regering aangeven hoe hij op ieder van deze punten de kwaliteit en de transparantie beoogt te waarborgen?

De voorzitter wordt benoemd voor een periode van zeven jaar, en kan een keer herbenoemd worden. In dat geval zou hij veertien jaar in functie zijn. Dat is in het openbaar bestuur een opmerkelijk lange periode, die nauwelijks equivalenten kent (DNB en een enkele andere instantie uitgezonderd). Waarom heeft de regering er niet voor gekozen de voorzitter net als de overige leden voor maximaal twee keer vijf jaar te benoemen?

#### *Internationale vergelijking*

Voor zover de leden van de CDA-fractie hebben kunnen nagaan zijn er in andere EU-landen geen toezichhouders met een vergelijkbaar breed werkterrein als de regering voor de ACM beoogt. Klopt deze inschatting? En kan de regering aangeven of ook andere EU-landen toe willen naar meer geconsolideerd toezicht?

### **PVV**

#### *Klein ZBO en onafhankelijkheid*

De leden van de **PVV**-fractie constateren dat de ACM de vorm zal krijgen van een ZBO, zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Enkel de bestuursleden vormen het ZBO. De werknemers van de ACM worden ambtenaren van het ministerie. Ook wordt het budget bepaald uit de begroting van het ministerie. Deze leden vragen of de ACM in deze constructie zich wel voldoende onafhankelijk kan opstellen?

Is het niet denkbaar dat de werknemers loyaliteitsproblemen krijgen? Zij voeren immers werkzaamheden uit voor de ACM, maar zijn in dienst van het ministerie. Wordt het risico niet gelopen dat er sprake kan zijn van oneigenlijke politieke beïnvloeding? Waarom is er niet gekozen voor een ZBO met rechtspersoonlijkheid en eigen personeel? En is de regering bereid om alsnog voor de vorm te kiezen van een ZBO met rechtspersoonlijkheid, eigen personeel en eigen budget?

#### *Beleidsregels*

In het wetsvoorstel is het goedkeuringsrecht van de minister voor voorgenomen beleidsregels op verzoek van de drie te fuseren toezichhouders geschrapt en vervangen door een optie tot vernietiging achteraf. De leden van de PVV-fractie begrijpen niet waarom de regering tot deze handeling is gekomen. Ook met de informatie die voor handen is, gegeven door de Raad van State waarin hij vermeldt dat de Europese onafhankelijkheidseisen geen beletsel kunnen zijn of mogen vormen voor toezicht overeenkomstig het nationale constitutionele recht. Kan de regering haar handelen nader motiveren?

Deelt de regering de stelling dat generieke regels betreffende de toezichhouders bepaald dienen te worden door de politiek (toezicht volgt uit wetgeving) en niet door de toezichhouders zelf? Kan de regering haar antwoord motiveren?

Door het goedkeuringsrecht vooraf te laten vervallen, lijkt het er op dat de regering haar verantwoordelijkheid van zich afschuift. Is deze veronderstelling juist? Zo nee, kan de regering aangeven waarom niet?

Vanuit het veld is aangegeven dat er behoefte is aan overleg over beleidsregels. Het is niet duidelijk of de ACM hier toe bereid is. Kan de regering daar duidelijkheid over geven? Is er een mogelijkheid om deze behoefte te borgen?

### *Financiële aspecten*

De regering geeft aan dat door middel van deze instellingswet ACM er een bezuiniging plaats vindt van 3,3 miljoen euro per jaar. Na het aannemen van de Instellingswet ACM en de Stroomlijningswet ACM kan het bedrag aan bezuinigingen toenemen tot 7,4 miljoen euro per jaar. Graag zouden de leden van de PVV-fractie op de hoogte gebracht willen worden hoe deze bezuinigingen zijn opgebouwd. De leden van de PVV-fractie zouden graag een gespecificeerd overzicht ontvangen van hoe de bezuinigingen zijn opgebouwd van 3,3 miljoen euro bij het in werking treden van de Instellingswet ACM.

Door middel van het wetsvoorstel worden NMa, OPTA en CA samengevoegd. OPTA werkt voor 90% kostendekkend. De bedrijven dragen door middel van heffingen bij aan de uitvoering van het takenpakket van OPTA. Hoe groot is het bedrag op jaarbasis, dat deze bedrijven opbrengen aan heffingen? In hoeverre gaan de toekomstige heffingen bijdragen aan de toekomstige bezuinigingen?

De regering geeft aan dat door de samenvoeging 25 FTE bespaard kan worden. Als de Instellingswet ACM een feit is, hoeveel FTE zijn er dan aanwezig bij aanvang? Hoeveel FTE zijn er afkomstig van OPTA, NMa en CA? En is de veronderstelling juist dat er binnen deze oorspronkelijke groep bij aanvang 25 FTE bespaard gaan worden?

### **SP**

#### *De naam ACM*

De leden van de **SP**-fractie hebben een opmerking over de naam van de nieuwe marktautoriteit, mede omdat, naar zij veronderstellen, deze naam een tijdje meemoet en de burgers moeten begrijpen waar de naam op duidt. Gaat de ACM autoriteit uitoefenen op het consumentengedrag? Houdt de naam Autoriteit Consument en Markt in dat de autoriteit zich gaat beperken tot de laatste fase van de verticale bedrijfskolommen? Heeft bijvoorbeeld kartelvorming in eerdere fases geen doorwerkend effect op de consumentenprijzen? Het antwoord op deze vragen bepaalt of de naam al dan niet misleidend is.

#### *Mandaatregeling*

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van de toelichting bij artikel 5.<sup>1</sup> Kan de regering uitleggen wat de relevantie is van het onderscheid tussen mandatering aan de ACM en mandatering aan het personeel van de ACM? Op welke gronden en op welke wijze kan de bedoelde mandatering aan de ACM worden ingetrokken of gewijzigd? Op welke meer specifieke gronden (dan «goede taakuitoefening») kan de minister overeenkomstig lid 4 verzoeken de mandaatregeling te wijzigen?

#### *Beleidsregels: goedkeuring en vernietiging*

De leden van de SP-fractie hebben een aantal vragen over de goedkeuring en vernietiging van beleidsregels, mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State hieromtrent. Voorafgaande hieraan hebben zij drie inleidende vragen. Ten eerste, kan de regering aangeven wat het voor het wetsvoorstel relevante verschil is tussen regels en beleidsregels? Zijn regels niet altijd een gevolg van politiek/beleid? Ten tweede, kan de regering uitleggen waarom zij het in ons staatsbestel al dan niet gewenst acht dat de instelling die regels uitvoert tevens de regels vaststelt? Ten

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 186, nr. 3, p. 17.



derde, is het detecterende toezicht van de ACM te vatten onder de term «keuren» op basis van regels die zij ten minste ten dele zelf vaststelt?

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat waar het in het vervolg van de vragen en opmerkingen onder deze kop om meningen gaat anders dan geduid als die van de Raad van State of die van de regering, het steeds gaat om de meningen van de leden van de SP-fractie.

De Raad van State stelt:<sup>1</sup> *«In algemene zin geldt dat ook bij zelfstandige bestuursorganen voldoende mogelijkheden voor politieke verantwoording in de wet moeten zijn neergelegd. In het Nederlandse staatsbestel wordt politieke verantwoording afgelegd door de verantwoordelijke minister. Deze politieke of ministeriële verantwoordelijkheid behelst het staatsrechtelijk beginsel dat de ministers – gezamenlijk en afzonderlijk – aanspreekbaar zijn op het doen en laten van de regering bij de behartiging van het algemeen belang en de vervulling van de taken die aan het ambt van minister zijn verbonden. De aanspreekbaarheid van de minister is weliswaar minder direct wanneer de wetgever taken en bevoegdheden aan een zelfstandig bestuursorgaan toekent, maar verdwijnt niet geheel. Op zijn beleidsterrein blijft de minister verantwoordelijk om waar nodig wetswijziging of andere maatregelen te initiëren indien het handelen van zelfstandige diensten of functionarissen daar aanleiding toe geeft. Om de vereiste maatregelen te kunnen nemen, dient een minister te beschikken over voldoende bevoegdheden»*. Onderschrijft de regering deze opvatting van de Raad van State? Zo nee, gaat het hier om verschillen in politieke opvatting tussen de Raad van State en de regering?

Na een bespreking van de onafhankelijkheid van bepaalde vormen van toezicht schrijft de Raad van State dat *«de onafhankelijkheidseis in de EU-wetgeving geen afbreuk doet aan het door de minister uit te oefenen toezicht op de ACM ten behoeve van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het door de ACM te voeren beleid.»*<sup>2</sup>. Deelt de regering deze opvatting van de Raad van State? Zo nee, gaat het hier om verschillen in politieke opvatting tussen de Raad van State en de regering?

De regering stelt in de memorie van toelichting:<sup>3</sup> *«Een verdergaande vernietigingsbevoegdheid [dan artikel 10] zou in strijd komen met de Europeesrechtelijke onafhankelijkheidseisen.»* De Raad van State lijkt echter wel ruimte te zien voor vernietigingsbevoegdheid.<sup>2</sup> Het standpunt van de regering, dan wel dat van de Raad van State, zou dan een politieke keuze zijn. Welke van die twee is de opvatting van de regering?

Ongeacht de aard van de keuzes van de regering zoals neergelegd in het wetsvoorstel, erkent de regering niettemin de politieke verantwoordelijkheid voor het doen en laten van de ACM? Zo ja, hoe en in welke artikelen reflecteert het wetsvoorstel deze?

*Beleidsregels: «onafhankelijkheid»*

Meent de regering dat onder andere de bestuurders van de zogenoemde onafhankelijke autoriteiten (zoals marktautoriteiten of centrale banken) geen opvattingen hebben over hun politiek of beleid? (Volgens de leden van de SP-fractie is er geen adequaat onderscheid te maken tussen politiek en beleid. Indien de regering daar anders over denkt dan wordt zij uitgenodigd het onderscheid helder aan te geven.) Waar het om het vaststellen van feiten gaat of om het bepalen van handelen, steeds gaat het om oordelen op basis van waarden en normen. Deelt de regering deze opvatting? Zo ja, waarom heeft het dan niet de voorkeur om de genoemde autoriteiten te sturen op basis van democratisch vastgestelde regels? En waarom heeft het niet de voorkeur om deze autoriteiten, net zoals een

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 186, nr. 4, p. 5.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 186, nr. 4, p. 6.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 186, nr. 3, p. 11.



regering, ten volle verantwoording te laten afleggen aan democratische gekozen organen? En als het al niet direct is, waarom dan niet tenminste indirect?

## **D66**

### *Financiële aspecten en onderbouwing wetsvoorstel*

De leden van de **D66**-fractie hebben geen moeite met de uitgangspunten om het sectorspecifieke toezicht, zoals de OPTA, in een snel technisch en commercieel integrerende markt, te integreren met de NMA en beschouwen het voorstel om de positie van de Consumentenautoriteit daarin ook onder te brengen en te versterken ook als een verbetering.

Deze leden zijn minder onder de indruk van de motivering dat een en ander financiële besparingen zou opleveren. Dit betreft een veronderstelling die in de praktijk vaak niet bewaarheid wordt en ware te vermijden. Immers, de *pooling* van expertise, vergroting van slagkracht en vermindering van versnippering is voor deze leden een op zichzelf voldoende dragend argument voor een voorstel als het onderhavige. Graag ontvangen deze leden hierop een reactie van de regering.

### *Bevoegdheden ACM*

Deze leden onderschrijven de wenselijkheid en de urgentie van uitbreiding van de bevoegdheid in consumentenzaken. Wel zouden de leden van de fractie van D66 graag van de regering een nadere toelichting wensen of deze uitbreiding op basis van deze instellingswet voldoende is onderbouwd om stand te houden. Een nadere motivering dat er voldoende waarborgen zijn in deze opzet en/of er een overwegend belang is om zo voor te stellen, is naar het oordeel van deze leden op zijn plaats.

### *Timing wetsvoorstel*

De hiervoor gestelde vraag preludeert op een andere observatie, namelijk of de splitsing in twee wetsvoorstellen een gelukkige keuze is geweest. De Raad van State was hier kritisch over en met reden. Gegeven de huidige situatie en de onzekerheid over de rest van het hierna te komen voorstel en dat wetgevingstraject, omdat een wetgevend proces immers niet altijd goed valt te taxeren, zijn deze leden van oordeel dat de weerlegging vanuit de regering in de parlementaire behandeling tot dusverre enigszins voorbij gaat aan de vraag welke situatie, bij gebreke van de vanuit het wetgevingsproces ideale situatie (namelijk een geïntegreerd voorstel in één keer), voor de mededingingspraktijk te prefereren valt: *standstill* of pragmatisch voortgaan.

Anders geformuleerd, acht de regering het aanvaardbaar, en zo ja waarom, dat de ACM op basis van het huidige voorstel eventueel voor wat langere tijd dan aanvankelijk voorzien ook zonder de Stroomlijningswet zou kunnen functioneren, organisatorisch samengevoegd maar op basis van bestaande gecontinueerde bevoegdheden? Zo ja, wat zouden daar de voor- en nadelen van zijn (en hoe zijn die nadelen te ondervangen)? Kan nader worden uiteengezet welke voor- of nadelen een ander scenario (*standstill*) zou hebben, mocht daarvoor toch gekozen worden en deze niet automatisch voortvloeien uit de eerdere argumentatie?

### *Positie en onafhankelijkheid ACM*

De leden van de D66-fractie constateren dat er in de Tweede Kamer ook nu weer een vrij principiële debat is gevoerd over de betekenis en wenselijkheid van een mededingingsautoriteit die al dan niet een grote mate van onafhankelijke op de materie van markt en mededinging gerichte beleidsruimte zou krijgen (behouden). Naar het voorlopige oordeel van deze leden is het pleit terecht beslecht in het voordeel van het oorspronkelijke uitgangspunt van de regering, waarmee ook eerdere keuzes (zoals in 2009 bij het schrappen van het vernietigingsrecht van de minister van beleidsregels van NMA en OPTA) zijn bestendigd. Mede in dit licht zijn deze leden voorshands van oordeel dat dit voorstel op deze wijze vorm gegeven handhaafbaar en uitvoerbaar is, terwijl varianten die aan de orde zijn geweest – met verdere interventiemogelijkheden in beleid en besluiten van de raad van bestuur van de nieuwe ACM – een dergelijke toets naar het oordeel van deze leden waarschijnlijk niet zouden hebben doorstaan.

Er bestaat noch op principiële gronden, noch op basis van de praktijk van de NMA, OPTA of Consumentenautoriteit, naar het oordeel van deze leden, thans aanleiding om juist de interventiemogelijkheid vanuit de politiek te versterken. Zonder deze discussie ten principale te willen overdoen herinneren deze leden korthedshalve aan de al tientallen jaren bestaande praktijk van de bouwfraude, die pas door een onafhankelijke NMA effectief is aangepakt.

Deze leden achten het uiteraard van het grootste belang dat de wet waarborgt dat er verantwoording wordt afgelegd over het functioneren van dit belangrijke orgaan (ZBO) en de mogelijkheid biedt tot ingrijpen krachtens artikel 11 door de uiteindelijk politiek verantwoordelijke bewindspersoon. Maar zij zouden het onwenselijk vinden en strijdig met de keuze die gemaakt is voor een autoriteit die met gezag bekleed is in mededingingszaken en wiens daden door een onafhankelijke rechter kunnen worden getoetst, als er op specifieke markten en/of voorgenomen transacties (et cetera) beleids- ( lees: politiek gewenste) instructies of erger, interventies vanuit een bewindspersoon (die weer op zijn beurt in een politiek krachtenveld acteert), plaats zouden vinden. Het afleggen van politieke verantwoording achteraf door de ACM dient niet verward te worden – en dus ook in wetgeving helder onderscheiden blijven, zoals in het voorstel is gedaan – met specifiek politiek gestuurde mededinging.

De leden van de fractie van D66 verwijzen in dit verband ook naar een van de vele interessante passages in het onlangs verschenen deelrapport in het kader van het Parlementair Onderzoek Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer, betreffende de discussie omtrent de Kaderwet ZBO in de Eerste Kamer.<sup>1</sup>

Graag ontvangen de leden van de D66-fractie op hetgeen door deze leden hiervoor ten aanzien van de positie en onafhankelijkheid van de ACM is gesteld, een reactie van de regering.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,  
Landbouw en Innovatie,  
Kneppers-Heynert

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw  
en Innovatie,  
De Boer

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2012/13, C, C, p. 288–299.