

Eindrapport

# *Beleidsdoorlichting artikel 11, begroting Economische Zaken: Samenhang beleidsterreinen*

**Andersson Elffers Felix**

Radicand  Economics

Maliebaan 16  
Postbus 85198  
3508 AD Utrecht

Telefoon (030) 236 30 30  
Fax (030) 236 30 70

mail@aef.nl  
www.aef.nl

Kamer van Koophandel  
30096560

**Datum**

25 januari 2016

**Opdrachtgever**

Ministerie van Economische Zaken

**Contact**

Aris van Veldhuisen

**Referentie**

GE21-4-38(R.1)

# Inhoud

<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Context en vraagstelling .....	5
1.2 Aanpak.....	6
1.3 Leeswijzer .....	6
<b>2 Samenhang binnen artikel 11</b>	<b>7</b>
2.1 Methode.....	7
<b>3 Verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken</b>	<b>11</b>
3.1 Faciliteren van maatschappelijk debat, beleid en onderzoek op basis van feiten.....	12
3.2 Waarborgen van (inter)nationale meetstandaarden en goed functionerende meetinstrumenten .....	13
3.3 Eerlijke handel van edelmetalen bevorderen .....	15
3.4 Betrouwbaarheid van certificaten, keuringen en testen .....	16
3.5 Goed functionerende nationale en Europese normalisatie .....	18
3.6 Conclusie: in hoeverre ondersteunen de instrumenten van artikel 11 het verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en het waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken? .....	19
<b>4 Optimale mededinging en goede positie van de consument</b>	<b>21</b>
4.1 Eenduidig en helder regelgevend kader voor concurrentie door aanbestedende diensten.....	22
4.2 Minimaliseren mededingingsbeperkende gedragingen.....	26
4.3 Geïnfomeerde en efficiënte keuzes van de consument .....	31
4.4 Nieuwe toetreding tot markten mogelijk maken.....	35
4.5 Conclusie: in hoeverre wordt optimale mededinging en een goede positie van de consument ondersteund?.....	39
<b>5 Goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken en optimale mededinging en positie van de consument in telecommunicatie en post</b>	<b>41</b>
5.1 Telecommunicatie .....	42
5.2 Post.....	45
5.3 Conclusie: in hoeverre worden goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken en optimale mededinging en positie van de consument voor telecom en post ondersteund? .....	48
<b>6 Synthese</b>	<b>49</b>
6.1 Effecten op de doelmatigheid en doeltreffendheid.....	50
6.2 Conclusie en aanbevelingen.....	52

<b>Bijlage 1: literatuurlijst</b>	<b>55</b>
Parlementaire documenten.....	55
Beleidsstukken .....	55
Wetenschappelijke literatuur .....	57
<b>Bijlage 2: Methodiek raamwerk</b>	<b>58</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Context en vraagstelling

Artikel 11 begroting Economische Zaken (artikel 11) is onderdeel van hoofdstuk VIII van de Rijksbegroting, waarin verschillende beleidsterreinen die vallen onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken (EZ) worden begroot in de vorm van beleidsartikelen.

Het (beleids)artikel 11 ziet toe op *goed functionerende economie en markten* en biedt de staatsrechtelijke grondslag voor het stimuleren, financieren, (doen) uitvoeren en regisseren van beleid dat dit doel ondersteunt.<sup>1</sup> Dit beleid heeft onder andere betrekking op het verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten, het waarborgen van betrouwbare statistieken, het beschermen van de mededinging en de positie van de consument en het reguleren van telecommunicatie en post.

De Regeling periodiek evaluatieonderzoek schrijft voor dat ieder beleidsartikel van de Rijksbegroting ten minste eens per zeven jaar geëvalueerd wordt door middel van een beleidsdoorlichting. Een dergelijke beleidsdoorlichting betreft:

---

*een synthese-onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van (een substantieel, samenhangend deel van) het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de Rijksbegroting.*<sup>2</sup>

---

In 2015 voert het ministerie van EZ deze beleidsdoorlichting uit. Hiervoor wordt primair gebruik gemaakt van bestaande evaluaties. Daarnaast is adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd onderzoek te doen naar de samenhang van beleidsterreinen binnen artikel 11. AEF heeft in dit onderzoek samengewerkt met Radicand Economics (Radicand).

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2015–2016, 34 300 XIII, nr. 2 (MvT), pp. 36

<sup>2</sup> Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Art. 1, eerste lid, onder c

Voor dit onderzoek naar samenhang zijn door het ministerie van EZ de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de effecten van het gevoerde beleid in samenhang? Dat wil zeggen:
  - a) *Dragen beleidsterreinen gezamenlijk bij aan de doelstelling van artikel 11? Versterken ze elkaar op onderdelen of zijn ze ergens strijdig met elkaar?*
  - b) *Op welke manier interacteren de verschillende onderliggende beleidsterreinen met elkaar (versterken of tegenwerken) en hoe draagt die interactie bij aan het bovenliggende doel?*
  - c) *Welke knelpunten of succesfactoren zijn daarbij waar te nemen? En hoe uit zich dit in de praktijk?*
2. Welke maatregelen kunnen door de samenhang tussen beleidsterreinen te versterken genomen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid van artikel 11?

## 1.2 Aanpak

Startpunt van dit onderzoek zijn bestaande evaluaties op de beleidsterreinen binnen artikel 11. Bovendien is ernaar gestreefd dat dit rapport zelfstandig leesbaar is, maar wel een terminologie hanteert die overeenkomt met de beleidsdoorlichting. Gedurende het onderzoek is overleg gevoerd met een begeleidingscommissie, bestaande uit leden van het ministerie van EZ en twee externe experts.

AEF en Radicand hebben het onderzoek naar de samenhang binnen artikel 11 uitgevoerd door middel van systematisch bureauonderzoek. Dit wil zeggen dat in het onderzoek gebruik is gemaakt van bestaande bronnen: parlementaire stukken, beleidsdocumenten, en in sommige gevallen wetenschappelijke literatuur. Wat betreft de tijdsbegrenzing van dit onderzoek is dezelfde periode aangehouden als binnen de gehele beleidsdoorlichting: 2006-2014.

Dit rapport wordt opgeleverd als bijlage bij de beleidsdoorlichting die het ministerie van EZ naar de Tweede Kamer zendt. In de beleidsdoorlichting verwerkt het ministerie van EZ de belangrijkste bevindingen van het rapport van AEF/Radicand.

## 1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 zetten wij uiteen hoe wij de samenhang binnen artikel 11 onderzocht hebben, en welke aannames wij hiervoor hebben gehanteerd. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 bespreken wij achtereenvolgens de beleidsterreinen die een rol spelen binnen de doorlichting van artikel 11, te weten:

- Verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken
- Beschermen van de mededinging en versterken van de positie van de consument
- Goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken voor telecom en post en optimale mededinging en positie van de consument in telecommunicatie en post.

Ten slotte bespreken wij de conclusies en aanbevelingen wat betreft de samenhang tussen beleidsterreinen in hoofdstuk 6.

## 2 Samenhang binnen artikel 11

De vraagstelling naar samenhang binnen artikel 11 is in wezen normatief: de onderzoeksvragen gaan uit van het vertrekpunt dat de beleidsterreinen onder artikel 11 gezamenlijk bij *zouden moeten dragen* aan een goed functionerende economie en markten. Voorop staat daarom het effect van het gevoerde beleid binnen de afzonderlijke beleidsterreinen, met aandacht voor onderliggende samenhang, onderlinge succesfactoren en knelpunten en mogelijke verbeterpunten.

### 2.1 Methode

Allereerst is het zaak schematisch in kaart te brengen hoe artikel 11 opgebouwd is. Hierbij hanteren wij, evenals het ministerie van EZ, een onderverdeling tussen subdoelen, sub-subdoelen en instrumenten.

Binnen dit rapport is artikel 11 daarom onderverdeeld in drie subdoelen. Binnen de subdoelen wordt vervolgens onderscheid gemaakt tussen meerdere sub-subdoelen, waarin generiek beleid onderverdeeld wordt in meerdere clusters. Onder ieder sub-subdoel ligt één of meerdere instrumenten. Een instrument bestaat uit wet- en regelgeving op een bepaald gebied, of een organisatie die wet- of regelgeving uitvoert of handhaaft.

Art. 11	Subdoel	Sub-subdoel	Instrument
Goed functionerende economie en markten	Verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken	Faciliteren van maatschappelijk debat, beleid en onderzoek op basis van feiten	CBS
		Waarborgen van (inter)nationale meetstandaarden en goed functionerende meetinstrumenten	Metrologiewet VSL Verispect
		Eerlijke handel van edelmetalen bevorderen	Waarborgwet Verispect

Art. 11	Subdoel	Sub-subdoel	Instrument
	<b>Beschermen van de mededinging en versterken van de positie van de consument</b>	Betrouwbaarheid van certificaten, keuringen en testen	RvA
		Goed functionerende nationale en Europese normalisatie	NEN
		Eenduidig en helder regelgevend kader voor concurrentie door aanbestedende diensten	Aanbestedingswet 2012 PIANOO TenderNed Commissie van aanbestedingsexperts
		Minimaliseren mededingingsbeperkende gedragingen	Mededingingswet ACM
		Geïnformeerde en efficiënte keuzes van de consument	Wet handhaving consumentenbescherming ACM Dienstenwet
		Nieuwe toetreding tot de markt mogelijk maken	-
	<b>Goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken en optimale mededinging en goede positie van de consument in telecommunicatie en post</b>	Telecommunicatie	Telecommunicatiewet ACM Agentschap Telecom
		Post	Postwet ACM
			UPD

De samenhang van deze (sub-)subdoelen en instrumenten ten behoeve van goed functionerende economie en markten hebben wij onderzocht middels een *bottom-up* aanpak. Deze werkwijze doet recht aan de kern van een beleidsdoorlichting, waarbij vanuit instrumenten, naar sub-subdoelen, naar subdoelen, naar een synthese in samenhang wordt gewerkt. Artikel 11 is meer dan simpelweg de som van haar afzonderlijke instrumenten, maar het inzichtelijk maken van samenhang kan het beste plaatsvinden wanneer het functioneren van de afzonderlijke instrumenten helder is.

Concreet hebben wij de volgende methode gehanteerd:





### 2.1.1 Opstellen raamwerk

AEF/Radicand is begonnen met het in kaart brengen van *hypothetische* interacties tussen afzonderlijke instrumenten. Dit hebben wij systematisch gedaan, met een raamwerk in de vorm van een spreadsheet waarin per instrument de hypothetische interactie met alle andere instrumenten binnen artikel 11 bepaald is. Dit raamwerk is samengesteld op basis van *expert opinion* van AEF en Radicand, en in samenspraak met de projectgroep in meerdere werksessies.

Het raamwerk biedt een totaaloverzicht van alle mogelijke interacties tussen instrumenten. Ook wanneer er geen interactie tussen instrumenten plaatsvindt, is dit in het raamwerk meegenomen. In bijlage 1 wordt de methodiek van het raamwerk van interacties schematisch uiteengezet. Het raamwerk zelf is te uitgebreid om als bijlage bij dit rapport te voegen. Binnen het raamwerk is sprake van de volgende mogelijke interacties tussen instrumenten:



Wij hanteren deze categorieën van interacties om binnen het onderzoek met een uniform begrippenkader te kunnen werken. Desondanks is er in deze categorieën van interacties sprake van gradaties: binnen een categorie komen verschillende vormen van (bijvoorbeeld) ondersteunen of conflicteren voor.

In de komende, inhoudelijke hoofdstukken is per paragraaf een grafische weergave opgenomen van de interacties tussen instrumenten die in de betreffende paragraaf besproken worden. Hierdoor is eenvoudig herleidbaar welke interacties tussen instrumenten binnen de afzonderlijke (sub-)subdoelen relevant zijn.

Het is verder van belang te vermelden dat in de samenhang tussen instrumenten en uiteindelijk (sub-)subdoelen ten behoeve van een goed functionerende economie en goed functionerende markten, geen rekening is gehouden met interacties tussen instrumenten onder artikel 11 en instrumenten buiten de reikwijdte van artikel 11. Dergelijke externe beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld energiebeleid en het zorgdomein, blijven in dit rapport onbenoemd.

### **2.1.2 Analyseren documenten**

Met het raamwerk als uitgangspunt hebben wij gericht de bestaande evaluaties van de afzonderlijke instrumenten bestudeerd en waar nodig aangevuld met wetenschappelijke literatuur. Op basis van dit documentonderzoek hebben wij de hypothetische interacties uit het raamwerk getoetst: in hoeverre manifesteert de hypothetische interactie zich daadwerkelijk en welke effecten brengt dit volgens de documenten met zich mee?

### **2.1.3 Synthese van bevindingen**

Op basis van het documentonderzoek hebben wij dit rapport samengesteld. Hierbij hebben wij een balans aangebracht tussen volledigheid en leesbaarheid. Geordend per subdoel bespreken wij hoe de doeltreffendheid en doelmatigheid van instrumenten binnen dit subdoel relevant beïnvloed worden door andere instrumenten, zowel binnen als buiten het eigen subdoel. Deze ordening leidt op sommige punten tot overlap: de Mededingingswet beïnvloedt bijvoorbeeld handhaving van de Telecommunicatiewet op een vergelijkbare manier als handhaving van de Postwet.

Aan het einde van ieder subdoel volgt een korte conclusie, waarin de interactie tussen de instrumenten vallend onder het betreffende subdoel onderling en met relevante instrumenten vallend onder de overige subdoelen wordt geëvalueerd. In een afsluitend hoofdstuk brengen wij vervolgens de interactie tussen subdoelen in beeld, met aandacht voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 11 als geheel. Hieruit volgt een aantal specifieke aanbevelingen.

### 3 Verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken

Het verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten zorgt ervoor dat markten beter kunnen werken. Immers, als de ene partij een informatievoordeel heeft ten opzichte van de andere partij staat dit een goede transactie, en dus een goede markt, in de weg.

Artikel 11 draagt door middel van vijf sub-subdoelstellingen bij aan het verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten, en aan de beschikbaarheid van betrouwbare statistieken. Dit gebeurt door het produceren van statistieken van hoge kwaliteit en betrouwbaarheid, het waarborgen van (internationale) meetstandaarden, het waarborgen van de waarde van edelmetalen, het accrediteren van instanties die certificaten, keuringen en testen afgeven en het waarborgen van een goed functionerende normalisatie-infrastructuur.

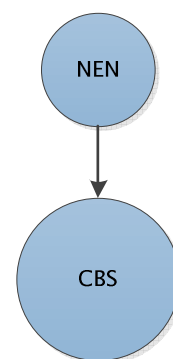
Art. 11	Subdoel	Sub-subdoel	Instrument
Goed functionerende economie en markten	Verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken	Faciliteren van maatschappelijk debat, beleid en onderzoek op basis van feiten	<i>CBS</i>
		Waarborgen van (inter)nationale meetstandaarden en goed functionerende meetinstrumenten	<i>Metrologiewet</i> <i>VSL</i> <i>Verispect</i>

Art. 11	Subdoel	Sub-subdoel	Instrument
		Eerlijke handel van edelmetalen bevorderen	Waarborgwet Verispect
		Betrouwbaarheid van certificaten, keuringen en testen	RvA
		Goed functionerende nationale en Europese normalisatie	NEN

In dit hoofdstuk bespreken wij hoe de doelmatigheid en doeltreffendheid van de instrumenten vallend onder het subdoel ‘verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en het waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken’ worden beïnvloed. De instrumenten vallend onder dit subdoel beïnvloeden elkaars werking, maar ook instrumenten vallend onder de andere subdoelen van artikel 11 hebben invloed op het verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten.

### 3.1 Faciliteren van maatschappelijk debat, beleid en onderzoek op basis van feiten

Het CBS voorziet in de maatschappelijke behoefte voor de productie en publicatie van nationale, officiële statistieken en levert daarmee een bijdrage aan het functioneren van de democratie en economie. Het CBS draagt dus bij aan beleidsvorming in brede zin. Daarnaast versterkt het CBS met publicatie van de statistieken van hoge kwaliteit en betrouwbaarheid indirect de werking van een aanzienlijk aantal instrumenten die onder artikel 11 vallen, omdat dit bijdraagt aan het verminderen van informatieasymmetrie en zo consumenten en ondernemingen beschermt. De werking van het CBS op de afzonderlijke instrumenten wordt in de hoofdstukken 4 en 5 besproken. Deze beschrijving is echter niet uitputtend, aangezien het CBS invloed heeft op meer beleidsterreinen dan de reikwijdte van artikel 11.



Instrumenten vallend onder artikel 11 hebben weinig invloed op het CBS. Zo zijn optimale marktordening en een goede Mededingingswet, een sterke positie van de consument en goede en betrouwbare telecom- en postnetwerken niet van invloed op de werking van het CBS; het CBS schept juist voorwaarden voor een goede werking van deze instrumenten. Er zijn wel enkele interacties tussen de instrumenten en het CBS te benoemen, deze lichten we hieronder toe.

### 3.1.1 Welk effect hebben andere instrumenten op de werking van het CBS?

Het NEN brengt belanghebbende partijen bij elkaar om gezamenlijk toepasbare afspraken (normen) te maken en faciliteert de implementatie hiervan. Dit proces kan een faciliterende rol spelen bij de verzameling van statistieken door het CBS. Door normalisatie hoeft het CBS in theorie minder verplichtingen op te leggen aan sectoren over uniformiteit van data: een norm of standaard zorgt daar immers al voor (zie kader). Dit zegt echter niet direct iets over de impact van het NEN op de doelmatigheid of doeltreffendheid van het CBS.

#### *Invloed NEN op het CBS*

Het CBS registreert de besteding van kinderopvangtoeslag aan bijvoorbeeld kinderdagverblijven of betaalde gastouders.

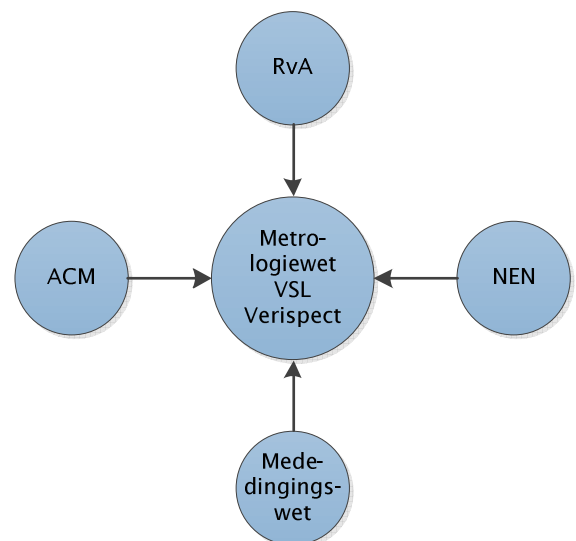
Voor gastouderschap is een wettelijk afgedwongen professionaliseringsslag ingezet vanaf 2010. In 2014 hebben partijen uit het veld in doorontwikkeling van deze professionalisering samen met het NEN nieuwe eisen vastgesteld om te voldoen aan het HKZ- ISO 9001-certificaat. Deze eisen hebben zowel betrekking op zorgverlening als bedrijfsvoering.

Gezien de professionalisering van de gastouderopvang wil het CBS sinds 2014 deze sector ook wettelijk verplichten om mee te doen aan zijn jaarlijkse enquête. Op die manier hoopt het CBS een zo volledig mogelijk beeld neer te zetten van de kinderopvangbranche. Wanneer gastouderbedrijven al aan de HKZ-ISO 9001 norm voldoen, is het eenvoudiger informatie over hun bedrijfsvoering met het CBS te delen.

Wij hebben geen relevante interactie vanuit andere instrumenten waargenomen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het CBS.

### 3.2 Waarborgen van (inter)nationale meetstandaarden en goed functionerende meetinstrumenten

Internationale afspraken over meetstandaarden en goed functionerende meetinstrumenten minimaliseren informatieasymmetrie. Door internationale afspraken over meeteenheden zijn producten eenvoudiger onderling te vergelijken en is mondiale handel gemakkelijker. Zonder internationale afspraken zouden de kenmerken van producten steeds opnieuw moeten worden getoetst aan de in het land geldende standaarden, wat inefficiëntie en concurrentienadeel oplevert.



Acceptatie van de in Nederland gebruikte meetstandaarden is dan ook cruciaal voor de internationale handel van het Nederlandse bedrijfsleven.

Onder artikel 11 vallen drie instrumenten die internationale afspraken over meetstandaarden en goed functionerende meetinstrumenten bevorderen. Dit zijn:

- de Metrologiewet, die eisen stelt aan meetinstrumenten
- VSL BV (hierna: VSL), die de herleidbaarheid van nationale naar internationale meetstandaarden verzorgt
- Verispect BV (hierna: Verispect), die toezicht houdt op de Metrologiewet.<sup>3</sup>

Bovenstaande instrumenten scheppen voorwaarden voor een doeltreffende en doelmatige werking van artikel 11 omdat ze de consument beschermen tegen bedrog en de ondernemer tegen oneerlijke concurrentie en inefficiëntie in het nationale en mondiale handelsverkeer. De drie instrumenten worden beïnvloed door andere instrumenten. Hieronder lichten we dit toe.

Welk effect hebben andere instrumenten op de werking van de Metrologiewet, VSL en Verispect? In de laatste evaluatie van de Metrologiewet en het toezicht hierop door Verispect wordt geconcludeerd dat Verispect voorzieningen heeft getroffen voor een zorgvuldige uitvoering van het toezicht. Zo is Verispect (op vrijwillige basis) geaccrediteerd en laat zij zich jaarlijks beoordelen door de Raad van de Accreditatie (RvA) voor ISO 17020 (zie kader). Alle aangewezen instanties<sup>4</sup> zijn eveneens geaccrediteerd. De RvA onderwerpt hen jaarlijks aan een audit.<sup>5</sup> De RvA draagt door deze audit (accreditatie) bij aan het vertrouwen in internationale meetstandaarden en goed functionerende meetinstrumenten en daarmee complementeert de RvA de doeltreffendheid van de Metrologiewet.

---

*Kwaliteitszorg Verispect (invloed van RvA)*

“Verispect zet zich actief in om de effectiviteit, efficiency en kwaliteit van het toezicht te waarborgen. Zo beschikt Verispect vanaf 1996 over een ISO 17020 erkenning voor zijn toezichtactiviteiten. Dit houdt in dat alle verrichtingen en ondersteunende processen in het kwaliteitssysteem beschreven zijn. In februari 2014 heeft de externe audit van de RvA plaats gevonden en in oktober/november 2014 de interne audit. Beiden zijn met goed gevolg afgerond zodat Verispect nu ook aan de nieuwe versie van de ISO 17020:2012 voldoet. In 2014 heeft Verispect geen klachten ontvangen over het functioneren van de organisatie.” (Jaarverslag Verispect 2014)

---

<sup>3</sup> De toezichtstaken van Verispect worden, na goedkeuring van een daartoe strekkend wetsvoorstel door de Eerste Kamer, ondergebracht bij Agentschap Telecom. Naar verwachting zal een besluit in de eerste helft van 2016 worden genomen. Voornaamste reden voor het voorstel tot de verstatelijking is dat het toezicht door Verispect een zuivere overheidstaak is. <http://www.agentschaptelecom.nl/taken-metrologie-en-waarsborgwet-verispect-terug-bij-ministerie-van-economische-zaken?cookie=ja.14453535054452086308840>

<sup>4</sup> De aangewezen instanties zijn in Nederland NMI Certin, Kalibra, Kema, SGS en Kiwa. Zij hebben een toetsende taak ten opzichte van fabrikanten die een meetinstrument op de markt willen brengen en voeren conformiteitsbeoordeling uit.

<sup>5</sup> KWINK groep (2015). Evaluatie instellingen onder de Metrologiewet

Het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) complementeert een doeltreffende werking van Verispect. Het NEN beheert en publiceert (internationale) normen; de aangewezen instanties die werken in het kader van de Metrologiewet nemen hier kennis van en kunnen zich hier aan conformeren.

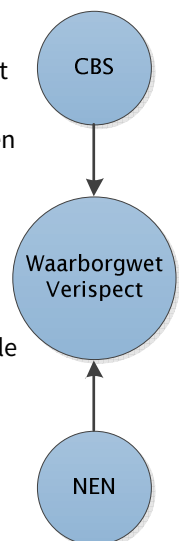
Het mededingingsinstrumentarium heeft een beperkte invloed op VSL en Verispect. VSL en Verispect zijn beide organisaties waarmee de overheid een contract voor onbepaalde tijd heeft afgesloten en waarbinnen jaarlijks een opdracht wordt verstrekt. Deze overeenkomst kan een verstoring effect hebben op toetreding tot de markten van (toezicht op) meetstandaarden en meeteenheden. Het is echter onduidelijk of 'de markt' deze diensten zou aanbieden zonder een contract van onbepaalde tijd met de overheid. Er is thans geen aanleiding om te veronderstellen dat er vanuit de Mededingingswet of handhaving hiervan door de ACM bezwaren zijn tegen de overeenkomsten met VSL.<sup>6</sup>

We concluderen dat een goed werkende RvA en NEN de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Metrologiewet, VSL en Verispect complementeren.

### 3.3 Eerlijke handel van edelmetalen bevorderen

De Waarborgwet 1986 (hierna: Waarborgwet) voorziet edelmetalen van de juiste keurmerken en keurt de kwaliteit van keuringsinstanties die edelmetalen keuren.<sup>7</sup> De wet minimaliseert op deze wijze informatieasymmetrie en versterkt de positie van de consument, immers na keuring van een edelmetaal is ook voor afnemers en consumenten herleidbaar wat het gehalte aan edelmetaal van het voorwerp is. Verispect houdt, naast het toezicht op de Metrologiewet, ook toezicht op naleving van de Waarborgwet.<sup>8</sup>

De Waarborgwet en Verispect scheppen voorwaarden voor een doeltreffende en doelmatige werking van artikel 11 omdat ze de consument beschermen tegen bedrog en de ondernemer tegen oneerlijke concurrentie en inefficiëntie in het nationale en mondiale handelsverkeer. De Waarborgwet en Verispect worden beïnvloed door de andere instrumenten. Hieronder lichten we dit toe.



<sup>6</sup> Overigens valt het al dan niet verlenen van staatsteun buiten de Mededingingswet en daarmee buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Op grond van artikel 107 WVEU ziet de Europese commissie toe op handhaving bij vermeende verboden staatssteun.

<sup>7</sup> De interactie tussen de waarborgwet en de RvA wordt behandeld in paragraaf 3.4.1.

<sup>8</sup> De toezichtstaken van Verispect worden, na goedkeuring van een daartoe strekkend wetsvoorstel door de Eerste Kamer, ondergebracht bij Agentschap Telecom. Naar verwachting zal een besluit in de eerste helft van 2016 worden genomen. Voornaamste reden voor het voorstel tot de verstatelijking is dat het toezicht door Verispect een zuivere overheidstaak is. <http://www.agentschaptelecom.nl/taken-metrologie-en-waarborgwet-verispect-terug-bij-ministerie-van-economische-zaken?cookie=ja.14453535054452086308840>

### 3.3.1 Welk effect hebben andere instrumenten op de werking van de Waarborgwet en Verispect?

Verispect is in 2008 voor het laatst geëvalueerd. In deze evaluatie is geconcludeerd dat wat betreft de eis ‘kennis van de doelgroep’ het beleid doeltreffend en doelmatig is, maar dat er ruimte voor verbetering lijkt. Dit betreft met name het verfijnen van de registratie van toezichtsobjecten zodat de omvang en de aard van de doelgroep op nog adequatere wijze in beeld wordt gebracht.<sup>9</sup> Verispect heeft destijds invulling gegeven aan deze aanbeveling door de registratie van gecontroleerde bedrijven uit te breiden.<sup>10</sup> Hoewel er momenteel geen aanleiding is om te veronderstellen dat deze uitgebreide registratie tekort schiet, zou geaggregeerde data over de verschillende sectoren die werken met edelmetalen vanuit het CBS hier een ondersteunende rol in kunnen spelen.

*Voorbeeld van een norm met invloed op Verispect*

Een nieuwe norm gepubliceerd op de NEN website: ISO 15093:2015: Juwelen - Bepaling van edelmetalen in 999 ‰ goud-, platina- en palladiumlegeringen in juwelen - Differentiemethode met gebruik van ICP-OES

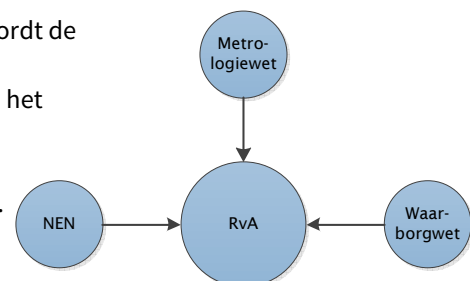
Het NEN complementeert een doeltreffende werking van Verispect. Het NEN beheert en publiceert (internationale) normen, de aangewezen instanties die werken in het kader van de Waarborgwet nemen hier kennis van en kunnen zich hier aan conformeren.<sup>11</sup>

## 3.4 Betrouwbaarheid van certificaten, keuringen en testen

Met de Wet aanwijzing nationale accreditatie instantie wordt de Raad van de Accreditatie (hierna: RvA) aangewezen als nationale accreditatie-instantie. De RvA heeft als doel het vertrouwen in de gelijkwaardigheid van certificaten, keuringen en testen (conformiteitsbeoordelingen) veilig te stellen door onafhankelijk en objectief te accrediteren.

Vertrouwen in de beoordelingen van het RvA leidt tot wederzijds vertrouwen tussen handelspartners en in geval van grensoverschrijdende handel tussen lidstaten, en is derhalve van groot belang voor het goed functioneren van markten en internationale handel. Meer specifiek helpt de RvA bij het verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten door er voor te zorgen dat:

- kopers meer inzicht hebben in de kwaliteit van producten of diensten door het gebruik van betrouwbare keurmerken, testrapporten en certificaten
- afnemers en consumenten zich in mindere mate hoeven te verdiepen in de eigenschappen van producten<sup>12</sup>



<sup>9</sup> Pro Facto (2008). Op een goudschaaltje gewogen. Het toezicht op de Waarborgwet 1986 geëvalueerd, pp. 33

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 31200-XIII, nr. 78 (beleidsreactie Onderzoek functioneren toezichthouder Waarborgwet 1986), pp. 3

<sup>11</sup> De in Nederland aangewezen instanties zijn: WaarborgHolland BV te Gouda en Edelmetaal Waarborg Nederland BV te Joure.



- door onafhankelijke beoordelingen kunnen (voorgeschreven) keurmerken meehelpen aan het garanderen van de kwaliteit van een product.

De RvA heeft grote invloed op de werking van andere beleidsinstrumenten vallend onder artikel 11. Dit is voornamelijk zo omdat de RvA ervoor zorgt dat objectieve vergelijkbaarheid mogelijk wordt en controleert of de regels omtrent kwaliteit bij de keurmeesters nageleefd worden. In deze paragraaf gaan we echter in op de invloed van andere instrumenten op de werking van de RvA. Deze invloed is slechts beperkt. Hieronder geven we een toelichting.

### 3.4.1 Welk effect hebben instrumenten op de werking van de Raad van de Accreditatie?

Het NEN kent een (beperkte) interactie met de werking van het RvA. Met het NEN ontwikkelen organisaties in gezamenlijkheid normen. Sommige NEN-normen die zijn ontwikkeld, resulteren in afspraken onder organisaties in een bepaalde branche. Andere NEN-normen worden vastgelegd via een certificaat of accreditatie. In dit laatste geval is er interactie met de RvA. Als een nieuwe norm immers resulteert in een nieuw certificaat, dient de instantie die het certificaat uitgeeft, geaccrediteerd te worden door de RvA. Het NEN beïnvloedt zodoende voor een deel het werk van de RvA, in de zin dat de RvA in beweging komt wanneer de NEN een norm wenst te implementeren.

De Metrologiewet en de Waarborgwet<sup>13</sup> zijn voorwaardenscheppend voor accreditatie. De vastgelegde meetstandaarden van de Metrologiewet en de vastgelegde standaarden voor edelmetalen uit de Waarborgwet ondersteunen de mogelijkheid tot accrediteren door de RvA door voor een (inter)nationaal referentiepunt te zorgen (zie kader).

---

#### *Invloed Metrologiewet op RvA*

De RvA accrediteert instellingen die testen of vlees niet te veel bacteriën bevat. De uitkomsten van deze testen zeggen pas iets als duidelijk is dat de meetinstrumenten voldoen aan de eisen zoals gesteld in de Metrologiewet.

---

Gezamenlijke afspraken over metrologie en waarborgen zijn essentieel voor een goede, doeltreffende werking van de RvA, maar zijn voornamelijk voorwaardenscheppend. Directe beïnvloeding van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de RvA blijft uit.

---

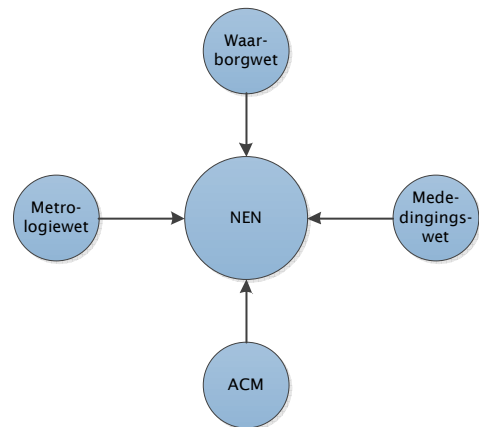
<sup>12</sup> Volgens de redenering dat certificering door een derde partij een onafhankelijk teken van kwaliteit is. Met name binnen de agro-economie wordt onderzoek gedaan naar hoe consumenten verschillende vormen van certificering wegen, en de invloed van certificaten op geïnformeerde consumptie. Zie bijvoorbeeld Starobin en Weinthal (2010). The Search for Credible Information in Social and Environmental Global Governance: The Kosher Label, in: *Business and Politics*, 12-3, pp. 398-412, en Albersmeier et al. (2009). The reliability of third-party certification in the food chain: From checklists to risk-oriented auditing, in: *Food Control*, 10-10, pp. 927-935

<sup>13</sup> Wanneer in paragraaf 3.4 en 3.5 de Metrologiewet en/of de Waarborgwet worden genoemd, worden ook het toezichthoudende instrument Verispect BV en het instrument VSL BV bedoeld. Zij zorgen er immers voor dat beide wetten nageleefd worden.

We kunnen concluderen dat er in beginsel geen directe beïnvloeding op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de RvA is door de instrumenten van artikel 11. Het NEN, de Metrologiewet en de Waarborgwet dragen weliswaar bij aan gelijkwaardigheid van certificaten, keuringen en testen, maar concrete en relevante interactie zijn niet aan de orde.

### 3.5 Goed functionerende nationale en Europese normalisatie

Normen dragen op verschillende wijzen bij aan het verlagen van transactiekosten en het verminderen van informatieasymmetrie, bijvoorbeeld door de variatie tussen producten te reduceren en minimale kwaliteitseisen te stellen. Het NEN werkt in samenwerking met het veld aan het opstellen van deze normen en faciliteert de implementatie ervan door het vastleggen van de normen. Dit in opdracht van en met subsidiëring van de Rijksoverheid, die op deze wijze zorgt voor één nationale normalisatie-instelling en gedragenheid van normen.<sup>14</sup>



Het NEN versterkt en verzwakt de werking van enkele instrumenten vallend onder artikel 11. Zo versterkt het NEN de aanbestedingswet door het verhogen van de mate van vergelijkbaarheid van standaarden. Dit type interactie, evenals diverse aanverwante relaties, komen in hoofdstukken 4 en 5 aan bod. Enkele instrumenten hebben ook invloed op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het NEN. Deze beïnvloeding werken wij hieronder uit.

#### 3.5.1 Welk effect hebben andere instrumenten op de werking van het NEN?

Het mededingingsinstrumentarium interacteert op een aantal manieren met normalisatie. Allereerst complementeren de Mededingingswet en de ACM de werking van het NEN wanneer belanghebbende partijen samen normen ontwikkelen over een product, dienst of proces. Het faciliteren van (norm)commissies door het NEN, waarin diverse bedrijven uit een sector bijeenkomen om afspraken te maken, zou concurrentie ten goede moeten komen.

<sup>14</sup> De Rijksoverheid stelt jaarlijks € 1,1 miljoen aan taakgerichte financiering ter beschikking aan het NEN. Deze financiële bijdrage van EZ aan NEN vloeit voort uit de Overeenkomst die in 2013 is gesloten tussen de Staat en NEN. Met deze Overeenkomst is uitvoering gegeven aan EG-Verordening 1025/2012 en is bevestigd dat NEN de nationale normalisatie-instelling is in Nederland. Aan de positie van nationale normalisatie-instelling is een aantal activiteiten verbonden waarvoor EZ aan NEN taakgerichte financiering verleent.

Zonder de Mededingingswet en het toezicht door de ACM zou het NEN echter eenvoudiger gebruikt kunnen worden voor anticompetitieve doeleinden. Zo zou normalisatie in theorie kunnen leiden tot het vormen van collusie die een goed functionerende markt ondermijnen (zoals kartelvorming). De Mededingingswet en een goed functionerende ACM voorkomen deze (mogelijke) negatieve bijeffecten van het NEN.

---

*Controle op het NEN door een mededingingsautoriteit*

De NMa (de voorloper van de ACM) ontving in 2010 een klacht over mogelijk misbruik van economische machtspositie van het NEN. De klacht werd uiteindelijk niet onderzocht omdat de NMa prioriteit gaf aan andere ingediende klachten en omdat zij aangaf dat misbruik van de economische machtspositie niet aangetoond was.

---

Een andere interactie tussen de ACM en het NEN is de controle van de ACM op de positie die het NEN heeft. Het NEN bezit in Nederland een unieke positie; het NEN is aangewezen door de Staat met de exclusieve bevoegdheden om normalisatietrajecten te begeleiden en de op schrift gestelde normen te publiceren en verkopen. De controle van een mededingingsautoriteit dient te borgen dat het NEN opereert op een wijze die niet in strijd is met de Mededingingswet.

De Metrologiewet en de Waarborgwet bieden randvoorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend functioneren van het NEN. De vastgelegde meetstandaarden van de Metrologiewet en de standaarden voor edelmetalen zoals vastgesteld in de Waarborgwet ondersteunen de creatie van normen door voor een (inter)nationaal gemeenschappelijk uitgangspunt te zorgen. Juist in de internationale context van het NEN is het belangrijk dat de afspraken die vastgelegd zijn in de Metrologiewet en Waarborgwet worden nageleefd, zodat Nederlandse bedrijven geen nadeel ondervinden bij export.

Concluderend kan worden gesteld dat de ACM en de Mededingingswet het NEN, en algemener, een goed functionerende normalisatie-infrastructuur, ondersteunen. Dit veronderstelt uiteraard dat de ACM goed functioneert en dat zij de Mededingingswet effectief handhaaft (zie paragraaf 4.2 voor een bespreking van deze voorwaarden).

### **3.6 Conclusie: in hoeverre ondersteunen de instrumenten van artikel 11 het verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en het waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken?**

Het verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en het waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken, het subdoel besproken in dit hoofdstuk, hebben betrekking op gelijkwaardigheid van certificaten, keuringen en testen, een goed functionerende normalisatiestructuur, internationale meetstandaarden en functionerende meetinstrumenten en een maatschappelijk debat op basis van feiten. Onder deze sub-subdoelen vallen verschillende instrumenten, te weten: het CBS, Metrologiewet, VSL, Verispect, Waarborgwet, het NEN en de RvA.

De instrumenten binnen dit subdoel beïnvloeden elkaar voornamelijk door randvoorwaarden te bieden. Zij scheppen voorwaarden waardoor de instrumenten beter functioneren en elkaar complementeren. Zo dragen zij in gezamenlijkheid bij aan een effectieve en efficiënte uitvoering van het beleid om informatieasymmetrie en transactiekosten te verminderen.

De voor dit onderzoek meest relevante interactie die is gevonden binnen dit subdoel, betreft de instrumenten ACM en Mededingingswet. Zonder deze instrumenten zouden het NEN, VSL en Verispect in beginsel misbruikt kunnen worden voor anticompetitieve doeleinden en daarmee aan doelmatigheid inboeten: het NEN door collusie te faciliteren, en VSL en Verispect door misbruik te maken van hun dominante positie op markten voor respectievelijk metrologie en keuringen vanuit hun exclusieve rechten. De Mededingingswet en het toezicht op naleving daarvan door de ACM voorkomen dus dat certificatie, standaardisatie en kwaliteitseisen ingezet kunnen worden om de concurrentie te beperken door kartelvorming of misbruik van een (gereguleerde) dominante positie.

De instrumenten vallend onder het subdoel 'goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken en optimale mededinging en positie van de consument in telecommunicatie en post' beïnvloeden de instrumenten vallend onder het subdoel 'verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken', voor zover wij hebben kunnen beoordelen, niet.

## 4 Optimale mededinging en goede positie van de consument

Optimale mededinging en een goede positie van de consument zijn voorwaarden voor het functioneren van markten, en hiermee het functioneren van de economie.

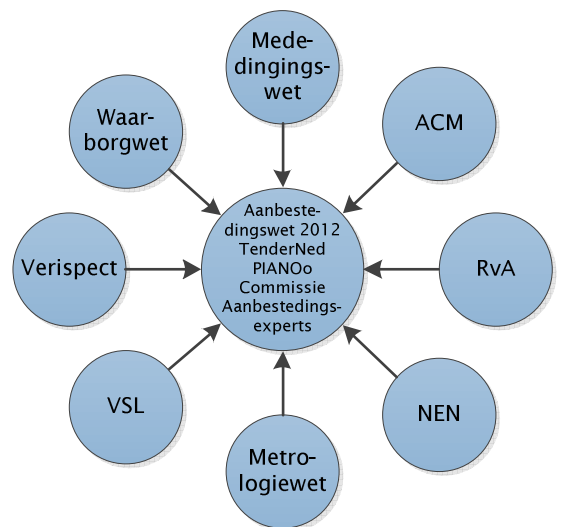
Art. 11	Subdoel	Sub-subdoel	Instrument
Goed functionerende economie en markten	Beschermen van de mededinging en versterken van de positie van de consument	Eenduidig en helder regelgevend kader voor concurrentie door aanbestedende diensten	Aanbestedingswet 2012 PIANOO TenderNed Commissie van Aanbestedingsexperts
		Minimaliseren mededingingsbeperkende gedragingen	Mededingingswet ACM
		Geinformeerde en efficiënte keuzes van de consument	Wet handhaving consumentenbescherming ACM
			Dienstenwet
		Nieuwe toetreding tot de markt - mogelijk maken	

In dit hoofdstuk analyseren wij de samenhang tussen instrumenten binnen dit subdoel zelf. Bovendien onderzoeken wij hoe deze instrumenten samenhangen met instrumenten binnen andere subdoelen.

## 4.1 Eenduidig en helder regelgevend kader voor concurrentie door aanbestedende diensten

De overheid beschikt over een aantal instrumenten ten behoeve van aanbestedingen: de Aanbestedingswet 2012, PIANOo, TenderNed en de Commissie van Aanbestedingsexperts. Samen functioneren deze instrumenten ten behoeve van het sub-subdoel 'eenduidig en helder regelgevend kader voor concurrentie door aanbestedende diensten'. De intentie is om inschrijvende aanbieders voor overheidsopdrachten gelijke kansen te geven. De Aanbestedingswet 2012 stelt daartoe eisen aan aanbestedingsprocedures en streeft algemene beginselen na, zoals objectiviteit, transparantie en non-discriminatie. Deze regels zijn gericht op publieke opdrachtgevers. Inschrijvende bedrijven dienen zich ook hier aan de Mededingingswet te houden. Zo verbiedt het kartelverbod samenspanning bij inschrijvingen op overheidsopdrachten.

De Aanbestedingswet 2012 vormt de basis voor de andere instrumenten. Deze wet stelt vast waar aanbestedende partijen en potentiële opdrachtnemers aan moeten voldoen. PIANOo fungeert als kennisbank voor aanbestedende diensten om aanbestedingsprocedures volgens specifieke voorschriften voor te bereiden en uit te voeren. TenderNed is het platform dat aanbestedingsprocedures faciliteert. In geval van geschillen in de aanbesteding dient de Commissie van Aanbestedingsexperts als laagdrempelige geschillenbeslechter tussen aanbestedende diensten en potentiële opdrachtnemers.



Deze instrumenten ten behoeve van aanbestedingen stimuleren concurrentie voor het verlenen van overheidsopdrachten. In deze paragraaf onderzoeken wij daarom allereerst de samenhang tussen aanbestedingsinstrumenten en andere instrumenten op het gebied van mededinging en consumentenbescherming. Vervolgens bespreken wij welke invloed instrumenten uit andere subdoelen hebben op de aanbestedingsinstrumenten.

In sommige gevallen is er sprake van samenhang tussen specifieke aanbestedingsinstrumenten en aanvullende instrumenten. Het is echter ook mogelijk dat de aanbestedingsinstrumenten als geheel interacteren met andere instrumenten.

### 4.1.1 Welk effect hebben andere instrumenten binnen dit subdoel op de werking van de Aanbestedingswet 2012, PIANOo, TenderNed en de Commissie van Aanbestedingsexperts?

De Mededingingswet en de handhaving hiervan door de ACM bieden randvoorwaarden bij het nastreven van concurrentie door aanbestedende diensten.

Het mededingingsinstrumentarium geldt (voor inschrijvende ondernemingen) in aanvulling op de spelregels voor aanbesteden in de Aanbestedingswet 2012 (welke gericht zijn op aanbestedende diensten) en het faciliteren van de uitvoering hiervan door middel van PIANOo, TenderNed en de Commissie van Aanbestedingsexperts. In het bijzonder kunnen aanbestedende diensten bedrijven uitsluiten die beboet zijn door de ACM vanwege het overtreden van de Mededingingswet.<sup>15</sup> Bovendien kan de ACM boetes opleggen aan aanbestedende diensten bij het niet-naleven van de Aanbestedingswet,<sup>16</sup> vanuit de redenering dat hierdoor mededinging beperkt wordt.<sup>17</sup>

In een aantal situaties is er sprake van interactie tussen het mededingingsinstrumentarium en aanbestedingsinstrumenten. Dit heeft met name betrekking op het fenomeen *bid rigging*, waarbij bedrijven onderling heimelijk afspraken maken om een aanbestedingsprocedure te saboteren. *Bid rigging* betreft bijvoorbeeld het maken van prijsafspraken of het verdelen van de markt en valt hiermee onder het kartelverbod uit artikel 6 van de Mededingingswet. Het kartelverbod wordt vanzelfsprekend gehandhaafd door de ACM. Aanbestedende diensten zijn echter beter dan de ACM in staat om onrechtmatigheden in aanbestedingsprocedures te signaleren. Op dit vlak is complementariteit mogelijk. Zo circuleert de ACM sinds 2011 een folder voor aanbestedende diensten om hen vanuit de expertise van de ACM op mededingingsrecht op signalen van *bid rigging* te wijzen, te illustreren hoe *bid rigging* voorkomen kan worden en aan te geven hoe (vermeende) *bid rigging* gemeld kan worden bij de ACM.<sup>18</sup>

De aanbevelingen die de ACM geeft om *bid rigging* te voorkomen, zijn echter soms strijdig met richtlijnen die kennisbank PIANOo verstrekt aan aanbestedende diensten. Zo adviseert de ACM, vanuit mededingingsperspectief, aanbestedende diensten om geen informatie over het beschikbare budget met potentiële opdrachtnemers te delen om het risico op prijsafspraken te verminderen. In het kader van publiek-private samenwerking verwijst PIANOo echter naar een aanbestedingsstrategie waarin *juist wel* gecommuniceerd wordt over het beschikbare budget van een aanbestedende dienst, om meer budgetzekerheid na te streven.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Art. 2.78 eerste lid, onder b, Aanbestedingswet 2012.

<sup>16</sup> Zie Art. 4.21 lid Aanbestedingswet 2012. Zie ook Boetebeleidsregel ACM 2014, Art. 3.

<sup>17</sup> Voor zover bekend heeft hebben de ACM en rechtsvoorgangers echter nog nooit boetes opgelegd aan aanbestedende diensten.

<sup>18</sup> ACM (2014). Afspraken tussen bedrijven bij aanbesteden, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/12963/Afspraken-tussen-bedrijven-bij-aanbesteden/>

<sup>19</sup> Zie Aanbestedingsstrategie (2006), [https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/x\\_aanbestedingsstrategie-1.pdf](https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/x_aanbestedingsstrategie-1.pdf)

Eveneens raadt de ACM aanbestedende diensten af om plenaire informatiebijeenkomsten te organiseren. Het is immers gemakkelijker voor bedrijven om hun gedrag te coördineren wanneer zij weten welke andere partijen deelnemen aan een aanbestedingsprocedure. PIANOo meldt echter dat plenaire bijeenkomsten de voorkeur hebben boven één-op-één contact tussen aanbestedende dienst en bedrijven, om belangenverstrengeling en concurrentievervalsing te voorkomen.<sup>20</sup>

In beide bovenstaande gevallen is sprake van gedragingen door bedrijven die vanuit mededingingsperspectief ontraden worden, terwijl zij vanuit aanbestedingsperspectief juist nuttig kunnen zijn. Zowel het mededingingsrechtelijke als het aanbestedingsrechtelijke perspectief zijn in dergelijke dilemma's verdedigbaar. Echter, strijdige adviezen vanuit respectievelijk mededingingsbeleid en aanbestedingsbeleid kunnen verwarrend zijn voor aanbestedende diensten. Het met elkaar verenigen van op zichzelf legitieme overwegingen, voor zover mogelijk, vereist dus een zorgvuldige afstemming tussen de ACM en PIANOo. Voor het goed functioneren van markten voor overheidsopdrachten is het immers van belang dat inschrijvende ondernemingen vanuit eenduidige informatie aan aanbestedingen deel kunnen nemen.

Wij hebben geen relevante interactie geconstateerd tussen de instrumenten ten behoeve van consumentenbescherming en de aanbestedingsinstrumenten. Dit viel logischerwijs te verwachten, omdat het aanbestedingsinstrumentarium zich richt op concurrentie ten behoeve van overheidsopdrachten. De consument is daarbij slechts indirect in beeld.

#### **4.1.2 Welk effect hebben instrumenten binnen andere subdoelen op de werking van de Aanbestedingswet 2012, PIANOo, TenderNed en de Commissie van Aanbestedingsexperts?**

De instrumenten ten behoeve van minimale informatieasymmetrie en transactiekosten bieden ondersteuning voor het deelnemen aan en het organiseren van aanbestedingen.

Gelijkwaardigheid van certificaten, keuringen en testen, onder auspiciën van de RvA, draagt bij aan een gelijk speelveld onder aanbieders binnen een aanbestedingsprocedure. Hetzelfde geldt voor vastgestelde grootheden op basis van de Metrologiewet en de Waarborgwet en het toezicht hierop door VSL en Verispect. Al deze instrumenten zorgen namelijk voor eenduidigheid bij het meten en evalueren van specifieke parameters, die gericht zijn op het duiden van kwaliteit.

---

<sup>20</sup> “Het is verstandig om vragen met betrekking tot het aanmelden schriftelijk te laten stellen en mondelinge vragen alleen toe te staan op een informatiebijeenkomst. Om concurrentievervalsing en belangenverstrengeling te voorkomen, is het raadzaam om een-op-een contacten over vragen zoveel mogelijk te vermijden. Uiteraard mag u altijd informatie verstrekken over het feitelijk verloop van de procedure. Mondeling gegeven antwoorden op telefonisch gestelde vragen kunt u het beste schriftelijk bevestigen. Dit geldt ook voor antwoorden die mondeling gegeven zijn op een informatiebijeenkomst.”, zie <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-2-doorlopen-aanbestedingsprocedure/aanmelden>



Aanbestedende diensten kunnen bovendien onder voorwaarden certificaten, keuringen en testen als normen en standaarden verplicht stellen in aanbestedingsprocedures. Hierdoor kan de aanbestedende dienst meer aandacht aan het daadwerkelijke inkoopproces besteden, in plaats van zelf toezien op standaardisatie en veiligheidsaspecten.<sup>21</sup> Een aandachtspunt hierbij is dat het op deze wijze verhogen van kwaliteitseisen in theorie een drempel kan opwerpen voor bijvoorbeeld kleinere ondernemingen die de markt willen betreden. Dit mechanisme bespreken wij onder paragraaf 4.4 ('nieuwe toetreding tot de markt mogelijk maken').

Een aantal van de instrumenten ten behoeve van 'goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken en optimale mededinging en positie van de consument in specifieke markten' hebben een effect op de aanbestedingsinstrumenten, met name uitvoering van de Aanbestedingswet 2012. Dit heeft met name betrekking op handhaving van sectorspecifieke regulering ten behoeve van concurrentie in telecommunicatie en post.

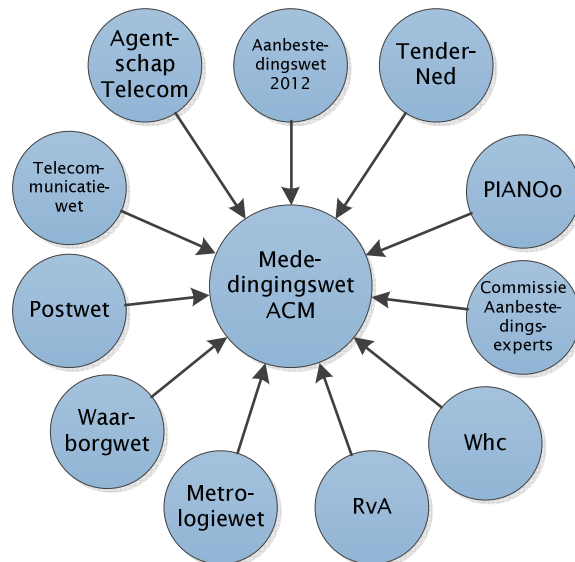
Concreet kan de ACM als toezichthouder in telecommunicatie en post optreden tegen een bedrijf met aanmerkelijke marktmacht dat, gebruik makend van die marktmacht, een aanbestedingsprocedure saboteert. Hiermee kan de ACM boetes opleggen aan dominante bedrijven die informatie voor concurrenten achterhouden om daar zelf in een aanbesteding voordeel bij te hebben.

---

<sup>21</sup> Zie <https://www.pianoo.nl/themas-markten/markten/gww/inkopen-gww/gww-themas/contractbeheersing-in-gww>

## 4.2 Minimaliseren mededingingsbeperkende gedragingen

De Mededingingswet geldt voor alle (verenigingen van) ondernemingen die actief zijn op de Nederlandse markt,<sup>22</sup> en de ACM handhaaft de Mededingingswet in Nederland. Onder de reikwijdte van artikel 11 van de EZ-begroting valt daarnaast een aantal sectorspecifieke aanvullingen op de Mededingingswet, zoals aanbestedingsrechtelijke instrumenten en regulering van telecommunicatie- of postmarkten. In deze paragraaf bespreken we de samenhang tussen de (handhaving van) de Mededingingswet en deze aanvullende vormen van sectorspecifieke regulering.



Daarnaast is er een aanzienlijk aantal instrumenten onder artikel 11 van de EZ-begroting die mededinging beïnvloeden, maar buiten de werkingssfeer van de Mededingingswet vallen, zoals het CBS en NEN. De samenhang tussen instrumenten binnen deze beleidsterreinen en de Mededingingswet bespreken wij eveneens in deze paragraaf.

### 4.2.1 Welk effect hebben andere instrumenten binnen dit subdoel op de werking van de Mededingingswet en de ACM?

De aanbestedingsrechtelijke instrumenten zien toe op concurrentie tussen bedrijven die overheidsopdrachten (willen) uitvoeren. De Aanbestedingswet 2012 en de uitvoering van deze wet in PIANOo, TenderNed en door de Commissie van Aanbestedingsexperts, dienen te zorgen voor een gelijk speelveld tussen bedrijven (Aanbestedingswet 2012), voor een toegankelijk en uniforme organisatie van aanbestedingen (PIANOo en TenderNed) en voor een effectieve en efficiënte geschillenbeslechting naar aanleiding van aanbestedingen (Commissie van Aanbestedingsexperts). Hiermee fungeren de aanbestedingsrechtelijke instrumenten gezamenlijk in aanvulling op de Mededingingswet en handhaving hiervan door de ACM.

<sup>22</sup> NMa (2009). Misbruik van een economische machtspositie, <https://www.acm.nl/nl/download/bijlage/?id=8878>

Vanuit specifieke sectoren bestaan er signalen dat openbaar aanbesteden van overheidsopdrachten concurrentie op markten ten goede komt. Dit uit zich in een hogere kwaliteit van dienstverlening en lagere prijzen voor eindgebruikers (zie kader).<sup>23</sup> Hierbij is het echter wel van belang dat aanbestedende diensten nadrukkelijk het consumentenbelang leidend maken bij het inrichten van aanbestedingsprocedures.<sup>24</sup> Recente evaluaties van de Aanbestedingswet 2012, PIANOo en de Commissie van Aanbestedingsexperts geven echter geen inzicht in hoeverre deze instrumenten het consumentenbelang (kunnen) ondersteunen.

---

#### *Effecten van aanbesteding op concurrentie*

Volgens het interdepartementale onderzoek naar het Nederlandse marktwerkingsbeleid uit 2008 heeft aanbesteding door concessieverlening in met name de openbaar vervoer- en taxibranche geleid tot een hogere kwaliteit van dienstverlening en lagere prijzen voor consumenten.

---

Consumentenbescherming kan eveneens een randvoorwaarde voor goede mededinging zijn, namelijk vanuit de redenering dat een goed geïnformeerde en geëmancipeerde consument concurrentie tussen bedrijven afdwingt als deze consument op basis van prijs- en kwaliteitscriteria beslissingen neemt. Tegelijkertijd bestaan er vanuit de wetenschap signalen over conflicten tussen consumentenbescherming en mededinging.<sup>25</sup> Consumentenbescherming perkt mogelijk de competitieve bewegingsruimte voor bedrijven in. Er bestaat daarom een risico dat mogelijke conflicten tussen consumentenbescherming en mededingingsbeleid vanuit de ene, dan wel de andere invalshoek beslecht worden. Het opgaan van de Consumentenautoriteit en de NMa in de ACM draagt in dezen mogelijk bij tot een integrale en zorgvuldige besluitvorming, waardoor een dergelijk spanningsveld verkleind wordt.

De Consumentenautoriteit geeft sinds 2010 expliciet prioriteit aan impact op eerlijke concurrentie.<sup>26</sup> De ACM geeft aan dat zij in de handhaving van de Mededingingswet gebruik maakt van signalen uit de Consuwijzer, waardoor er een direct verband ontstaat tussen consumentenbelangen en handhaving van de Mededingingswet.<sup>27</sup> Evaluaties van de (toenmalige) NMa geven echter geen inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van consumentenbescherming als input voor handhaving van de Mededingingswet.

---

<sup>23</sup> Kamerstukken I, 2008-2009, blg-15685 (Onderzoek marktwerkingsbeleid), p. 50, 188, 195

<sup>24</sup> Idem, p, 70,

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld Huffman (2010). Bridging the Divide? Theories For Integrating Competition Law and Consumer Protection, in *European Competition Journal*, 6-1, pp. 7-35

<sup>26</sup> Pro Facto/RUG (2010). Evaluatie Wet handhaving consumentenbescherming, pp. 20

<sup>27</sup> ACM (2013). Strategie Autoriteit Consument en Markt, pp. 13, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/11991/Strategie-Autoriteit-Consument-en-Markt/>

Vanuit de wetenschap is er echter kritiek: de ACM zou zich te veel bezighouden met consumentenbescherming, wat dan ten koste gaat van haar mededingingsrechtelijke *core business*: karteltoezicht, concentratietoezicht, en (vooral) misbruik van economische machtspositie.<sup>28</sup> Volgens deze kritiek is het consumentenbelang uiteindelijk het meeste gebaat bij handhaving van het mededingingsrecht, en komen maatregelen van de ACM ten behoeve van consumentenbescherming neer op symptoombestrijding.<sup>29</sup>

Wij verwachten dat de concentratie van taken op het gebied van consumentenbescherming en mededinging (en sectorspecifieke handhaving) in fusieorganisatie ACM nadrukkelijk onderdeel zal zijn van de momenteel in uitvoering zijnde evaluatie van de ACM. In deze evaluatie zal naar verwachting nader worden ingegaan op de handhavingsprioriteiten van de ACM op haar verschillende beleidsterreinen, en de verhouding tussen de beleidsterreinen die gebundeld zijn onder de ACM. In paragraaf 4.3 gaan wij nader in op de invloed van de Mededingingswet op handhaving van de Wet handhaving consumentenbescherming.

#### **4.2.2 Welk effect hebben instrumenten binnen andere subdoelen op de werking van de Mededingingswet en de ACM?**

De instrumenten ten behoeve van het subdoel ‘verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken’ hebben over het algemeen een complementerende rol ten opzichte van de Mededingingswet en de handhaving hiervan door de ACM. Door accreditatie van certificaten, keuringen en testen kunnen afnemers de kwaliteit van het aanbod beter inschatten, en dit is goed voor concurrentie op kwaliteit. Hetzelfde principe geldt voor goed functionerende meetstandaarden en meetinstrumenten op basis van de Metrologiewet en de Waarborgwet, en toezicht hierop door respectievelijk VSL en Verispect. Meer onderlinge transparantie en vergelijkbaarheid van kwaliteit kan in theorie de kans op horizontale afstemming (stilzwijgend dan wel expliciet) tussen ondernemingen vergroten. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de ACM zich daar niet bewust van zou zijn en niet op deze wijze kritisch kijkt naar de effecten van kwaliteitseisen die vanuit een sector tot stand komen.

---

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld Schrijvershof (2015). Misbruik machtspositie en de prioriteiten van ACM: van kartel- naar monopolieparadijs?, in: *Mededingingsrecht in de praktijk 4-2015*, pp. 21-28; Gebrekkige handhaving maakt van misbruikverbod ‘dode letter’, in: *Staatscourant* 8 (21 april 2015)

<sup>29</sup> Kohlen en Kuijpers (2014). Stroomlijningswet: nieuwe bevoegdheden voor de reeds samengevoegde autoriteiten in ACM, in: *M&M*, 2014-4; Loozen, Varkevisser en Schut (2014). Beoordeling ziekenhuisfusies door ACM: staat de consument wel echt centraal?, in: *M&M*, 2014-1, pp. 5-14

Op het gebied van normalisatie wordt een potentieel conflict met mededinging gesignaleerd: in het vaststellen van normen of standaarden gaan concurrerende bedrijven met elkaar in overleg, waardoor ook een platform ontstaat om kartelafspraken te maken.<sup>30</sup> Dit is extra problematisch wanneer industriestandaarden door de overheid worden afgedwongen (zie kader). Uit beleidsdocumenten of evaluaties is niet te achterhalen of de ACM speciale aandacht besteedt aan handhaving van het kartelverbod in de context van normalisatie. Er zijn voor zover bekend echter geen signalen om te veronderstellen dat normalisatie in Nederland daadwerkelijk tot schending van het kartelverbod uit de Mededingingswet leidt en dat de handhaving van het kartelverbod door de ACM tekortschiet. Wij bespreken het effect van normalisatie op toetreding tot markten in paragraaf 4.4.2.

---

#### *Normalisatie en coördinatie tussen bedrijven*

Met enige regelmaat nemen overheden het initiatief tot het opstellen van standaarden of normen. Voorbeelden hiervan zijn de universele opladers voor mobiele telefoons, die de Europese Commissie per 2016 verplicht stelt. De implementatie van deze universele oplader vindt plaats aan de hand van een standaard. In Nederland heeft de overheid bijvoorbeeld standaardisatie van de bescherming van persoonsgegevens in slimme energiemeters afgedwongen.

---

De instrumenten ten behoeve van goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken en optimale mededinging en positie van de consument op de post- en telecommunicatiemarkt hebben op verschillende manieren verband met de Mededingingswet en handhaving daarvan door de ACM. De sectorspecifieke marktregulering zoals geborgd in de Telecommunicatiewet en de Postwet en het toezicht hierop door de ACM, kunnen de Mededingingswet complementeren daar waar de Mededingingswet te weinig grip heeft op dominante spelers gezien de specifieke marktstructuur en ontstaansgeschiedenis. Zo kan de ACM in post- en telecommunicatiemarkten verplichtingen opleggen aan bedrijven met aanmerkelijke marktmacht, als alternatief voor het principe van misbruik van economische machtspositie uit de Mededingingswet. Hierdoor beschikt de ACM naast handhaving van de Mededingingswet ten behoeve van concurrentie in algemene zin, ook over sectorspecifieke instrumenten ten behoeve van bijvoorbeeld meer statische concurrentie op de korte termijn, waarmee bijvoorbeeld toegangsverplichtingen kunnen worden opgelegd aan partijen met aanmerkelijke marktmacht. Dat helpt nieuwkomers om toetredingsdrempels te overwinnen en sneller marktaandeel te veroveren. Dergelijke interventies kunnen in theorie repercussies hebben op de langere termijn, bijvoorbeeld wanneer toetreders geen noodzaak meer voelen om een toekomstbestendig, van regulering onafhankelijk, *business model* te ontwikkelen, en (bijvoorbeeld) zelf in infrastructuur te investeren. ACM is zich daar vanzelfsprekend bewust van. In paragraaf 5.1.1 gaan wij nader in op mogelijke conflicten tussen mededingingsrecht en sectorspecifieke regulering.

---

<sup>30</sup> Zie bijvoorbeeld Lundqvist (2014). *Standardization under EU Competition Rules and US Antitrust Laws: the Rise and Limits of Self Regulation* (Edward Elgar), pp. 84-87, 113-114

Het borgen van de kwaliteit en betrouwbaarheid van netwerken op grond van de Telecommunicatiewet (en in mindere mate de Postwet) en handhaving/uitvoering daarvan door het Agentschap Telecom kan potentieel conflicteren met de Mededingingswet. Waar de Mededingingswet impliciet dynamische efficiëntie nastreeft, worden in de Telecommunicatiewet uitzonderingen gemaakt op volledige marktwerking ten behoeve van bijvoorbeeld toegang tot netwerken, interconnectie en eindgebruikersbelangen.

De toedeling van spectrum (zie kader) is hier een recent voorbeeld van.<sup>31</sup> In paragraaf 5.1.1 gaan wij nader in op mogelijke spanning tussen ongereguleerde mededinging en het borgen van kwaliteit en betrouwbaarheid van netwerken.

---

*Continuïteit en concurrentie in spectrumveiling*

In 2012 heeft een voor de overheid succesvolle veiling van multibandspectrum plaatsgevonden, voorbereid door het ministerie van EZ en uitgevoerd door het Agentschap Telecom. Hierbij was enerzijds optimale mededinging tussen potentiële kopers van belang. Anderzijds zou grote verandering in de spectrumtoedeling ten opzichte van de bestaande marktverhoudingen continuïteit van dienstverlening mogelijk in gevaar kunnen brengen. De evaluatie van de multibandveiling uit 2014 concludeert dat continuïteit van dienstverlening niet in gevaar is geweest door de veiling, ondanks dat toetreding van nieuwkomers op de markt.

---

Het afwegen van publieke belangen, zoals concurrentie, enerzijds en betrouwbaarheid van dienstverlening anderzijds,<sup>32</sup> is overigens niet ongebruikelijk in gereguleerde markten zoals telecommunicatie.<sup>33</sup> Bovendien is er geen aanleiding om te veronderstellen dat gedurende de periode 2006-2014 beleid en handhaving ten behoeve van kwaliteit en betrouwbaarheid van netwerken (handhaving van) het kartelverbod belemmerd heeft, of misbruik van economische machtspositie in de hand gewerkt heeft.

---

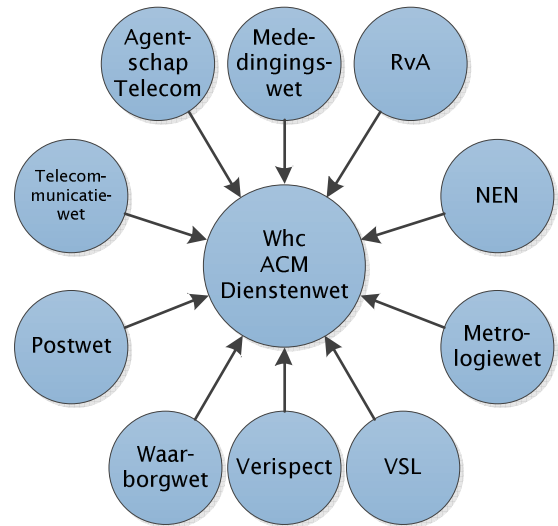
<sup>31</sup> Zie KWINK Groep (2014). Evaluatie Multibandveiling

<sup>32</sup> Zie Baarsma (2013). *Ontwikkelingen in het Mededingingstoezicht*. WRR webpublicatie 69, pp. 19-27

<sup>33</sup>Zie bijvoorbeeld De Bijl (2009). Liberalisering in telecom: Missie geslaagd, operatie afgerond?, in: Van Damme en Schinkel (red). *Marktwerking en Publieke Belangen: KVS pré-adviezen*, pp. 117-146.

### 4.3 Geïnformeerde en efficiënte keuzes van de consument

Gezien de centrale rol van de consument binnen veel beleidsterreinen die artikel 11 van de EZ-begroting omvat, is er een aantal instrumenten binnen dit kader met invloed op het functioneren en handhaven van de Wet handhaving consumentenbescherming. In deze paragraaf bespreken wij de invloed van deze instrumenten op geïnformeerde en efficiënte keuzes van de consument, zoals gefaciliteerd door de Wet handhaving consumentenbescherming en de ACM. Hiernaast besteden wij in deze paragraaf aandacht aan de interactie vanuit verschillende instrumenten op de Dienstenwet en de handhaving hiervan door de ACM.



#### 4.3.1 Welk effect hebben andere instrumenten binnen dit subdoel op de werking van de Wet handhaving consumentenbescherming, de ACM en de Dienstenwet?

De Mededingingswet en handhaving hiervan door de ACM kunnen complementair zijn aan de Wet handhaving consumentenbescherming en handhaving daarvan door de ACM. Net zoals bij de Wet handhaving consumentenbescherming staat de consument immers centraal in de Mededingingswet, maar op een aanvullende manier. De Wet handhaving consumentenbescherming dient ter *consumentenbescherming*, waar de Mededingingswet dient ten behoeve van *consumentenwelvaart*.<sup>34</sup>

Consumentenwelvaart is de doorslaggevende factor voor de ACM om te bepalen of er daadwerkelijk *misbruik* van een economische machtspositie gemaakt wordt. Ook zijn uitzonderingen op het kartelverbod pas toegestaan wanneer (onder meer) de voordelen van afspraken tussen concurrenten bij de consument terecht komen.<sup>35</sup> Uit de meest recente evaluatie van de (toenmalige) NMa komen geen aanwijzingen naar voren dat de mededingingsautoriteit in haar kartelopsporing en onderzoeken naar misbruik van economische machtspositie het consumentenbelang onvoldoende borgt.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> ACM (2013). Strategie Autoriteit Consument en Markt, pp. 2

<sup>35</sup> Art. 6, derde lid Mededingingswet

<sup>36</sup> KWINK groep/TU Delft (2010). Evaluatie van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit

De Mededingingswet en handhaving hiervan door de ACM zijn bovendien complementair aan de Dienstenwet. Deze complementariteit vloeit voort uit de Europeesrechtelijke grondslag die zowel de Dienstenwet als de Mededingingswet hebben ten behoeve van de (Europese) interne markt. Het vrije verkeer van diensten dat de Dienstenwet nastreeft, zorgt ervoor dat ondernemers overal binnen de Europese interne markt hun diensten aan kunnen bieden, wat concurrentie ten goede komt en hiermee ook de consumentenwelvaart. Mededingingswetgeving biedt vervolgens uniforme spelregels binnen de Europese markt over hoe (onder andere) dienstverleners met elkaar mogen concurreren. Hiermee vult het mededingingsinstrumentarium uitvoering en handhaving van de Dienstenwet aan, namelijk door toe te zien op concurrentie.<sup>37</sup>

Wij hebben geen concrete en relevante interactie geconstateerd tussen de Wet handhaving consumentenbescherming en de Dienstenwet, en handhaving/uitvoering hiervan door de ACM en de aanbestedingsinstrumenten, anders dan de vanzelfsprekende complementariteit tussen consumentenbescherming en mededinging.

#### **4.3.2 Welk effect hebben instrumenten binnen andere subdoelen op de werking van de Wet handhaving consumentenbescherming, de ACM en de Dienstenwet?**

De instrumenten ten behoeve van minimale informatieasymmetrie en transactiekosten hebben over het algemeen een complementerende of ondersteunende rol ten opzichte van de Wet handhaving consumentenbescherming en handhaving daarvan door de ACM. Het werk van de RvA biedt consumenten zekerheid over de waarde van certificaten, keuringen en testen, wat als ondersteuning dient voor het maken van geïnformeerde en efficiënte aankopen. Hetzelfde principe geldt voor de betrouwbaarheid van meeteenheden op grond van de Metrologiewet en de Waarborgwet, onder toezicht van VSL en Verispect. Ook standaardisatie, ondersteund door het NEN, kan de efficiëntie van consumptie bespoedigen: consumenten zijn immers gebaat bij interoperabiliteit en kunnen kritischer consumeren wanneer zij niet in een positie van technologische *lock-in* verkeren. Ook kan standaardisatie de doeltreffendheid van de Dienstenwet bespoedigen, namelijk door een gelijk technologisch speelveld te bieden voor concurrerende dienstverleners. Het CBS biedt met de website Statline tenslotte voor consumenten en laagdrempelig informatieplatform.

Wat betreft de Dienstenwet is er bovendien sprake van een specifiek ondersteunende interactie vanuit de Raad van de Accreditatie. De Dienstenwet verplicht de overheid om informatie over de inhoud en criteria van kwaliteitskeurmerken voor diensten toegankelijk te maken voor (buitenlandse) dienstverleners. Het beheer van certificaten, keuringen en testen is tegelijkertijd belegd bij de RvA. Hierom is besloten informatie over keurmerken gerelateerd aan dienstenvergunningen, voor zover ze al door de RvA geaccrediteerd waren, onder beheer van de RvA te laten.<sup>38</sup> Hierdoor kon de specifieke expertise van de RvA in aanvulling op de Dienstenwet en uitvoering hiervan door de ACM goed functioneren.

---

<sup>37</sup> Hojnik (2009). De Minimis Rule within the EU Internal Market Freedoms: Towards a More Mature and Legitimate Market?, in: *European Journal of Legal Studies*, 6-1, pp. 38

<sup>38</sup> Voor een overzicht van certificaten, vergunningen en testen in het kader van de Dienstenwet die verleend worden door de RvA, zie het inmiddels verlopen Tijdelijk besluit Lex silencio positivo Dienstenrichtlijn, Stb. 2009-571



De instrumenten omtrent kwaliteit en betrouwbaarheid van netwerken en sectorspecifieke regulering daarvan in post en telecommunicatie hangen op verschillende manieren samen met de Wet handhaving consumentenbescherming en de Dienstenwet, en de handhaving van beide wetten door de ACM.

In de wetsgeschiedenis van de Wet handhaving consumentenbescherming wordt al gewag gemaakt van verwevenheid tussen de consumentenbeschermingsbepalingen en de Telecommunicatiewet en het gegeven dat deze situatie coördinatie vereist tussen de (toenmalige) Consumentenautoriteit en de OPTA.<sup>39</sup> Nu consumentenbescherming en toezicht op telecommunicatiemarkten samen zijn ondergebracht in de ACM, zou dergelijke coördinatie in beginsel eenvoudiger moeten zijn. Ten tijde van dit onderzoek was er geen evaluatierapport beschikbaar om deze hypothese te bevestigen.

---

*Bel-me-niet, spam, cookies en netneutraliteit*

Bij de implementatie in Nederlands recht van het huidige Europeesrechtelijke telecommunicatiekader is een aanzienlijk aantal initiatieven rond consumentenbescherming in de Telecommunicatiewet opgenomen. Dit had betrekking op eindgebruikersbelangen en het tegengaan van spam. Daarnaast is de wetgever op een aantal vlakken gebieden met consumentenbescherming verder gegaan dan dat het Europese kader voorschrijft, bijvoorbeeld met de Cookiewet en het wettelijk vastleggen van netneutraliteit in de Telecommunicatiewet. Beide initiatieven hebben zowel vanuit marktpartijen als de wetenschap tot scherpe kritiek geleid en zijn tot op heden niet geëvalueerd.

---

De afgelopen jaren zijn op basis van de Telecommunicatiewet de nodige initiatieven ontplooid ten behoeve van consumentenbescherming (zie kader). Met uitzondering van het bel-me-niet register zijn deze initiatieven (nog) niet geëvalueerd. De evaluatie van bel-me-niet laat wel zien dat de Telecommunicatiewet relevante en betekenisvolle aanvullingen biedt op de Wet handhaving consumentenbescherming. Ook functioneert de Telecommunicatiewet ondersteunend ten opzichte van de Dienstenwet op het gebied van elektronische handtekeningen. Elektronische handtekeningen vergemakkelijken het contracteren met (internationale) dienstverleners, en de Dienstenwet bevat verplichtingen over het erkennen van elektronische handtekeningen.<sup>40</sup> Regels omtrent het (veilig) aanmaken van een digitale handtekening zijn vastgelegd in de Telecommunicatiewet. Gezien het belang van elektronische handtekeningen voor (internationale) dienstverleningsovereenkomsten is de Telecommunicatiewet daarom aangescherpt om het gebruik van elektronische handtekeningen sterker te verankeren.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Kamerstukken II, 2005-2006, 30411, nr. 3 (MvT)

<sup>40</sup> Zie Art. 14, vijfde lid Dienstenwet

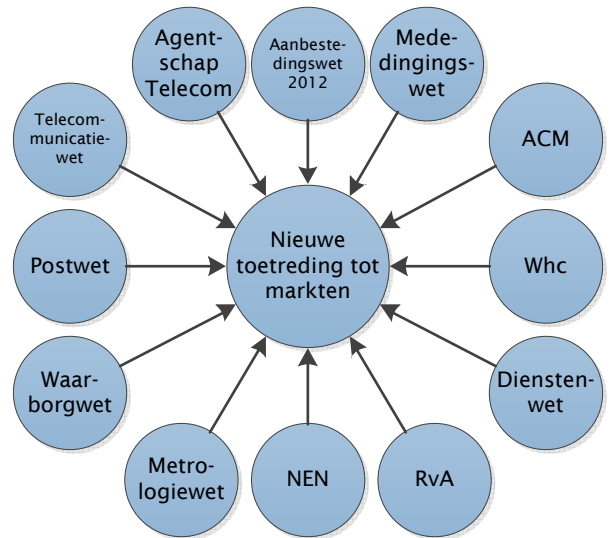
<sup>41</sup> Zie Wet elektronische handtekeningen

Het Agentschap Telecom heeft op specifieke terreinen een ondersteunende rol bij consumentenbescherming. Zo ziet het agentschap toe op de naleving van Europese richtlijnen die schadelijke interferentie tussen elektrische apparaten en elektromagnetische storingen verbieden. Door de bekende CE-markering op elektrische apparaten kunnen consumenten ervan uitgaan dat hun apparatuur aan deze eisen voldoet.

De belangrijkste bijdrage vanuit de Postwet op het gebied van consumentenbescherming betreft nadere specificatie van het (grondwettelijke) briefgeheim, waardoor consumenten ervan uit kunnen gaan dat postbedrijven post op vertrouwelijke wijze verwerken en bezorgen. De tegenhanger van het bel-me-niet register in post, postfilter.nl, heeft echter geen wettelijke basis in de Postwet. Richtlijnen wat betreft het bezorgen van ongewenst reclamedrukwerk komen daarnaast voort uit zelfregulering vanuit de sector.

## 4.4 Nieuwe toetreding tot markten mogelijk maken

Toetreding tot markten als sub-subdoel onder artikel 11 van de EZ-begroting wordt niet direct ondersteund door instrumenten. Er is daarentegen een aanzienlijk aantal instrumenten binnen andere (sub-)subdoelen dat effect heeft op toetreding. In deze paragraaf bespreken wij deze effecten op toetreding vanuit verschillende beleidsterreinen onder artikel 11.



### 4.4.1 Welk effect hebben andere instrumenten binnen dit subdoel op het mogelijk maken van nieuwe toetreding tot de markt?

De Aanbestedingswet 2012 is onder andere in het leven geroepen om meer concurrentie tussen het MKB en grote bedrijven te bespoedigen. Door aanbestedingsprocedures te uniformeren en lasten te verminderen, zouden kleine bedrijven eenvoudiger toegang moeten krijgen tot overheidsopdrachten.<sup>42</sup>

Uit de meest recente evaluatie van de Aanbestedingswet 2012 blijkt echter dat – ondanks het voornemen van de Aanbestedingswet 2012 om toegang voor het MKB te verbeteren – er geen stijgende lijn zit in gunning van overheidsopdrachten aan het MKB. Bovendien is het MKB ondervertegenwoordigd bij grote (Europees aanbestede) opdrachten. MKB-ondernemers zelf zien de uitgebreidheid van aanbestedingsprocedures als een belemmering tot deelname, ondanks de ervaren uniformering van aanbestedingsprocedures.<sup>43</sup>

MKB-toetreding tot de markt voor overheidsopdrachten lijkt aldus nog niet optimaal te zijn.<sup>44</sup> Hoewel aanbestedingsprocedures op basis van de Aanbestedingswet 2012, toegepast op TenderNed en met ondersteuning van PIANOo en de Commissie van Aanbestedingsexperts, transparanter en uniformer geworden zijn, is toetreding door het MKB tot markten voor (grote) overheidsopdrachten slechts beperkt gestegen.

<sup>42</sup> Kamerstukken II, 2009-2010, 32 440, nr. 3 (MvT)

<sup>43</sup> KWINK groep (2015). Effecten van de aanbestedingswet

<sup>44</sup> Zie ook: Regeldruk bij aanbesteden, brief van ACTAL aan de Minister van EZ (2014), <http://www.actal.nl/aanbestedingswet-leidt-tot-onnodige-regeldruk/>

Recente wetenschappelijke literatuur suggereert dat meer nadruk op kwaliteit<sup>45</sup> en reputatie<sup>46</sup> in aanbestedingsprocedures toetreden positief stimuleert.

De Mededingingswet kent geen expliciete bepalingen met betrekking tot toetreding. Echter, met name handhaving van het verbod tot misbruik van economische machtspositie kan een positief effect op toetreding hebben. Vanuit een economische machtspositie is het immers mogelijk concurrenten van een markt uit te sluiten (*exclusionary abuse*).<sup>47</sup> De evaluatie van de (toenmalige) NMa uit 2010 bevestigt dit mechanisme,<sup>48</sup> maar geeft geen inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van de ACM in het bespoedigen van toetreding door het aanpakken van misbruik van economische machtspositie. Wel wordt aangegeven dat de inspanningen van de vervoerkamer van de (toenmalige) NMa om toetreding tot de spoorvervoermarkt via concessies te laten verlopen, effectief en efficiënt geweest is.<sup>49</sup> Daarnaast heeft de ACM *position-papers* gepubliceerd (zie kader),<sup>50</sup> waarin de ACM een opiniërende rol inneemt en zich opwerpt als hoeder van marktwerking en toetreding. Hoewel er geen inzicht is in de doeltreffendheid en doelmatigheid van dergelijke *position-papers*, leiden ze in elk geval tot politiek-bestuurlijke discussie.

Uit de evaluatie van de Wet handhaving consumentenbescherming en handhaving hiervan door de ACM, blijkt geen effect van deze wet op toetreding. Zoals besproken in paragraaf 4.2.2 kan wetgeving op het gebied van consumentenbescherming mogelijk echter wel concurrentie en daarmee toetreding beperken, omdat toename van regeldruk als een belemmering tot toetreding ervaren kan worden.

Er bestaan echter ook aanwijzingen dat, met name in complexe markten als financiële dienstverlening, wetgeving ten behoeve van consumentenbescherming tot een *wenselijke* beperking van toetreding leidt, doordat onbetrouwbare toetreders minder kans krijgen om consumenten te benadelen.<sup>51</sup>

---

<sup>45</sup> Koning, Kamp en Van de Meerendonk (2013). De prijs van kwaliteit bij aanbesteding, in: *ESB*, 98-4653, pp. 90-93

<sup>46</sup> Spagnolo (2012). Reputation, Competition and Entry in Procurement, in: *IJIOI*, 30-3, pp. 291-296. Dit is overigens een contra-intuïtieve conclusie, aangezien reputatie vooral incumbents lijkt te bevoordelen. De auteur laat echter zien dat wanneer aanbestedingsprocedures gebruik maken van een mechanisme waarin bedrijven reputatie verliezen bij slecht functioneren in plaats van *winnen* bij goed functioneren, reputatie wel degelijk tot meer toetreding leidt.

<sup>47</sup> Zie Europese Commissie (2009). Guidance on its enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings. OJ 2009 C 45, p. 7-20; NMa (2009). Misbruik van een economische machtspositie, <https://www.acm.nl/nl/download/bijlage/?id=8878>

<sup>48</sup> KWINK groep/TU Delft (2010). Evaluatie van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, p. 31

<sup>49</sup> Idem, pp. 82

<sup>50</sup> Zie bijvoorbeeld ACM (2014) Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire retailsector, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13038/Barrieres-voor-toetreding-tot-de-Nederlandse-bancaire-retailsector/>

<sup>51</sup> Zie Lumpkin (2010). Consumer Protection and Financial Innovation: a Few Basic Propositions, in: *OECD Journal: Financial Market Trends*, 2010-1, pp. 117-139

---

*Toetreding in de financiële sector*

Vanuit de economische literatuur worden al geruime tijd zorgen geuit over dominantie en toetredingsdrempels in de Europese financiële sector sinds de economische crisis en de rol van centrale banken hierin. De ACM heeft dit signaal opgepikt en heeft op eigen initiatief gerapporteerd over geconstateerde toetredingsdrempels voor de bancaire *retail* sector. In vervolgonderzoek heeft de ACM daarna aandacht besteed aan specifieke effecten van deze toetredingsdrempels, bijvoorbeeld met betrekking tot financiering van het MKB.

---

De Dienstenwet vervult tenslotte in theorie een ondersteunende rol in het mogelijk maken van toetreding tot markten: de Dienstenwet biedt immers een geharmoniseerd Europeesrechtelijk kader wat betreft dienstverlening, waardoor toetreding tot iedere Europese markt voor dienstverlening eenvoudiger zou moeten worden. Hierdoor ontstaat meer concurrentie tussen dienstverleners in Europa, wat goed is voor consumentenwelvaart.<sup>52</sup> Aangezien de Dienstenwet tot op heden niet geëvalueerd is, kunnen wij echter niet vaststellen in welke mate de Dienstenwet toetreding ondersteunt.

#### **4.4.2 Welk effect hebben instrumenten binnen andere subdoelen op het mogelijk maken van nieuwe toetreding tot de markt?**

De instrumenten ten behoeve van minimale informatieasymmetrie en transactiekosten kunnen op verschillende manieren een effect op toetreding hebben. Accreditatie van certificaten, keuringen en testen door de RvA scheppen vertrouwen tussen handelspartners en dit zou ook voor potentiële handelspartners moeten gelden. Hiermee zou het werk van de RvA toetreding kunnen bespoedigen. Er zijn geen aanwijzingen dat de RvA hier beter of slechter in zou kunnen functioneren. Vanuit een vergelijkbaar perspectief kunnen de Metrologiewet en Waarborgwet en het toezicht hierop door VSL en Verispect, bezien worden. Zekerheid over meeteenheden en edelmetalen heeft in theorie een positief effect op toetreding en er is geen aanleiding om te veronderstellen dat hierbij knelpunten optreden. Ook onafhankelijke, statistische informatie vanuit het CBS kan een ondersteunende rol spelen in het mogelijk maken van toetreding.

---

<sup>52</sup> Zie Kamerstukken II, 2008-2008, 31 579, nr. 3 (MvT Dienstenwet), pp. 3

Vanuit de wetenschappelijke literatuur zijn er echter wel zorgen geuit over toetredingsdrempels die gepaard gaan met standaardisatie. Dit heeft met name betrekking op strategisch gebruik van binnen een standaard essentiële octrooien, waardoor middels onaantrekkelijke licentieovereenkomsten toetredingsdrempels opgeworpen worden en potentiële toetreders uitgesloten worden, waardoor concurrentie beperkt wordt.<sup>53</sup> Dit risico manifesteert zich met regelmaat in technologiemarkten, waar bedrijven actief binnen dezelfde standaard (bijvoorbeeld 4G of LTE) ‘octrooioorlogen’ met elkaar uitvechten. Deze discussie speelt zich echter vooral op Europees en mondiaal niveau af. Vanuit de literatuur wordt tegelijkertijd ook onderkend dat normalisatie een gelijk speelveld voor bedrijven kan scheppen en daarmee toetreding juist kan stimuleren.<sup>54</sup>

De instrumenten die zich richten op goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken en optimale mededinging en goede positie van de consument in telecommunicatie en post hebben in sommige gevallen een bewust effect op toetreding tot deze markten. De sectorspecifieke regulering van telecommunicatiemarkten, met name de verplichtingen die opgelegd kunnen worden aan partijen met aanmerkelijke marktmacht, bestaan met name om toegang tot ‘ontbundelde’ netwerken en concurrentie op die netwerken mogelijk te maken. Het netwerk van KPN is al geruime tijd ontbundeld.

Nadat in 2007 het besluit van de (toenmalige) OPTA om toegangsverplichtingen op te leggen aan kabelaanbieders, werd vernietigd door het College voor Beroep van het Bedrijfsleven (CBb), is er rond 2011 opnieuw discussie ontstaan over het ontbundelen van de kabelnetwerken in Nederland. Hierbij was de perceptie dat UPC en Ziggo over aanmerkelijke marktmacht zouden beschikken. De (voormalige) OPTA en de ACM hebben sindsdien in verschillende rapporten geconcludeerd dat het ontbundelen van kabelnetwerken niet noodzakelijk is, vanuit de redenering van het ontbundelde netwerk van KPN al voor voldoende mogelijkheden tot toetreding zorgt.<sup>55</sup>

Sinds de voorgenomen fusie tussen UPC en Ziggo is dit uitgangspunt weer ter discussie komen te staan, en heeft de Europese Commissie stevige kritiek geuit op de beslissing van de ACM om niet over te gaan tot ontbundeling.<sup>56</sup> De ACM werkt sindsdien aan een nieuwe marktanalyse. Het valt buiten het kader van deze evaluatie om het dispuut tussen de ACM en de commissie te analyseren. Opgemerkt kan echter worden dat het niet evident is dat de beslissing in het verleden om kabel niet te ontbundelen, optimaal aansluit bij de beoogde dynamiek en concurrentie-intensiteit in de telecommunicatiemarkt.

---

<sup>53</sup> Zie Larouche en Van Overwalle (2015). Interoperability standards, patents and competition policy, in: Delimatsis (red). *The Law, Economics and Politics of International Standardisation* (Cambridge UP), ook beschikbaar als *TILEC Discussion Paper No. 2014-050*, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2539964](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2539964)

<sup>54</sup> Zie bijvoorbeeld Layne-Farrar et al. (2014). Payments and Participation. The Incentives to Join Cooperative Standard Setting Efforts, in: *Journal of Economics and Management Strategy* 23-1, pp. 24-49

<sup>55</sup> Zie OPTA (2011). Analyse televisie, nota van bevindingen. OPTA/AM/2011/201380; ACM (2014). Marktanalyse ontbundelde toegang, ACM/DTVP/2014/206057

<sup>56</sup> Europese Commissie, Zaak NL/2015/1727: Lokale toegang op wholesaleniveau, verzorgd op een vaste locatie in Nederland Opening van een fase II-onderzoek overeenkomstig artikel 7 van Richtlijn 2002/21/EG1 als gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG

In de multibandspectrumveiling van 2012, georganiseerd door het departement en uitgevoerd door het Agentschap Telecom, is de nodige aandacht besteed aan het faciliteren van toegang. In de opzet van de veiling heeft het Agentschap Telecom voorzieningen getroffen om de toetredingsdrempels voor nieuwe toetreders laag te houden. Zo was een deel van de frequentieruimte exclusief gereserveerd voor nieuwkomers.<sup>57</sup> Dit beleid is succesvol gebleken, aangezien nieuwkomer Tele2 spectrum heeft kunnen verwerven. Desondanks hebben met name kleine bedrijven financiële toetredingsdrempels ervaren. De kosten voor de vereiste technische zekerheidsstelling is namelijk hoog en de complexiteit van de veiling leidde tot het inhuren van (dure) expertise.<sup>58</sup>

Toegang tot de postmarkt is een nadrukkelijk thema geweest binnen beleidsontwikkeling op dit gebied. Ondanks het feit dat artikel 9 Postwet verplichtingen aan PostNL oplegt over transparantie en non-discriminatoire tarieven, concludeerde de (toenmalige) OPTA in 2011 dat er met name op de markt voor consumentenpost aanzienlijke toetredingsdrempels bestonden.<sup>59</sup> Deze constatering heeft er onder andere toe geleid dat in 2014 PostNL is aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht, waardoor toegangsverplichtingen opgelegd kunnen worden. De hoop is dat deze verplichtingen toetreding uit binnen- en buitenland tot de Nederlandse postmarkt gaan stimuleren.<sup>60</sup>

#### **4.5 Conclusie: in hoeverre wordt optimale mededinging en een goede positie van de consument ondersteund?**

Het subdoel besproken in dit hoofdstuk heeft betrekking op aanbestedingsrecht, mededingingsrecht, consumentenrecht en het stimuleren van toetreding tot markten. Wij hebben uiteengezet hoe deze beleidsterreinen elkaar beïnvloeden, en welke invloed andere beleidsterreinen binnen artikel 11 van de EZ-begroting hebben op hun functioneren.

In deze concluderende paragraaf staan wij stil bij de rode draad in dit geheel: in hoeverre versterken of verzwakken instrumenten binnen het subdoel 'optimale mededinging en goede positie van de consument' elkaar, welke invloed hebben instrumenten vallend onder andere subdoelen en welke aanbevelingen vloeien hieruit voort?

Er zijn aanwijzingen dat aanbestedingsbeleid in specifieke markten tot een verbetering van concurrentie en consumentenwelvaart geleid heeft. Tegelijkertijd zijn er zorgen over de mogelijkheid van het MKB om te concurreren in aanbestedingen, ondanks beleidsinitiatieven om aanbestedingen laagdrempeliger en toegankelijker te maken. Daarnaast constateren wij dat de toepassing van mededingingsrecht een complicerende factor kan zijn in het uitvoeren van aanbestedingsbeleid.

---

<sup>57</sup> KWINK groep (2014). Evaluatie Multibandveiling, pp. 42

<sup>58</sup> Idem, p. 46

<sup>59</sup> OPTA (2011). Concurrentie op de Postmarkt: analyse en advies. OPTA/AM/2011/201519

<sup>60</sup> Wijziging van de Postwet 2009 ter invoering van ex ante toezicht op een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht, Kamerstukken II, 2012-2013, 33501, nr. 3 (MvT)

Ten opzichte van het mededingingsinstrumentarium en de handhaving hiervan nemen wij een tendens in het publieke debat waar waarin mededinging nadrukkelijker afgewogen wordt met andere publieke belangen, zoals consumentenbescherming en duurzaamheid. Dit past in een bredere ontwikkeling waarin de absolute waarde van marktwerking ter discussie wordt gesteld. Mogelijk versterkt door het samengaan van consumentenbescherming, mededinging en sectorspecifieke handhaving in de ACM, lijkt ook de ACM zich nadrukkelijker te mengen in discussies over het afwegen van publieke belangen—waarbij een vraag is of dergelijke afwegingen op het niveau van mededingingsbeslissingen een plaats zouden moeten hebben, dan wel dat deze beter op een hoger niveau gemaakt dienen te worden.

De ACM heeft met betrekking tot afwegingen tussen mededinging en (andere) publieke belangen visies geuit.<sup>61</sup> De gekozen aanpak in dergelijke visies heeft tot discussie geleid in de mededingingspraktijk en wetenschap, bijvoorbeeld met betrekking tot methodologische aspecten.<sup>62</sup> Achtergrond is dat de ACM naar publieke belangen kijkt vanuit de kaders die haar gegeven zijn, en voor mededingingsanalyse gangbare analyses toepast, gericht op voor- en nadelen voor gebruikers en bedrijven. Een relevante vraag is of een dergelijke aanpak voldoende grip heeft op de publieke belangen in kwestie."

Omdat met de verschillende instrumenten binnen de ACM verschillende publieke belangen gemoeid kunnen zijn, kan onduidelijkheid ontstaan over welke primaire publieke belangen het mededingings-, consumentenbeschermings-, dan wel sectorspecifieke instrumentarium dient. De praktijk heeft laten zien dat er bijvoorbeeld onduidelijkheid kan ontstaan over methodologie en uitkomsten van analyses wanneer technieken die binnen de ACM gangbaar zijn voor mededingingsanalyses, gebruikt worden om publieke belangen als consumentenbescherming te adresseren.

Op het gebied van consumentenbescherming hebben wij de nodige initiatieven waargenomen binnen sectorspecifieke regulering van telecommarkten. Voorbeelden hiervan zijn het bel-me-niet register, de cookiewet en netneutraliteit.

Vanuit verschillende hoeken zijn er tenslotte initiatieven ontplooid om toetreding tot markten actief te stimuleren. De ACM heeft positie genomen over de aanwezigheid of het ontbreken van toetredingsdrempels in de bancaire sector, postmarkten en de kabel en positioneert zich hiermee als een onafhankelijke markttoezichthouder. Zoals al eerder aangegeven zijn toetredingsdrempels binnen aanbestedingsprocedures een punt van zorg.

---

<sup>61</sup> Zie bijvoorbeeld ACM (2014) Visiedocument mededinging en duurzaamheid

<sup>62</sup> Zie bijvoorbeeld Loozen (2015) De onwenselijkheid van de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid, in: *ESB* 100-4723, pp. 646-650



## 5 *Goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken en optimale mededinging en positie van de consument in telecommunicatie en post*

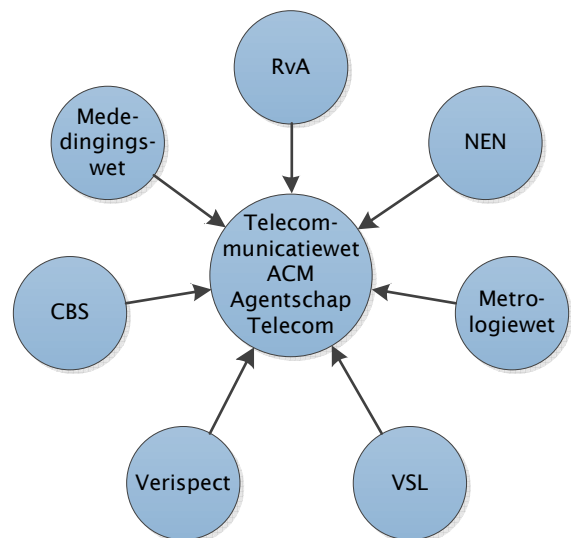
Sectorspecifieke regulering van telecommunicatie en post heeft betrekking op twee aspecten. Enerzijds dient er in de post- en telecommarkt voldoende mededinging te zijn, en moet de consument voldoende in positie zijn om mededinging af te dwingen. Anderzijds zijn telecommunicatie en post voorzieningen met grote publieke belangen. Hierom is er eveneens regulering ten behoeve van betrouwbaarheid en kwaliteit van netwerken. In dit hoofdstuk bespreken wij de interactie tussen deze instrumenten ten behoeve van mededinging en betrouwbaarheid en kwaliteit van netwerken in telecommunicatie en post, en instrumenten onder de andere twee subdoelen.

Art. 11	Subdoel	Sub-subdoel	Instrument
Goed functionerende economie en markten	Goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken en optimale mededinging en goede positie van de consument in telecommunicatie en post	Telecommunicatie	Telecommunicatiewet ACM Agentschap Telecom
		Post	Postwet
			ACM
			UPD

## 5.1 Telecommunicatie

De Telecommunicatiewet is kaderstellend voor de diensten en voorzieningen met betrekking tot elektronische communicatienetwerken. Handhaving en uitvoering van de wet- en regelgeving vindt plaats door zowel de ACM als het Agentschap Telecom. Waar de ACM zich vooral richt op handhaving van de Mededingingswet en de Telecommunicatiewet (met het oog op de totstandkoming van effectieve concurrentie), houdt het Agentschap Telecom zich meer bezig met technische aspecten (met het oog op het waarborgen van de veiligheid en betrouwbaarheid van netwerken). Er bestaat een verklaarbare spanning binnen beide onderdelen binnen het subdoel dat in dit hoofdstuk centraal staat. Deze spanning zal op een aantal plekken in dit hoofdstuk naar voren komen.

Hieronder gaan wij in op de mate waarin de werking van de Telecommunicatiewet en de handhaving door de ACM en het Agentschap Telecom worden beïnvloed door andere instrumenten binnen artikel 11, vallend onder de subdoelen ‘optimale mededinging en goede positie van de consument’ en ‘verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken’.



### 5.1.1 Welk effect hebben andere instrumenten op de werking van de Telecommunicatiewet en de handhaving door de ACM en het Agentschap Telecom?

De instrumenten binnen het subdoel ‘verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken’ scheppen randvoorwaarden voor de doelmatige en doeltreffende werking van de Telecommunicatiewet en de handhaving hiervan door de ACM en Agentschap Telecom.

Via de RvA kunnen bedrijven worden geaccrediteerd die (kwaliteits)regels voor telecom kunnen vaststellen.<sup>63</sup> Naast deze regels zijn er standaarden die een randvoorwaardelijk effect hebben op telecommunicatie. Deze standaarden zorgen ervoor dat diensten binnen de telecommunicatiemarkt interoperabel zijn, waardoor bijvoorbeeld eindgebruikers met mobiele telefoons van verschillende fabrikanten en met verschillende netwerkbeheerders met elkaar kunnen communiceren. Het gaat hier om (internationale) ISO-standaarden waarbij het NEN de Nederlandse uitgaven in beheer heeft.

<sup>63</sup> Het bedrijf Telefication BV, geaccrediteerd door de RvA, houdt zich onder andere bezig met de frequentieruimte.

Tot slot zijn er regels over meeteenheden met betrekking tot elektriciteit en magnetisme<sup>64</sup> waaraan partijen zich moeten houden binnen de telecommunicatiemarkt. Op deze manier maken de Metrologiewet, VSL en Verispect vergelijkbaarheid mogelijk, wat op randvoorwaardelijk niveau bevorderlijk is voor de werking van de Telecommunicatiewet en de handhaving door het Agentschap Telecom.

---

*Invloed NEN op Telecommunicatiewet*

De ISO heeft standaarden opgesteld met betrekking tot draadloze netwerkverbindingen. Hierdoor kan men met verschillende systemen (bijvoorbeeld Wifi en 4G) wereldwijd gebruik maken van hetzelfde internet, zonder dat de functionaliteit van deze netwerksystemen verloren gaat.

---

Standaardisatie en accreditatie kunnen bijdragen aan het oplossen van coördinatieproblemen en andere marktimperfecties. In een dynamische markt als telecommunicatie is dit van groot belang om te profiteren van innovatie (zie kader). Hoewel accreditatie (RvA) en normalisatie (NEN) bevorderlijk kunnen zijn voor de kwaliteit van diensten en voorzieningen, kunnen ze in theorie ook een toetredingsdrempel opwerpen. Partijen moeten namelijk eerst aan (kwaliteits)regels voldoen voordat ze de markt op kunnen; en hiervoor moeten zij soms kosten maken in verband met octrooien op het gebied van telecom. Er is echter geen aanleiding om te veronderstellen dat hier sprake van is. Meer informatie over toetredingsdrempels is te vinden in paragraaf 4.4.

Als laatste vormt het CBS een instrument ten behoeve van minimale informatieasymmetrie en transactiekosten. Ook het CBS heeft een randvoorwaardelijk effect op de werking van de Telecommunicatiewet en de handhaving door ACM en Agentschap Telecom. Zo kan via het CBS informatie worden geleverd waarop regelgeving en handhaving kan worden gebaseerd (zie kader).

In de Mededingingswet zijn algemene regels vastgelegd die van toepassing zijn op alle sectoren, en dus ook de telecomsector. In de Telecommunicatiewet zijn aanvullende regels vastgelegd tot het bevorderen van mededinging in de telecomsector (sectorspecifieke regulering) en de veiligheid en betrouwbaarheid van netwerken (zie kader). Mededingingsbeleid kan in deze zin complementair zijn aan de Telecommunicatiewet.

---

*CBS-data als input voor de Telecommunicatiewet*

De Telecommunicatiewet stelt in het kader van universele dienstenvoorziening verplicht dat iedere woonkern van meer dan 5.000 inwoners moet beschikken over een openbare betaaltelefoon. In de handhaving van deze verplichting wordt gebruik gemaakt van CBS-data over bevolkingsdichtheid

---

---

<sup>64</sup> Art. 3.1, 5.2 en 7 van het Meeteenhedenbesluit 2006

Op conceptueel niveau kan men zich echter afvragen of de in de markt bestaande mate van concurrentie voldoende prikkels biedt om te investeren in de uitrol van nieuwe netwerken. De Mededingingswet biedt weinig mogelijkheden tot ingrijpen wanneer er weinig geïnvesteerd wordt. De Telecommunicatiewet biedt hiertoe concretere aangrijpingspunten. Zo streeft de ACM naar inzicht in de effecten van toegangsregulering op investeringen in de telecommunicatiemarkt, en daarmee naar een mogelijke afweging tussen statische en dynamische efficiëntie, en probeert zij deze effecten mee te wegen bij de toepassing van het sectorspecifieke instrumentarium.<sup>65</sup>

Diverse besluiten en marktanalyses gerelateerd aan toegangsregulering geven eveneens weer dat de ACM streeft naar ‘de juiste balans’ tussen het stimuleren van investeringen en concurrentie. Empirisch gezien blijft echter de vraag of de ACM erin slaagt om te bepalen wat deze ‘juiste’ balans is met betrekking tot de mogelijkheid om prijsconcurrentie te realiseren (via toegangsregulering) zonder dat dat de prikkels om te investeren ondermijnt. In de recente economische literatuur bestaan daar verschillende visies op, zowel vanuit theoretische als empirische hoek. Streven naar de juiste balans is uiteraard wenselijk, maar er is daarmee — zoals blijkt uit wat er wel én niet bekend is vanuit de wetenschap over regulering in telecommunicatiemarkten— niet gezegd dat reguleringsinstrumenten daartoe in staat zijn. Het valt buiten het bereik van dit onderzoek om deze literatuur hier te relateren aan Nederlandse telecommunicatiemarkten, maar het is desalniettemin relevant om op te merken dat ACM haar keuzes blijvend goed motiveert en kritisch blijft als het gaat om het nastreven van balans tussen enerzijds concurrentie en anderzijds dynamische efficiëntie in de markt.

---

*Misbruik van economische machtspositie versus aanmerkelijke marktmacht*

Aanmerkelijke marktmacht, zoals beschreven in de Telecommunicatiewet, ligt in het verlengde van misbruik van economische machtspositie, zoals beschreven in de Mededingingswet. In het eerste geval kan ACM verplichtingen opleggen; in het tweede geval kan ACM boetes opleggen.

---

Daarnaast bestaat er een mogelijke spanning tussen het principe van generieke mededinging (volgens de Mededingingswet) en coördinatie ten behoeve van stabiliteit/veiligheid van communicatienetwerken (volgens de Telecommunicatiewet). Waar samenwerking en het maken van afspraken tussen marktpartijen door het kartelverbod uit de Mededingingswet aan strenge voorwaarden gebonden is, kan er binnen de telecomsector juist aanleiding zijn dergelijke coördinatie te bespoedigen. Om de stabiliteit/veiligheid van netwerken te waarborgen, kunnen er vanuit het ministerie van EZ regels worden opgesteld over samenwerking tussen marktpartijen. Die hoeven niet noodzakelijk ten koste van de concurrentie te gaan, maar dat vraagt wel om een grondige check, welke de implementatie daarvan kan vertragen.

---

<sup>65</sup>ACM (2014). Studie naar effecten toegangsregulering op investeringen in telecommarkt, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13501/Studie-naar-effecten-toegangsregulering-op-investeringen-in-telecommarkt>

Recentelijk heeft zich een aantal situaties voorgedaan waarin mededinging en coördinatie tussen marktpartijen ten behoeve van betrouwbaarheid van netwerken met elkaar zijn afgewogen (zie kader). Deze voorbeelden laten zien dat meerdere publieke belangen soms tegen elkaar afgewogen moeten worden.

---

*Verhouding mededinging met andere publieke belangen*

In 2013 hebben KPN, Vodafone en T-Mobile, met steun van het ministerie van Economische Zaken, afspraken gemaakt over *regional roaming*. Bij een grootschalige storing in het mobiele telefonienetwerk kunnen de aanbieders het telefoon- en sms-verkeer van elkaar overnemen. Ondanks dat regionale roaming tegen het mededingingsprincipe in kan gaan dat aanbieders onderling bij voorkeur geen afspraken mogen maken over dienstverlening, heeft het ministerie van EZ de nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van aanbieders voor de continuïteit van netwerken. ACM heeft hier geen uitspraak over gedaan.

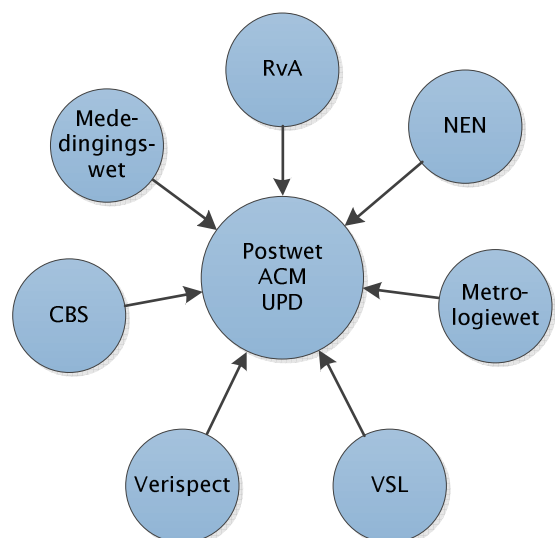
Bij de veiling van het multiband spectrum heeft het ministerie van EZ een Veilingsregeling opgesteld. In de regeling stond dat deelnemers aan de veiling geen informatie mochten verstrekken met betrekking tot hun deelname. Deelnemers hebben aangegeven dat dit ten koste ging van het maken van afspraken over bijvoorbeeld *network sharing*.

---

Private aanbieders houden mogelijk te weinig rekening met externe effecten, zoals voortvloeiende uit veiligheidsrisico's. Het adresseren van een dergelijke vorm van marktfalen vraagt mogelijk om het niet laten prevaleren van specifieke onderdelen van de Mededingingswet (zie het voorbeeld van *regional roaming* waarin dit succesvol is opgelost). In andere gevallen zou de efficiëntie van netwerken baat kunnen hebben bij horizontale afstemming, maar hebben mededingingsbeginselen voorrang gekregen (zie het voorbeeld van de multibandveilingen). Deze laatste afweging is conceptueel gerelateerd aan de voordelen van kostenefficiëntie versus concurrentie in een natuurlijk monopolie.<sup>66</sup>

## 5.2 Post

Hieronder zal worden ingegaan op de mate waarin de Postwet en de Universele Postdienst (UPD) en de handhaving door de ACM worden beïnvloed door andere instrumenten binnen artikel 11, vallend onder de subdoelen 'optimale mededinging en goede positie van de consument' en 'vermindere van informatieasymmetrie en transactiekosten en waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken'.




---

<sup>66</sup> KWINK groep (2014). Evaluatie Multibandveiling, pp. 56-57

### 5.2.1 Welk effect hebben andere instrumenten op de werking van de Postwet en de UPD en de handhaving door de ACM?

De instrumenten binnen het subdoel ‘verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken’ hebben veelal een randvoorwaardelijk effect op de werking van de Postwet en de UPD en de handhaving door de ACM.

Het NEN – een door de RvA geaccrediteerd bedrijf – is bevoegd om standaarden te formuleren die een randvoorwaarde bieden voor doeltreffende en doelmatige werking van de Postwet<sup>67</sup>. Bovendien zijn er regels over meeteenheden (op basis van de Metrologiewet) die een randvoorwaardelijk effect hebben op het postbeleid, bijvoorbeeld bij het vaststellen van het gewicht van brieven en pakketten. Al deze regels maken objectieve vergelijkbaarheid mogelijk en ondersteunen zo de werking van de Postwet en de UPD en de handhaving door de ACM. Tot slot kunnen gegevens van het CBS gebruikt worden voor het postbeleid. Een voorbeeld: gegevens over bevolkingsdichtheid in bepaalde regio’s zou achtergrondinformatie kunnen vormen op basis waarvan het beleid met betrekking tot concurrentie binnen de postmarkt kan worden bepaald.

Hoewel accreditatie (RvA) en normalisatie (NEN) bevorderlijk kunnen zijn voor de kwaliteit van diensten en voorzieningen, kunnen ze in theorie een toetredingsdrempel opwerpen. Partijen moeten namelijk eerst aan (kwaliteits)regels voldoen voordat ze de markt op kunnen. Er is echter geen aanleiding om te veronderstellen dat hier sprake van is. Meer informatie over toetredingsdrempels is te vinden in paragraaf 4.4.

De Mededingingswet heeft een belangrijke invloed op de werking van de Postwet en de UPD en de handhaving door de ACM. In de Mededingingswet zijn algemene regels vastgelegd die van toepassing zijn op alle sectoren en dus ook de postsector. In de Postwet zijn aanvullende regels vastgelegd tot het bevorderen van mededinging in de postsector (sectorspecifieke regulering buiten de reikwijdte van de UPD) en de continuïteit van diensten en voorzieningen (zowel binnen als buiten de reikwijdte van de UPD). Zo kan de ACM op basis van de Postwet verplichtingen opleggen aan partijen met aanmerkelijke marktmacht.<sup>68</sup> PostNL is aangemerkt als bedrijf met aanmerkelijke marktmacht binnen de postsector, en moet zich dus houden aan verplichtingen die door ACM zijn opgelegd (zie kader).

---

#### *Tariefregulering in de postsector*

In de Postwet zijn regels opgesteld over het verhogen van de tarieven (inclusief de postzegelprijs) door PostNL. De ACM houdt hier toezicht op. De regels dienen ertoe om concurrentie en continuïteit van de dienstverlening binnen de postsector te handhaven.

---

---

<sup>67</sup> Zo is er een standaard van het NEN over de afmetingen van brieven en brievenbussen.

Voor zover de Postwet betrekking heeft op de diensten buiten de reikwijdte van de UPD, kan worden geconcludeerd dat de maatregelen van de ACM er weliswaar toe dienen om concurrentie tussen aanbieders te bespoedigen (volgens de Postwet), maar dat er geen sprake is van ongereguleerde mededinging (volgens de Mededingingswet). De theoretische spanning tussen het principe van ongereguleerde mededinging en sectorspecifieke regulering ten behoeve van effectieve concurrentie die in paragraaf 5.1.1 voor de telecomsector is aangestipt, geldt dus ook voor de postsector.

Voor zover de Postwet betrekking heeft op de UPD<sup>69</sup> kan worden gesteld dat er, met het aanwijzen van PostNL als UPD-verlener, geen sprake is van (ongereguleerde) mededinging binnen de postsector. De UPD komt voort uit de constatering dat zonder overheidsinterventie de markt niet zal voorzien in een landelijk netwerk voor het ophalen en bezorgen van post voor burgers. Het opleggen van een UPD-verplichting aan één dienstverlener kan vervolgens echter mogelijke vormen van marktwerking uitsluiten binnen de UPD-voorziening.<sup>70</sup> Om deze reden werd in 2013 tussen UPD-verlener PostNL en het ministerie van EZ afgesproken dat PostNL ervan af zou zien om aan andere marktpartijen te verzoeken om mee te betalen aan de UPD. In ruil daarvoor kreeg PostNL meer mogelijkheden om de UPD rendabel uit te voeren, bijvoorbeeld door verhoging van de postzegelprijs.<sup>71</sup>

Desalniettemin blijven concurrentie op de postmarkt en de UPD een punt van aandacht voor de ACM. Sinds de herziening van de Postwet die per 2014 is ingegaan,<sup>72</sup> kan PostNL als partij met aanmerkelijke marktmacht worden aangewezen, waarna verplichtingen opgelegd kunnen worden die verwant zijn aan de ontbundelde toegang tot het netwerk van KPN in telecommunicatie. Na consultatie met de sector<sup>73</sup> heeft de ACM eind 2014 voorgenomen om aan PostNL verplichtingen op te leggen wat betreft toegang tot aanleverpunten, sorteercentra en bezorgers van haar landelijke netwerk door aanbieders van zakelijke postverzorging.<sup>74</sup>

---

<sup>69</sup> Nieuwsbericht ACM, 28 september 2015, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14765/ACM-geeft-PostNL-minder-ruimte-om-tarieven-voor-2016-te-verhogen/>

<sup>70</sup> Zie Rebel Group (2013). Evaluatie Postregeling

<sup>71</sup> Nettokostenproblematiek op de postmarkt, Kamerstukken II, 2012-2013, 29 502 nr. 109 (Brief)

<sup>72</sup> Wijziging van de Postwet 2009 ter invoering van ex ante toezicht op een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht, Kamerstukken II, 2012-2013, 33501, nr. 3 (MvT)

<sup>73</sup> ACM (2014). Openbare consultatie wijziging Postwet 2009

<sup>74</sup> ACM (2014). Marktanalyse postsector: vervoer van zakelijke partijenpost. Ontwerpbesluit ter consultatie

### 5.3 Conclusie: in hoeverre worden goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken en optimale mededinging en positie van de consument voor telecom en post ondersteund?

Dit subdoel betreft sectorspecifieke regulering in telecommunicatie- en postmarkten, uiteindelijk ten behoeve van de consument. Binnen dit geheel aan regulering worden mogelijk tegenstrijdige doelen nagestreefd: het waarborgen van kwaliteit en betrouwbaarheid van dienstverlening vereist soms beleid dat mogelijk strijdig is met generiek mededingingsbeleid.

De ACM is sinds de fusie tussen de NMa, OPTA en de Consumentenautoriteit de meest centrale partij in deze weg van belangen, met een aanvullende rol voor het Agentschap Telecom. Op basis van de beschikbare informatie constateren wij dat de ACM en het Agentschap Telecom over het algemeen een correcte balans proberen te bereiken tussen mededinging, sectorspecifieke regulering, betrouwbaarheid van netwerken en consumentenbelangen in het algemeen.

De ACM heeft inmiddels de nodige jaren ervaring met de verhouding tussen generiek mededingingsrecht en sectorspecifieke regulering in telecommunicatie, en heeft sinds de mogelijkheid tot opleggen van verplichtingen aan PostNL in het kader van aanmerkelijke marktmacht verdere stappen gezet om vanuit een vergelijkbare interactie tussen mededinging en sectorspecifieke regulering de postmarkt te benaderen. Hiernaast heeft de ACM ruimte gelaten voor coördinatie tussen marktpartijen in het geval van *regional roaming*, wat de betrouwbaarheid van communicatienetwerken ten goede komt. Dit is een positief signaal. De ervaren stringente mededingingsverplichtingen tijdens de multibandveiling van 2012 lijken vooral voort te vloeien uit onduidelijkheid bij de interpretatie van het kartelverbod door marktpartijen die deelnamen aan de veiling. Aan de andere kant kon die onduidelijkheid gedurende het proces ook onvoldoende weggenomen worden door de overheid.



## 6 Synthese

Een goed functionerende economie en goed functionerende markten zijn weinig specifieke beleidsdoelen, die weinig weerstand zullen oproepen. Een groot aantal parameters kan van invloed zijn op deze brede beleidsdoelen, die in de praktijk vertaald worden in concretere subdoelstellingen. In dit onderzoek hebben wij de samenhang van drie specifieke beleidsterreinen (subdoelen) onder artikel 11 van de EZ begroting onderzocht, ten behoeve van een goed functionerende economie en goed functionerende markten, en hierbij een aantal aanbevelingen gedaan per beleidsterrein. In dit afsluitende hoofdstuk staan wij stil bij de belangrijkste bevindingen per subdoel en welke lessen hieruit te trekken zijn over het functioneren van artikel 11.

Art. 11	Subdoel	Sub-subdoel	Instrument
Goed functionerende economie en markten	Verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken	Faciliteren van maatschappelijk debat, beleid en onderzoek op basis van feiten	CBS
		Waarborgen van (inter)nationale meetstandaarden en goed functionerende meetinstrumenten	Metrologiewet VSL Verispect
		Eerlijke handel van edelmetalen bevorderen	Waarborgwet Verispect
		Betrouwbaarheid van certificaten, keuringen en testen	RvA
		Goed functionerende nationale en Europese normalisatie	NEN

Art. 11	Subdoel	Sub-subdoel	Instrument
	Beschermen van de mededinging en versterken van de positie van de consument	Eenduidig en helder regelgevend kader voor concurrentie door aanbestedende diensten	Aanbestedingswet 2012 PIANOO TenderNed Commissie van Aanbestedingsexperts
		Minimaliseren mededingingsbeperkende gedragingen	Mededingingswet ACM
		Geïnformeerde en efficiënte keuzes van de consument	Wet handhaving consumentenbescherming  ACM Dienstenwet
		Nieuwe toetreding tot de markt mogelijk maken	-
	Goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken en optimale mededinging en goede positie van de consument in telecommunicatie en post	Telecommunicatie	Telecommunicatiewet ACM Agentschap Telecom
		Post	Postwet
			ACM
			UPD

## 6.1 Effecten op de doelmatigheid en doeltreffendheid

In deze paragraaf staan wij concluderend stil bij de afzonderlijke subdoelen binnen artikel 11 en hoe de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subdoel als geheel beïnvloed wordt door interacties tussen instrumenten.

### **6.1.1 Verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en waarborgen van beschikbaarheid van betrouwbare statistieken**

Wij constateren dat de instrumenten binnen dit subdoel elkaar ondersteunen. Op grond van ons onderzoek is er geen aanleiding om te veronderstellen dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van de instrumenten ten behoeve van het verminderen van informatieasymmetrie en transactiekosten en het waarborgen van de beschikbaarheid van betrouwbare statistieken, belemmerd worden door andere instrumenten. De instrumenten met betrekking tot mededinging bieden wél randvoorwaarden voor de doeltreffendheid van het NEN, VSL en Verispect, namelijk door eventuele negatieve effecten op concurrentie te mitigeren.

### **6.1.2 Optimale mededinging en goede positie van de consument**

Dit subdoel heeft betrekking op het aanbestedingsinstrumentarium, de Mededingingswet en de handhaving hiervan door ACM, consumentenbescherming onder de Wet handhaving consumentenbescherming en toetreding tot markten.

Wij constateren dat mededingingsrecht en aanbestedingsrecht elkaar over en weer beïnvloeden, waarbij wij aandachtspunten signaleren voor de ondersteuning van de doeltreffendheid van het aanbestedingsinstrumentarium door de ACM.

Het is positief dat met de vorming van de ACM meer synergie mogelijk is tussen handhaving van de Mededingingswet, verschillende sectorspecifieke wetten en de Wet handhaving consumentenbescherming. In afwachting van de eerste formele evaluatie van de ACM signaleren wij dat, met het ontstaan van de ACM als fusieorganisatie, ook een discussie over de afweging van verschillende publieke belangen en de rol van het mededingingsrecht binnen de ACM is ontstaan.

### **6.1.3 Goede, betrouwbare en onafhankelijke netwerken en optimale mededinging en positie van de consument in telecommunicatie en post**

Dit subdoel heeft betrekking op sectorspecifieke regulering in telecommunicatie- en postmarkten ten behoeve van mededinging, consumentenbescherming en betrouwbaarheid van dienstverlening.

Binnen markten als telecommunicatie en post wordt in beleid en wetgeving een balans nagestreefd tussen het gelijktijdig stimuleren van enerzijds innovatie en investering, en anderzijds robuuste concurrentie tussen marktpartijen. Hierbij is het zaak dat beide doelstellingen niet met elkaar conflicteren en er is voornamelijk geen aanleiding om te veronderstellen dat sprake is van conflicten tussen (bijvoorbeeld) het stimuleren van prijsconcurrentie op netwerken en het stimuleren van investeringen in nieuwe netwerken. Het is ook nog niet mogelijk om vast te stellen dat zulke conflicten afwezig zijn, vanwege het ontbreken van empirische gegevens. De afweging tussen beide doelstellingen vereist echter voortdurende aandacht van wetgever en handhavers, omdat het niet direct aannemelijk is dat er een optimum bestaat dat beide doelstellingen in zich verenigt.

Eveneens constateren wij dat er een verklaarbare spanning ligt tussen het handhaven van optimale mededinging in post en telecommunicatie en het nastreven van betrouwbaarheid van netwerken en dienstverlening. Betrouwbaarheid en kwaliteit van netwerken vereisen namelijk coördinatie tussen marktpartijen, terwijl het mededingingsrecht deze coördinatie slechts in beperkte mate toestaat. Bovendien kunnen hoge (kwaliteits)eisen voor potentiële aanbieders toetredingsdrempels opleggen.

Het departement en het Agentschap Telecom hebben zich echter ingespannen in het afwegen van kwaliteit/betrouwbaarheid en mededinging en ook de ACM stelt zich actief en constructief op.

## 6.2 Conclusie en aanbevelingen

AEF en Radicand concluderen op basis van dit onderzoek dat de verschillende instrumenten in samenhang bijdragen aan een goed functionerende economie en goed functionerende markten, en dat er relatief weinig gebieden zijn waarop verschillende beleidsterreinen daadwerkelijk met elkaar conflicteren.

In een globaal geformuleerd beleidsartikel als artikel 11 worden veel verschillende publieke belangen nagestreefd, zoals mededinging, consumentenbescherming en kwaliteit van netwerken. Gezien deze veelvoud aan publieke belangen is het haast onvermijdelijk dat er spanningen kunnen ontstaan tussen publieke belangen binnen artikel 11. Het verdient daarom eveneens vermelding dat in veel gevallen waarin er potentieel sprake is van conflicterende beleidsterreinen onder artikel 11, wetgever, uitvoerders en toezichthouders effectieve vormen van afstemming en samenwerking hebben gevonden om te voorkomen dat conflicten zich daadwerkelijk manifesteren.

Bij deze conclusie geldt wel de methodologische kanttekening dat niet eenduidig en empirisch vast is te stellen in hoeverre de subdoelen in gezamenlijkheid bijdragen aan een goed functionerende economie en goed functionerende markten. Gegeven de globale formulering van artikel 11 kan een causaal verband immers niet aangetoond worden tussen subdoelen en het hoofddoel, ook omdat invloed van externe instrumenten niet uitgesloten kan worden. Desondanks kunnen wij op basis van dit onderzoek vaststellen dat het plausibel is dat sub-subdoelen en subdoelen onderling bijdragen aan een goed functionerende economie en goed functionerende markten.

Op basis van de geconstateerde interacties tussen instrumenten kunnen wij concluderen dat de instrumenten onder sub-subdoelen en subdoelen over het algemeen logisch gepositioneerd zijn om het hoofddoel van artikel 11 na te streven. Er is echter eveneens sprake van een aantal instrumenten waarbij geen sprake is van significante onderlinge interactie. Hiermee ontstaat de indruk dat artikel 11 in bepaalde mate tot een 'containerartikel' is geworden binnen de EZ-begroting, waaronder instrumenten vallen die in een aantal gevallen niet veel met elkaar te maken hebben. Op zichzelf is dat niet problematisch (het kan vanwege pragmatische redenen wenselijk zijn), zij het dat het ten koste kan gaan van transparantie aangaande de samenhang.

Om deze laatste observatie te verduidelijken: het evalueren van effecten van beleid in onderlinge samenhang binnen een begrotingsartikel kan minder eenduidig plaatsvinden wanneer er te veel instrumenten onder het begrotingsartikel vallen die niet logisch gepositioneerd zijn binnen het artikel. Binnen artikel 11 is het CBS exemplarisch voor deze constatering: hoewel het CBS het grootste gedeelte van het budget onder artikel 11 omvat, is er relatief weinig sprake van relevante interactie met andere instrumenten. Hierdoor kan ten onrechte het beeld ontstaan dat het CBS niet genoeg bijdraagt aan een goed functionerende economie en goed functionerende markten, en dat er geen beleidsdoelen buiten artikel 11 zijn waar het CBS aan bijdraagt. Hiermee doet een positionering onder artikel 11 van de EZ-begroting de toegevoegde waarde van het CBS mogelijk tekort.

Om de samenhang tussen beleidsterreinen te versterken ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid van artikel 11 stellen wij een beperkt aantal aanbevelingen voor. De eerste drie aanbevelingen vloeien voort uit het versterken van interacties tussen instrumenten. De vierde aanbeveling heeft betrekking op de structuur van artikel 11, en het onderzoeken van samenhang tussen beleidsterreinen binnen dit artikel en de EZ-begroting ten algemene.

- **Streef meer afstemming tussen aanbestedings- en mededingingsbeleid na** (Handhaving van) het mededingingsrecht kan een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het aanbestedingsrecht verder ondersteunen. De coördinatie tussen de ACM en TenderNed en PIANOo kan mogelijk worden versterkt, zodat bepaalde vormen van afstemming en communicatie tussen meedingende partijen wellicht niet conflicteert met de Mededingingswet. Hierdoor ontstaat meer helderheid over eventuele schending van het mededingingsrecht in aanbestedingsprocedures. Bovendien kan de expertise van de ACM een rol spelen in het wegnemen van toetredingsdrempels voor het MKB in aanbestedingen.
- **Blijf als ACM rolvast zolang discussies over afweging van publieke belangen nog gaande zijn**  
Mogelijk versterkt door het samengaan van consumentenbescherming, mededinging en sectorspecifieke handhaving binnen de ACM en door druk vanuit de buitenwereld, gaf de ACM, in enkele situaties, nadrukkelijk aandacht aan publieke belangen anders dan mededinging, zoals duurzaamheid. De discussies over de wijze waarop dat het beste kan geschieden, zowel inhoudelijk/methodologisch als qua verantwoordelijkheden, zijn echter nog niet uitgekristalliseerd. Dergelijke afwegingen zouden bijvoorbeeld, als alternatief voor een afweging binnen mededingingsbeslissingen, ook op een hoger politiek-bestuurlijk niveau dan binnen de ACM zelf belegd kunnen worden. De wetgever bepaalt immers vooralsnog dat handhaving van mededingingswetgeving primair consumenten*welvaart* dient, en niet consumenten*bescherming* of andere publieke belangen zoals duurzaamheid. Onder deze omstandigheden lijkt het verstandig dat de ACM rolvast blijft in de taken die de organisatie met haar instrumenten nastreeft, en dat conflicten tussen instrumenten vermeden worden.

— **Blijf aandacht houden voor de verhouding tussen concurrentie op netwerken en innovatie/investering in netwerken**

De ACM wil logischerwijs een ‘juiste balans’ nastreven tussen het bespoedigen van concurrentie op de markt door middel van toegangsverplichtingen, en concurrentie om te markt op basis van investering en innovatie in netwerken. Het is echter de vraag of het mogelijk is beide doelstellingen simultaan na te streven, of reguleringsinstrumenten daartoe effectief zijn, en waar een balans tussen statische en dynamische efficiëntie precies zou moeten liggen. Markontwikkelingen blijven aanleiding geven voor de ACM om de balans tussen beide doelstellingen goed te blijven monitoren, en een situatie van wederzijdse ondersteuning tussen mededingingsrecht en sectorspecifieke regulering te blijven nastreven.

— **Overweeg om onderzoek naar samenhang binnen artikel 11 anders in te richten**

De doeltreffendheid en doelmatigheid van samenhang tussen beleidsterreinen onder artikel 11 kan op een betekenisvolle manier geëvalueerd worden, wanneer artikel 11 uit een coherent geheel aan instrumenten bestaat, en wanneer artikel 11 uit een zo compleet mogelijk aantal instrumenten bestaat dat ‘goed functionerende economie en markten’ nastreeft. Hoewel er genoeg instrumenten onder artikel 11 vallen die evident een rol spelen in het nastreven van goed functionerende economie en markten (ACM, Mededingingswet), zijn er ook instrumenten die minder evident binnen artikel 11 thuishoren, zoals het CBS. Bovendien zijn er beleidsterreinen die bij lijken te dragen aan goed functionerende economie en markten, die buiten de reikwijdte van artikel 11 vallen, zoals regulering van energie- en financiële markten. Om inzichtelijker te maken hoe beleid vanuit het ministerie van EZ bijdraagt aan goed functionerende economie en markten, kan overwogen worden in de toekomst instrumenten te herschikken tot meer coherente en complete beleidsartikelen.

## Bijlage 1: literatuurlijst

### Parlementaire documenten

- Wet elektronische handtekeningen, Staatscourant 2003, nr. 199
- Kamerstukken II, 2005-2006, 30 411, nr. 3 (Wet handhaving consumentenbescherming; Memorie van toelichting)
- Meeteenhedenbesluit 2006, Staatscourant 2006, nr. 575
- Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200-XIII, nr. 78 (Brief staatssecretaris bij aanbieding van het rapport over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van Verispect B.V. als toezichthouder Waarborgwet 1986)
- Kamerstukken II, 2007-2008, 31 579, nr. 3 (Implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet); Memorie van toelichting)
- Kamerstukken I, 2008-2009, 30 536 ek-V (Onderzoek marktwerkingsbeleid; bijlage)
- Tijdelijk besluit Lex silencio positivo Dienstenrichtlijn, Staatscourant 2009, nr. 571
- Kamerstukken II, 2009-2010, 32 440, nr. 3 (Nieuwe regels omtrent aanbestedingen (Aanbestedingswet 20..); Memorie van toelichting; Memorie van toelichting)
- Kamerstukken II, 2012-2013, 33 501, nr. 3 (Wijziging van de Postwet 2009 ter invoering van ex ante toezicht op een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht; Memorie van toelichting)
- Boetebeleidsregel ACM 2014, Staatscourant 2014, nr. 19776
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, Staatscourant 2014, nr. 27142
- Kamerstukken II, 2015-2016, 34 300-XIII, nr. 2 (Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2016; Memorie van toelichting)

### Beleidsstukken

- ACM (2013). Strategie Autoriteit Consument en Markt, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/11991/Strategie-Autoriteit-Consument-en-Markt/>
- ACM (2014). Afspraken tussen bedrijven bij aanbesteden, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/12963/Afspraken-tussen-bedrijven-bij-aanbesteden/>

- ACM (2014). Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire retailsector, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13038/Barrieres-voor-toetreding-tot-de-Nederlandse-bancaire-retailsector/>
- ACM (2014). Marktanalyse ontbundelde toegang, <https://www.acm.nl/nl/download/publicatie/?id=13466>
- ACM (2014). Marktanalyse postsector: vervoer van zakelijke partijenpost. Ontwerpbesluit ter consultatie, <https://www.acm.nl/nl/download/publicatie/?id=13668>
- ACM (2014). Openbare consultatie wijziging Postwet 2009, <https://www.acm.nl/nl/download/publicatie/?id=12435>
- ACM (2014). Studie naar effecten toegangsregulering op investeringen in telecommarkt, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13501/Studie-naar-effecten-toegangsregulering-op-investeringen-in-telecommarkt>
- ACM (2014) Visiedocument mededinging en duurzaamheid, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/12930/Visiedocument-mededinging-en-duurzaamheid/>
- ACM (2015). ACM geeft PostNL minder ruimte om tarieven voor 2016 te verhogen, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14765/ACM-geeft-PostNL-minder-ruimte-om-tarieven-voor-2016-te-verhogen>
- Europese Commissie (2009). Guidance on its enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings. OJ 2009 C 45
- Europese Commissie. Zaak NL/2015/1727: Lokale toegang op wholesaleniveau, verzorgd op een vaste locatie in Nederland Opening van een fase II-onderzoek overeenkomstig artikel 7 van Richtlijn 2002/21/EG1 als gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG
- KWINK groep/TU Delft (2010). Evaluatie van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit
- KWINK groep (2014). Evaluatie Multibandveiling
- KWINK groep (2015). Effecten van de Aanbestedingswet
- KWINK groep (2015). Evaluatie instellingen onder de Metrologiewet
- NMa (2009). Misbruik van een economische machtspositie
- OPTA (2011). Analyse televisie, nota van bevindingen
- OPTA (2011). Concurrentie op de Postmarkt: analyse en advies
- PIANOo (2006). Aanbestedingsstrategie, [https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/x\\_aanbestedingsstrategie-1.pdf](https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/x_aanbestedingsstrategie-1.pdf)
- PIANOo. Contractbeheersing in de GWW (16 december 2015), <https://www.pianoo.nl/themas-markten/markten/gww/inkopen-gww/gww-themas/contractbeheersing-in-gww>
- PIANOo. Inkoopproces: Aanmelden (16 december 2015), <https://www.pianoo.nl/inkoopproces/fase-2-doorlopen-aanbestedingsprocedure/aanmelden>
- Pro Facto (2008). Op een goudschaaltje gewogen. Het toezicht op de Waarborgwet 1986 geëvalueerd
- Pro Facto/RUG (2010). Evaluatie Wet handhaving consumentenbescherming
- Rebel Group (2013). Evaluatie Postregeling
- Regeldruk bij aanbesteden, brief van ACTAL aan de Minister van EZ (2014), <http://www.actal.nl/aanbestedingswet-leidt-tot-onnodige-regeldruk/>



## Wetenschappelijke literatuur

- Albersmeier et al. (2009). The reliability of third-party certification in the food chain. From checklists to risk-oriented auditing, in: *Food Control*, 20-10
- Baarsma (2013). *Ontwikkelingen in het Mededingingstoezicht*. WRR webpublicatie 69
- De Bijl (2009). Liberalisering in telecom. Missie geslaagd, operatie afgerond?, in: Van Damme en Schinkel (red). *Marktwerking en Publieke Belangen: KVS pré-adviezen*
- Hojnik (2009). De Minimis Rule within the EU Internal Market Freedoms. Towards a More Mature and Legitimate Market?, in: *European Journal of Legal Studies*, 6-1
- Huffman (2010). Bridging the Divide? Theories For Integrating Competition Law and Consumer Protection, in: *European Competition Journal*, 6-1
- Kohlen en Kuijpers (2014). Stroomlijningswet: nieuwe bevoegdheden voor de reeds samengevoegde autoriteiten in ACM, in: *Markt & Mededinging*, 2014-4
- Koning, Kamp en Van de Meerendonk (2013). De prijs van kwaliteit bij aanbesteding, in: *Economisch Statistische Berichten*, 98-4653
- Larouche en Van Overwalle (2015). Interoperability standards, patents and competition policy, in: Delimatsis (red). *The Law, Economics and Politics of International Standardization*
- Layne-Farrar et al. (2014). Payments and Participation. The Incentives to Join Cooperative Standard Setting Efforts, in: *Journal of Economics and Management Strategy*, 23-1
- Loozen, Varkevisser en Schut (2014). Beoordeling ziekenhuisfusies door ACM: staat de consument wel echt centraal?, in: *Markt & Mededinging*, 2014-1
- Loozen (2015) De onwenselijkheid van de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid, in: *Economisch Statistische Berichten* 100-4723
- Lumpkin (2010). Consumer Protection and Financial Innovation: a Few Basic Propositions, in: *OECD Journal: Financial Market Trends*, 2010-1
- Lundqvist (2014). *Standardization under EU Competition Rules and US Antitrust Laws: the Rise and Limits of Self Regulation*, Edward Elgar Publishing
- Sandee (2015). Gebrekkige handhaving maakt van misbruikverbod ‘dode letter’, in: *Staatscourant*, 2015-8
- Schrijvershof (2015). Misbruik machtspositie en de prioriteiten van ACM: van kartel-naar monopolieparadijs?, in: *Mededingingsrecht in de praktijk*, 2015-4
- Spagnolo (2012). Reputation, Competition and Entry in Procurement, *International Journal of Industrial Organization* 30-3
- Starobin en Weinthal (2010). The Search for Credible Information in Social and Environmental Global Governance. The Kosher Label, in: *Business and Politics*, 12-3

## Bijlage 2: Methodiek raamwerk

	A	B	C	D	E	F	G
1		Hoe interaceert het instrument uit kolom C met het instrument uit kolom F?					
2	subdoel	sub-subdoel	instrument	subdoel	sub-subdoel	instrument	Interactie
3	Subdoel I	sub-subdoel A	instrument 1	subdoel II	sub-subdoel A	instrument 1	geen interactie, omdat ...
4						instrument 2	conflicteren, omdat ...
5						instrument 3	voorwaarden scheppen, omdat ...
6							
7					sub-subdoel B	instrument 1	complementeren, omdat...
8						instrument 2	geen interactie, omdat ...
9							
10					sub-subdoel C	Instrument 1	ondersteunen, omdat ...
11						Instrument 2	complementeren, omdat...
12						Instrument 3	voorwaarden scheppen, omdat ...
13						Instrument 4	geen interactie, omdat ...
14							
15				Subdoel III	sub-subdoel A	instrument 1	voorwaarden scheppen, omdat ...
16						instrument 2	complementeren, omdat...
17							
18					sub-subdoel B	Instrument 1	geen interactie, omdat ...
19						Instrument 2	voorwaarden scheppen, omdat ...
20						Instrument 3	geen interactie, omdat ...
21						Instrument 4	ondersteunen, omdat ...
22							
23				Subdoel IV	sub-subdoel A	instrument 1	geen interactie, omdat ...
24						instrument 2	conflicteren, omdat ...
25						instrument 3	geen interactie, omdat ...
26							
27					sub-subdoel B	Instrument 1	ondersteunen, omdat ...
28							
29					sub-subdoel C	Instrument 1	geen interactie, omdat ...
30						Instrument 2	complementeren, omdat...
31	Subdoel I	sub-subdoel A	instrument 2	subdoel II	sub-subdoel A	instrument 1	conflicteren, omdat ...
32						instrument 2	voorwaarden scheppen, omdat ...
33						instrument 3	geen interactie, omdat ...

