

## 6

### Autoriteit Consument en Markt

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt) (33186).**

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Economische Zaken van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Hoekstra** (CDA):

Voorzitter. Het verheugt mijn fractie om deze minister hier terug te zien. De coalitie is anders, de politieke samenstelling is anders en de portefeuille is anders, maar we bewaren goede herinneringen aan zijn optreden als minister van SZW.

In Nederland nemen we de vrije markt als vertrekpunt voor het economische verkeer. Dat vertrekpunt onderschrijft mijn fractie ten volle. Tegelijkertijd – misschien zou je moeten zeggen: juist daarom – is het van groot belang dat er een stevig toezicht is op de mededinging op die vrije markt. Want alleen als dat toezicht adequaat, doelmatig en onafhankelijk is, zullen burgers en bedrijven ook daadwerkelijk de volle vruchten van de vrije markt kunnen plukken. Hoe klein en beknopt het wetsvoorstel misschien is, het is daarom ook een heel belangrijk wetsvoorstel. Op dit moment is het toezicht in handen van drie instanties: de NMa, de OPTA en de Consumentenautoriteit.

De regering is van plan, die drie te laten opgaan in de nieuw op te richten Autoriteit Consument en Markt, met als doel om het toezicht te verbeteren, of misschien moet ik zeggen nog verder te verbeteren. Met dat doel zal niemand het oneens zijn. Eerlijk gezegd: ook tegen het door de minister gekozen middel, samenvoeging, bestaat wat mijn fractie betreft op zichzelf geen bezwaar. Het is niet onlogisch om de verantwoordelijkheden van de huidige toezichthouders in een hand te brengen. Ik begreep overigens van een van de aanwezige senatoren dat die drie instanties op dit moment ook al onder een dak zitten. Hij heeft de moeite genomen, die drie instanties op te bellen. Misschien gaat hij er straks nog verder op in.

Wel had het van zorgvuldigheid getuigd om de instellingswet en het nog in aantocht zijnde inhoudelijke wetsvoorstel gezamenlijk te behandelen. Niet voor niets heeft de Raad van State daar expliciet op aangedrongen. Een grote meerderheid van de vaste Kamercommissie was er daarom aanvankelijk ook voorstander van om dit voorstel aan te houden. Naar aanleiding van de nadere memorie van antwoord heeft de commissie – misschien mag je zeggen: willend en niet-willend – alsnog besloten om vandaag toch maar met de behandeling van de instellingswet te beginnen. Maar ik denk dat ik het goed formuleer wanneer ik zeg dat velen daarover reserves hadden en dat een aantal de mogelijkheid heeft opengehouden om alsnog tot aanhouden te besluiten.

In dit licht zou mijn fractie graag ook hier de mening van de minister over dit punt horen. Dat hij een wetsvoorstel liever vandaag dan morgen door het parlement

loodst is logisch en te prijzen, maar de eventuele winst moet worden afgewogen tegen een zorgvuldige inhoudelijke behandeling hier. Daarbij zou het nuttig zijn om van de minister te horen waar hij staat met het indienen van het inhoudelijke wetsvoorstel bij de Tweede Kamer. Ook zou het voor deze beraadslaging behulpzaam zijn om in de loop van het debat van de collega's te horen hoe de zienswijze van de verschillende fracties zich mogelijk op dit punt ontwikkelt.

Inhoudelijk zou je kunnen zeggen dat het vandaag eigenlijk gaat om één echt materiële vraag: hoe onafhankelijk is de onafhankelijke toezichthouder eigenlijk? Ik wil daar op drie punten vragen bij stellen en kanttekeningen bij plaatsen. Ik begin met het eerste punt. Stel: je zou in Nederland een nieuwe toezichthouder in het leven willen roepen. En daarbij zou een van de criteria voor succes zijn: de toezichthouder moet maximaal onafhankelijk zijn van de minister. Wat zou dan het vertrekpunt zijn? Het ligt voor de hand om in de eerste plaats te zorgen voor juridische onafhankelijkheid, voor personele onafhankelijkheid en voor budgettaire onafhankelijkheid. Niet toevallig heeft een groot aantal fracties de minister vragen in die richting gesteld. De minister zet op ieder van deze punten natuurlijk een aantal belangrijke stappen, maar het is intrigerend om tegelijkertijd te moeten constateren dat hij op geen van de punten het maximale doet. Hij kiest voor een zbo, maar schrikt terug voor rechtspersoonlijkheid. Hij stelt personeel ter beschikking, maar dit personeel blijft in dienst van het Rijk. Of misschien moet ik zeggen: de minister stelt personeel ter beschikking, maar het personeel blijft in dienst van de minister.

Wie de memorie van antwoord leest, krijgt zo nu en dan de indruk – ik zeg nadrukkelijk: zo nu en dan – dat een zeer belangrijk leitmotiv bij deze wijziging efficiency is, en dat lijkt mijn fractie toch wat kort door de bocht. Er is geen enkel bezwaar tegen het besparen van kosten, dat moet zelfs, maar het draait hier primair om de kwaliteit en de onafhankelijkheid van toezicht, en niet om besparingen. Misschien dat de minister zijn argumentatie op deze punten daarom nog verder kan onderbouwen.

Mijn tweede punt is het vermogen van de minister om de ACM instructies te geven. De wet stelt in artikel 9 dat de minister zich dient te onthouden van instructies in een individuele zaak, dus daar kan geen misverstand over bestaan. Maar in hoeverre verdraagt het geven van algemene instructies zich met onafhankelijkheid? De VVD-fractie heeft hier ook naar gevraagd, en verwees daarbij naar recente jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Aan de ene kant gaf de minister in zijn memorie van antwoord terecht aan dat het bij deze casuïstiek om een ander type toezichthouder gaat, namelijk een die zich bezighoudt met privacy en niet met mededinging. Aan de andere kant zijn velen die zich verdiepen in jurisprudentie zich ervan bewust dat, wanneer de Hoge Raad of het Hof van Justitie een bepaald juridisch begrip ontwikkelt – een juridisch begrip laadt – men dit doet om het breder toepasbaar te laten zijn. Het is dus de vraag of het door het Hof van Justitie ontwikkelde onafhankelijkheidsvereiste hier niet toch van toepassing is. Kan de minister daarom, in plaats van dat we hier vervallen in de vraag of het nu wel of niet zo is, toezeggen dat hij met de Europese Commissie in overleg zal treden over de eventuele consequenties van de recente uitspraken van het hof?

Dat brengt mij bij mijn derde en laatste punt. Over het regeerakkoord is van alles te zeggen, maar in dit verband zou ik graag willen stilstaan bij de passage over de NMa.

## Hoekstra

Ik citeer: "De boetes marktwerking worden verhoogd omdat de NMa meer kartelboetes gaat opleggen. De ontvangsten worden geraamd op 75 miljoen in 2014, oplopend naar 125 miljoen structureel." Dat is toch wel interessant. In de eerste plaats omdat het regeerakkoord niet spreekt over de ACM, maar over de NMa. Maar laat ik op die slak verder geen zout leggen. In de tweede plaats – en dat is wel fundamenteel – omdat de regering hier letterlijk met één pennenstreek bepaalt dat er meer boetes worden opgelegd. Ik benadruk het nog maar een keer: niet de toezichthouder bepaalt dat, maar de regering. De minister heeft het parlement meerdere keren verzekerd dat de ACM onafhankelijker dan onafhankelijk is, maar die onafhankelijkste aller toezichthouders krijgt tussen de bedrijven door een spijkerharde taakstelling. Hoeveel of hoe weinig boetes in de markt ook opportuun zijn, aan het eind van de rit wil de minister 75 miljoen zien. En op termijn 125 miljoen. Vanzelfsprekend begrijpen wij dat een goede minister van Financiën een inschatting probeert te maken van geld dat hij of zij binnenkrijgt, en dat hij daarbij ook de inkomsten uit boetes wil meenemen, maar hier is iets fundamenteel anders aan de hand. Deelt de minister de mening van mijn fractie dat het uit de kern van de zaak niet zo kan zijn dat een onafhankelijke toezichthouder een boetetaakstelling krijgt? En als de minister het daarmee eens is, kan hij dan toezeggen dat de taakstelling op deze manier van tafel gaat?

Het zal de minister niet ontgaan zijn: de onafhankelijkheid van de ACM is voor ons cruciaal. Op de punten die ik zo-even heb aangestipt, zou ons vertrouwen – laat ik het voorzichtig formuleren – nog verder kunnen groeien. Wij wachten de antwoorden van de minister daarom met belangstelling af.



### Mevrouw Faber-van de Klashorst (PVV):

Voorzitter. De toezichthouders NMa, OPTA en Consumentenautoriteit worden samengevoegd tot één toezichthouder, de Autoriteit Consument en Markt, afgekort de ACM. De ACM zal de taken gaan uitvoeren die nu onder deze toezichthouders vallen. Het betreft mededingings-toezicht, sectorspecifiek markttoezicht en consumentenbescherming.

De ACM wordt een zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel. Voor de OPTA is dat een wijziging, daar zij nu een zelfstandig bestuursorgaan is met eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel. Voor deze constructie is destijds gekozen zodat er geen twijfel zou kunnen ontstaan over het onafhankelijk functioneren van het ondersteunend apparaat en om te voorkomen dat de Staat volledig aansprakelijk zou zijn voor de bestuurshandelingen van de OPTA. Kennelijk heeft de Staat er nu geen problemen mee om volledig aansprakelijk te zijn voor de bestuurshandelingen van drie toezichthouders. Bij volledige aansprakelijkheid horen verregaande bevoegdheden. Dat staat op gespannen voet met de Europese regelgeving op onder andere het gebied van energie, telecommunicatie, post en vervoer. Deze regelgeving geeft aan dat de ACM volledig onafhankelijk van de politiek en de minister belegd dient te zijn. De minister kan besluiten van algemene strekking vernietigen indien de ACM een besluit heeft genomen zonder dat zij daartoe de bevoegdheid heeft, dus ultra vires.

Ook is de minister bevoegd om op grond van artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door de ACM, en om, op grond van artikel 23 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, de noodzakelijke voorzieningen te treffen bij ernstige taakverwaarlozing door de ACM. Het ter beschikking stellen van personeel door het ministerie van Economische Zaken aan de ACM kan knellen met de onafhankelijkheid. Het personeel staat dan wel onder het gezag van de ACM, maar toch moet ik denken aan het gezegde: wiens brood men eet, diens woord men spreekt.

Ik ga nu in op het bestuur. Dat wordt benoemd, geschorst en ontslagen door de minister van Economische Zaken. Het is niet duidelijk welke criteria de minister hanteert in dezen. Politieke willekeur ligt op de loer. Voor het benoemen van het bestuur van een belangrijke instelling als de ACM kan een zorgvuldige, transparante procedure niet ontbreken. Deelt de minister deze stelling? Zo ja, is de minister bereid om te voorzien in een dergelijke procedure? Ook vraagt de PVV-fractie zich af in hoeverre de integriteit van het bestuur onder druk kan komen te staan. De ACM-organisatie, het personeel, valt als dienstonderdeel van het ministerie van EZ direct onder het integriteitsbeleid en de gedragscode van dat ministerie. De vraag aan de minister is of het bestuur, waarvan de leden geen medewerkers zijn van het ministerie, ook onder het integriteitsbeleid en de gedragscode van dat ministerie valt. Dat lijkt mij niet het geval. Als dat inderdaad niet het geval is, is de minister dan bereid om een integriteitsbeleid te ontwikkelen? Volstaat het integriteitsbeleid van het ministerie van EZ ook voor de ACM? Ik doel met name op de risico's die ontstaan als de toezichthouder zich te veel laat leiden door de belangen van derden, door marktpartijen en door het ministerie. Zijn deze risico's afgedekt in de gedragscode? Als dit niet het geval is, is de minister dan bereid om het integriteitsbeleid daarop aan te passen? Verder is nog de vraag aan de minister of de balkenendenorm van toepassing is op de bestuursleden.

De ACM zal meelopen in de begrotings- en verantwoordingscyclus van het Rijk, zoals de NMa en Consumentenautoriteit nu al doen. De begroting van de ACM wordt een onderdeel van de begroting van het ministerie van Economische Zaken. Krijgt de Algemene Rekenkamer controle-rechten over deze begroting?

De ACM kan in vrijheid beschikken over haar budget. Een zbo zonder rechtspersoonlijkheid stuurt zijn ontwerp-begroting naar de minister, die vervolgens de begroting vaststelt. De ACM kan dus niet zelf de begroting vaststellen. De minister heeft sturende bevoegdheden bij het tot stand komen van het budget en is eindverantwoordelijk voor de hoogte van het budget. De ACM zal bedragen doorberekenen aan ondernemingen als vergoeding voor de kosten die de ACM in verband met haar taakuitvoering maakt. Kosten voor onderzoek en analyse zullen hier ook onder gaan vallen. Waarom worden deze kosten verhaald op de bedrijven en worden ze niet betaald uit de algemene middelen? Toezicht is toch een publiek belang?

Een uitbreiding van taken kan verhoging van deze bedragen tot gevolg hebben. In het rapport "Toezicht op mededinging door de NMa" wordt vermeld dat de NMa tot nu toe nog maar beperkt gebruikmaakt van opsporing door eigen marktanalyses. In het rapport wordt aanbevolen dat de NMa hierin de komende jaren meer investeert. Er is dus een reële kans dat de ACM hier actiever mee aan de slag gaat, hetgeen de ondernemingen op hogere kos-

## Faber-van de Klashorst

ten jaagt. In 2012 dragen marktpartijen 15 miljoen bij aan het toezicht door de OPTA. Dit is ongeveer 85% van de totale OPTA-begroting. Dragen marktpartijen nu ook al bij aan vergoedingen voor de Consumentenautoriteit en de NMa ter kostendekking? Als dat niet het geval is, gaan de kosten voor de ondernemers dan omhoog? Deelt de minister deze conclusie?

De instelling van de ACM zou besparingen voor de staat opleveren, zowel personele als materiële. Vallen ook personeelskosten onder de kosten die de ACM zal gaan doorberekenen aan de ondernemingen? Moet de ACM aan het ministerie, dat het personeel levert, hiervoor een vergoeding betalen? Kan de minister hier duidelijkheid over geven?

Mijn volgende punt betreft de boetes. Collega Hoekstra heeft het ook aangekaart. Boetes die worden opgelegd door de ACM komen ten bate van de staatskas en vloeien in de algemene middelen. Het boeteregime wordt geüniformeerd. De ervaring leert dat het boetemaximum vrijwel altijd naar boven wordt afgesteld, en dat blijkt nu ook weer het geval te zijn. De ACM kan heel forse boetes uitdelen, tot 10% van de wereldwijde concernwinst. Dat is hetzelfde als de NMa nu kan, maar het is veel hoger dan nu gebruikelijk is bij de OPTA en de Consumentenautoriteit. Die mogen nu gaan tot 10% van de omzet in Nederland. Met dit voorstel kan een Nederlandse dochter wel 30% tot 50% van haar omzet moeten gaan betalen, en de kans is heel klein dat het hoofdkantoor over de grens zal meebetalen.

Ook bijzonder is het volgende. In het regeerakkoord staat onder het financieel beleid: "De boetes marktwerking (NMa) worden verhoogd omdat de NMa meer kartelboetes gaat opleggen. De ontvangsten worden geraamd op 75 miljoen in 2014 oplopend naar 125 miljoen structureel. Deze bezuiniging wordt taakstellend ingeboekt op de EZ begroting". Het is toch vreemd dat het kabinet de NMa, gepositioneerd binnen de ACM, "taakstellend" hoge boetedoelen oplegt, terwijl de raad van bestuur van de NMa benadrukt dat het opleggen van boetes niet het doel is? Het doel is, naleving van de Mededingingswet te bevorderen. Boetes worden alleen opgelegd voor overtredingen, dus het doel zou juist moeten zijn om minder boetes op te leggen. Dus als de ACM haar werk goed doet, zal het aantal boetes af moeten nemen. Dat staat op gespannen voet met de boetetaakstelling opgenomen in het regeerakkoord. Deelt de minister deze stelling?

De openbaarmaking van het jaarverslag is een eigen verantwoordelijkheid van een zelfstandig bestuursorgaan. De PVV-fractie is dan ook van mening dat het jaarverslag rechtstreeks verstuurd moet worden aan de beide Kamers en niet via de ministers van EZ en I en M. Eventuele bevindingen van de ministers kunnen altijd later worden toegevoegd. Is de minister het eens met deze voorgestelde werkwijze?

Gegevens die door de ACM zijn verkregen kunnen binnen de gehele organisatie voor alle taken van de ACM worden gebruikt, dus niet alleen voor de taak waarvoor de gegevens en inlichtingen zijn verkregen. Momenteel mogen de NMa, de OPTA en de Consumentenautoriteit in ongeveer 80% van de gevallen informatie verder verspreiden, intern en naar elkaar. Dat nu niet in 100% van de gevallen informatie kan worden uitgewisseld, komt doordat de NMa gegevens verkrijgt op basis van de Mededingingswet en deze gegevens alleen aan andere bestuursorganen kan verstrekken als deze belast zijn met taken betreffende mededinging. Om die reden is momen-

teel de verstrekking van die gegevens door de NMa aan het Openbaar Ministerie niet mogelijk. Op basis van artikel 7 zal het wel mogelijk zijn dat de ACM gegevens, verkregen op basis van de Mededingingswet, deelt met het Openbaar Ministerie. De bevoegdheden van de ACM zijn minder zwaar dan de bevoegdheden die voortvloeien uit het Wetboek van Strafvordering. Er is een internationale trend dat een groeiende groep Europese juristen en beleidsmakers van mening is dat kartelafspraken een vorm van diefstal zijn en bij diefstal passen strafrecht en gevangenisstraf. Op basis van de informatie die verstrekt is door de ACM kan het Openbaar Ministerie zwaardere straffen opleggen dan de NMa nu kan. Is de veronderstelling juist dat natuurlijke personen die deel uitmaken van een rechtspersoon hierdoor strafrechtelijk vervolgd kunnen worden? Graag een reactie van de minister.

De ACM mag gegevens en inlichtingen delen met andere bestuursorganen die zijn genoemd in een ministeriële regeling. Verstrekking is tevens mogelijk aan buitenlandse instellingen die zich bezighouden met de toepassing van regels op dezelfde gebieden als waarop de ACM actief is. Tegelijkertijd met deze wet zal de ministeriële regeling in werking treden waarin de bestuursorganen waaraan de ACM informatie mag verstrekken, worden genoemd. Staat een bestuursorgaan eenmaal op deze lijst, dan heeft het toegang tot een schat aan informatie. Dient de ACM bij het opvragen van gegevens daarom niet aan de betreffende ondernemer te melden met wie de gegevens gedeeld mogen worden? Kan de minister aangeven wat zijn stelling is in dezen?

Voor betrokken ondernemers is niet inzichtelijk wat er met hun gegevens gebeurt. Het kan weleens zo zijn dat deze superwaakhond ongecontroleerd zijn gang kan gaan. Er is namelijk geen intern controlerend orgaan en zo kan er eenvoudig informatie worden gedeeld met derden. De ACM is verplicht om sancties meteen met naam en toenaam te publiceren, zonder dat een bedrijf zich tegen de boete heeft kunnen verweren. Bedrijven kunnen hierdoor onterecht in een kwaad daglicht komen te staan.

Er wordt niet voorzien in een goedkeuringsrecht van de minister. Dat is nu ook niet het geval met uitzondering van artikel 51 van de Mededingingswet. Wel kan de minister volgens het voorgestelde artikel 10 besluiten van algemene strekking die de ACM onbevoegd heeft genomen, vernietigen. Hieronder vallen ook de tariefstructuren en voorwaarden die de ACM vaststelt op basis van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Onder deze voorwaarden vallen ook de energiecodes, die weer invloed hebben op bijvoorbeeld de maximale tarieven die gehanteerd worden voor het energietransport dat de netbeheerders in rekening brengen bij hun klanten. Netbeheerders maken vanuit hun monopoliepositie makkelijk winst. Vervolgens betalen zij die voor bijna de helft in de vorm van dividend uit aan de aandeelhouders. Deze aandeelhouders van de netbedrijven zijn diverse overheden die het dividend zien als een welkome aanvulling op de inkomsten. En zo is de cirkel weer rond. De PVV-fractie vraagt zich af in hoeverre de minister binnen de ACM de ruimte krijgt voor het vaststellen van de maximale tarieven en andere codes. Graag een reactie van de minister.

De ruime instructiebevoegdheden in combinatie met de personele relaties tussen de minister en de toezichthouder leiden ertoe dat de onafhankelijkheid van de toezichthouder onvoldoende geborgd is. In het verleden heeft de minister van Economische Zaken veelvuldig gebruikgemaakt van een ruime instructiebevoegdheid jegens de

## Faber-van de Klashorst

toezichthouder. Om een inbreukprocedure van de Europese Commissie te voorkomen verzoekt de PVV-fractie de minister in overleg te treden met de Europese Commissie over de vraag welke consequenties de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie hebben inzake de Europese Commissie versus Duitsland (C-518/07) en de Europese Commissie versus Oostenrijk (C-614/10) voor het voorliggende wetsvoorstel. Is de minister hier toe bereid? Collega Hoekstra heeft dit ook al aangekaart en ik ben het volledig met hem eens. Is de minister bereid de toezegging te geven dat hij zich zal onthouden van het verstrekken van instructies met betrekking tot de exclusieve reguleringstaken van de ACM middels ministeriële regelingen, beleidsregels, of anderszins, tenminste tot het moment nadat de rapportage van het overleg met de Europese Commissie met de Eerste Kamer is besproken?



De heer **Reuten** (SP):

Voorzitter. Wij danken de minister voor zijn memories van antwoord. Dit wetsvoorstel regelt de fusie van een aantal bestaande marktautoriteiten tot één nieuwe Autoriteit Consument en Markt (ACM). Voor bestaande autoriteiten gaat dit onder andere gepaard met gewijzigde verhoudingen tussen minister en autoriteit. Ik bespreek daarom kort zes punten.

Ten eerste wil ik ingaan op de fusie van de marktautoriteiten tot de ACM. Volgens fusiedeskundigen mislukken er nogal wat fusies. Ik wijs daarvoor op bijvoorbeeld het empirisch onderzoek van prof. Hans Schenk. Wat maakt de minister in dit geval optimistischer dan het optimisme wat fusie-initiators altijd al uitspreken? Nadat decennialang allerlei organisaties door fusies steeds groter moesten geraken, worden de laatste jaren ook de negatieve zijden daarvan onderkend. Dit wetsvoorstel lijkt de tegenbeweging echter niet te volgen. Ik vraag de minister wat zijn operationeel meetbare indicatoren zijn om het al dan niet slagen van de fusie te beoordelen. Anderzijds vraag ik waarom de Nederlandse Zorgautoriteit buiten deze fusie gehouden is.

Dan kom ik op mijn tweede punt. Veel voor dit wetsvoorstel relevante zaken zijn moeilijk te beoordelen los van het materiële voorstel: de stroomlijningswet. Graag hoor ik van de minister of dit wetsvoorstel inderdaad in maart wordt ingediend bij de Tweede Kamer, zoals de memorie van antwoord meldt. Voorts vraag ik de minister alvast of het voorstel gaat behelzen dat de ACM optreedt aan de hand van voor het hele veld uniforme regels. Zo ja, dan lijkt het erop dat gezien Europese verordeningen en richtlijnen het samenstel van de autoriteit inboet aan Nederlandse vrijheidsgraden. Is dit correct? Zo ja, dan vraag ik de minister om de belangrijkste voor- en nadelen hiervan op te sommen alsmede zijn eindafweging te geven.

Dit leidt tot mijn derde punt: de reeds in het huidige wetsvoorstel ingeperkte vrijheidsgraden. Het voorstel beperkt de competentie van de minister ten aanzien van de vaststelling van beleidsregels en versterkt die van de ACM. Daarmee wordt indirect ook de invloed van het parlement verzwakt. Enerzijds gaat het om artikel 23 onderdeel c van het wetsvoorstel. Dit schrappt onder andere artikel 51 van de huidige Mededingingswet. Daarmee vervalt de bevoegdheid van de minister om zijn goedkeuring te onthouden aan voorgenomen beleidsregels van de marktautoriteit. Anderzijds gaat het om artikel 10. In afwijking

van artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, wordt hier voor ACM-besluiten, inclusief de besluiten aangaande beleidsregels, de vernietigingscompetentie van de minister ingeperkt tot gevallen van eventuele onbevoegdheid van de ACM. Voor beide artikelen geldt dat de ingeperkte bevoegdheden van de minister, en daarmee indirect die van het parlement, lijken te zijn ingegeven door Europese regels. Maar dit is niet algemeen het geval. Het zijn immers slechts de Europese regels voor de energie- en telecommunicatiesectoren die hiertoe nopen. De Europese regels vergen niet dat de genoemde ministeriële bevoegdheidsinperking zou moeten gelden voor alle marktautoriteiten of het geheel van de mededingingswetgeving. Het voorstel Instellingswet ACM zet dus een formeel onnodige kop op de Europese regels. Ik vraag de minister om dit te bevestigen, dan wel om aan te geven waarom het géén kop zou zijn.

Ik vervolg met een aantal meer specifieke, maar voor het geheel cruciale vragen. Als ik het goed zie, hebben zowel de minister als de ACM de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen. De minister heeft deze bevoegdheid op grond van de Kaderwet zbo's. Wat gebeurt er bij strijdigheid? Of is het zo dat een door de minister vastgestelde beleidsregel automatisch de bevoegdheden van de ACM inperkt, zodat artikel 10 kan werken, dat wil zeggen vernietiging wegens onbevoegdheid? Omgekeerd, is de minister, op grond van de Kaderwet en dit wetsvoorstel, bevoegd om een reeds door de ACM vastgestelde beleidsregels te domineren met nieuwe beleidsregels zijnerzijds?

Ten slotte op dit punt doet mijn fractie de minister twee afzonderlijke voorstellen. Ten eerste, het niet in werking laten treden van het schrappen van Artikel 51 uit de Mededingingswet, ex artikel 23, onderdeel C van het voorstel, en het niet in werking laten treden van de inperking van artikel 22 van de Kaderwet zbo's, ex artikel 10 van het voorstel, totdat het materiële voorstel stroomlijningswet door de Staten-Generaal is aangenomen. Ten tweede, het vormgeven van het materiële wetsvoorstel zodanig dat ten minste voor de sectoren anders dan energie en telecommunicatie, de genoemde artikelen uit de Mededingingswet en de Kaderwet behouden blijven. Graag de reactie van de minister op deze twee voorstellen.

Mijn vierde punt betreft de onafhankelijkheid van de ACM. In zijn advies bij het wetsvoorstel schrijft de Raad van State dat er een "spanningsveld" kan zijn tussen enerzijds de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de ACM en anderzijds de politieke verantwoordelijkheid. De minister, zo vervolgt de raad, dient te beschikken over voldoende bevoegdheden om die verantwoordelijkheid uit te oefenen. Naar het oordeel van mijn fractie is onafhankelijkheid van de ACM gewenst, doch mits alle regelende bevoegdheden bij regering en parlement liggen, op onderdelen eventueel gedelegeerd aan de minister. Daarbij zou er binnen de ACM een duidelijke scheiding moeten zijn tussen een opsporend orgaan – vergelijk het Openbaar Ministerie – en een onafhankelijk rechtsprekend orgaan in eerste aanleg. Bij voorkeur zouden die twee institutioneel gescheiden moeten zijn, wat in overeenstemming zou zijn met de scheiding der machten. Ik vraag de minister zijn opvatting daarover te geven.

Voorts vraag ik de minister het volgende. Stel dat het rechtsprekend orgaan in eerste aanleg, dat uiteraard geen regels vaststelt, institutioneel gescheiden is van de opsporing. Zou het zo kunnen zijn dat er dan, gezien vanuit de Europese regels voor de energie- en telecommunica-

## Reuten

tiesectoren, geen inperking van de genoemde artikelen van de Mededingingswet en de Kaderwet zbo's nodig is?

Mijn vijfde punt betreft de benoeming en herbenoeming van het ACM-bestuur. Artikel 3, lid 3 stelt: "De voorzitter wordt benoemd voor een periode van zeven jaar en de overige leden worden benoemd voor een periode van vijf jaar. De voorzitter en de overige leden kunnen eenmaal worden herbenoemd voor eenzelfde periode." Ik vraag de minister om in te gaan op de algemene overwegingen voor zo'n herbenoeming. Daarbij vraag ik hem dit te doen in vergelijking met de eveneens onder zijn ministerie vallende directeur van het CPB.

Ten slotte mijn zesde punt. Dat betreft de naam ACM: Autoriteit Consument en Markt. Ik acht deze naam misleidend, omdat het niet gaat om toezicht op het marktgedrag van consumenten maar op dat van bedrijven. In de schriftelijke voorbereiding zijn daarover al een paar woorden gewisseld. In de memorie van antwoord lijkt de minister, voor mij althans, te bevestigen dat de naam wringt. Hij schrijft: de ACM gaat geen toezicht houden op het gedrag van consumenten, doch op het gedrag van ondernemingen. En: de ACM gaat haar toezicht niet beperken tot de laatste fase van de verticale bedrijfskolommen. Het gaat dus om een "Autoriteit niet-financiële markten". Omdat de naam toch een paar decennia mee moet vraag ik de minister hier nog kort op in te gaan.

Ik wacht de antwoorden van de minister met belangstelling af.



De heer **Ester** (ChristenUnie):

Voorzitter. De Instellingswet Autoriteit Consument en Markt verdient bijzondere belangstelling van de senaat. De inkt van het rapport van onze onderzoekscommissie die zich diepgaand bezighield met de parlementaire besluitvorming rond privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten, is immers nog maar net droog. De rol van toezichthouders komt daarin uitgebreid aan de orde. De sectoren die de parlementaire onderzoekscommissie gedetailleerd onderzocht, vertonen bovendien belangrijke overlap met de sectoren die deze nieuwe instellingswet bestrijkt. Ik noem de telecommunicatie, de post, de energiesector en de NS. Kort voor de jaarwisseling nam de senaat met algemene stemmen de conclusies van de commissie over, gemarkeerd door de motie van collega Bröcker. Het ligt dan ook in de rede om de bevindingen van de parlementaire onderzoekscommissie bij het beoordelen van deze instellingswet te betrekken.

Kerndoelstelling van de wet is de samenvoeging van de NMa, de OPTA en de Consumentenautoriteit. Deze fusie van toezichthouders op niet-financiële markten moet de effectiviteit en efficiency van het markttoezicht in Nederland vergroten. De beoogde, overigens bescheiden, financiële besparing is 7,4 miljoen in 2015. De fusie dient de kwaliteit en synergie van toezichthouders in hun rol van marktmeester te verhogen. Zo zou beter kunnen worden ingespeeld op internationalisering, technologische ontwikkelingen en marktontwikkelingen. Wat direct opvalt, is hoe mager deze meer inhoudelijke doelstellingen beargumenteerd en uitgewerkt worden in de memorie van toelichting en hoe weinig gevoelig men is voor mogelijke negatieve neveneffecten van de samenvoeging van deze drie marktmeesters. De bezuinigingsdoelstelling lijkt te domineren. Kan de minister wat concreter uit de doeken doen welke precieze inhoudelijke winst hem voor

ogen staat? Welk synergieresultaat moet er geboekt worden? Dat gaat verder dan economische schaalvoordelen alleen. Leidt fusie en besparing ook niet tot een mogelijke verschraling van de zo noodzakelijke sectorspecifieke kennis? Welke garanties zijn er dat het toezicht in Nederland op deze kernsectoren verbeterd wordt? Graag een reflectie van de minister over deze hoofdvragen.

Voor mijn fractie is essentieel dat de nieuwe toezichtautoriteit er in slaagt om het publieke belang beter te borgen als het gaat om mededingingstoezicht, sectorspecifiek toezicht en consumentenbescherming. Dat is immers de kern waar het om draait vanuit de optiek van de overheid als hoedster van het algemeen belang. Dan gaat het om het scheppen van een level playing field en van eerlijke concurrentieverhoudingen, om het tegengaan van kartelvorming en machtsconcentraties, om regulering van sectorspecifieke markten, om kwaliteit van dienstverlening, om de verhouding tussen korte- en langetermijnbelangen en om het beschermen van de consument. In dat opzicht is de naamgeving van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt bepaald verwarrend. Collega Reuten ging daar terecht ook al op in. Het suggereert dat de consumenteninvulshoek centraal staat, maar dat is niet het geval. Autoriteit Markt en Publiek Belang was veel mooier geweest. Is dat ook overwogen?

De insteek van het publiek belang raakt ook het hart van de analyse die de parlementaire onderzoekscommissie ons heeft gepresenteerd. De commissie stelt dat de bredere wegging van publieke belangen in wetgevingstrajecten rond privatisering en verzelfstandiging achterwege is gebleven. Het toezicht op de borging van het publieke belang vormt ook een wezenlijk onderdeel van de nieuwe instellingswet. Mijn fractie stelt een korte bespiegeling van de minister op prijs waarin hij aangeeft hoe hij de bevindingen en aanbevelingen van de commissie verbindt met de door hem beoogde werkwijze, taken en bevoegdheden van de nieuwe toezichtautoriteit. Mijn fractie vraagt daarbij bijzondere aandacht voor een aantal weerbarstige kwesties rond toezicht, marktregulering en publiek belang die het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie ons voorhoudt. Die betreffen met name de beginselen van democratische legitimiteit, transparante publieke verantwoording van publieke bevoegdheden en de normerende rol van de wetgever. Mijn fractie hoort graag van de minister hoe de Autoriteit Consument en Markt in zijn beleving deze problemen zou moeten adresseren, uiteraard met behoud van de regiemacht van de autoriteit zelf.

In het verlengde van deze nadruk op het publieke belang wil mijn fractie graag weten welke rol in de ogen van de minister maatschappelijke doelstellingen rond milieu, duurzaamheid, innovatie en deelname van achterstandsgroepen in het toezicht gaan spelen. Hier kan de minister immers inhoudelijke beleidsagenda's met elkaar verbinden. Graag krijg ik ook hierop een korte beschouwing.

De onafhankelijkheid van de nieuwe toezichtsautoriteit is uiteraard een cruciaal onderwerp. Te grote onafhankelijkheid is, zo weten wij, niet goed, maar te weinig onafhankelijkheid heeft ook keerzijden. De minister kiest voor de optie "zbo zonder rechtspersoonlijkheid". Dit houdt onder andere in dat er geen sprake is van zelfstandige deelname aan vermogensrechtelijk verkeer en dat het personeel afkomstig is van het moederdepartement, te weten het ministerie van Economische Zaken. Is er wat dit laatste punt betreft sprake van gedwongen winkelnering en wat is de beslissingsmacht van de nieuwe toezichtsauto-

## Ester

riteit? Is haar onafhankelijkheid op dit punt voldoende afgedekt? Is de gekozen organisatieformule afdoende gecheckt in Brussel op Europese houdbaarheid?

Dan kom ik nu op een ogenschijnlijk wets technische vormgevingskwestie die mijn fractie zeer hoog zit. Uit het voortraject van de behandeling van dit wetsvoorstel in de commissie voor Economische Zaken blijkt dit voor de overgrote meerderheid van de senaat te gelden. Het gaat hier om de door het kabinet voorgestelde tweetrapsraket: eerst besluitvorming over de instemmingswet en in een latere fase besluitvorming over de materiële uitwerking ervan, oftewel de stroomlijningswet. Deze knip in het wetgevingstraject is zeer onbevredigend en stuit bij mijn fractie op grote weerstand. Ook de Raad van State liet zich hierover zeer kritisch uit. De verdediging van de keuze door de minister in de nadere memorie van antwoord van medio december vorig jaar is niet overtuigend. Sterker: de argeloze lezer – ik schaar mij maar onder die groep – kan hieraan juist argumenten ontleen om te kiezen voor een ongedeelde, integrale wet. Zo stelt de minister dat de wettelijke taken goeddeels al zijn opgenomen in de verschillende geldende materiële wetten waarop de NMa, de OPTA en de Consumentenautoriteit toezicht houden en dat er op een slechts beperkt aantal terreinen nieuwe taken komen. Ervan uitgaande dat dit het geval is, verzet zich eigenlijk niets tegen het aanbieden van een gecombineerd instellings- en stroomlijningswetsvoorstel. Wij begrijpen dat de voornemens al openbaar zijn geconsulteerd, dat het voorstel al is aangenomen door de ministerraad en al voor advies is aangeboden aan de Raad van State. Zo beschouwd, zal het aanhouden van dit wetsvoorstel en het aanbieden van een integraal wetsvoorstel aan de Tweede en de Eerste Kamer slechts weinig vertraging opleveren. Met regelmaat verzet de Eerste Kamer zich tegen dit soort opgeknipte wetsvoorstellen. En terecht. Vorm en inhoud zijn met elkaar verbonden. Het gaat om een integrale afweging van taken en bevoegdheden, juist op een beleidsmatig zo gevoelig terrein als toezichthouding.

**De heer Backer (D66):**

Dit debat is inderdaad bij de schriftelijke voorbereiding gevoerd, zoals collega Ester zei. Bij het nalezen van de stukken en zeker bij het nalezen van de nadere memorie van toelichting had ik zelf de ervaring dat het eerste deel van het debat, de opmerking van de Raad van State en vervolgens het debat in de Tweede Kamer – dat was een beetje een narrig debat, zo begrijp ik als ik het verslag nalees – sterk beïnvloed waren door het feit dat eigenlijk niemand kennis had van de gedachte van de stroomlijningswet. Nu zijn wij een stuk verder. Wij bespreken dit onderwerp op een ander moment. Wij hebben toch een redelijk inzicht gekregen in de stroomlijningswet? Wil de heer Ester die gedachte bij zijn benadering betrekken? Ik heb namelijk het gevoel dat ook de beoordeling nu geknipt is, dat de knip niet alleen voor het wetsvoorstel, maar ook voor de beoordeling geldt. Dat lijkt mij niet terecht. Er zijn wel wat dingen gebeurd.

**De heer Ester (ChristenUnie):**

Ik dank de heer Backer voor zijn vraag. Ik begrijp de vraag. In mijn betoog probeerde ik aan te tonen dat er kennelijk al zo veel stappen zijn gezet, dat zich helemaal niets verzet tegen het aanbieden van een gecombineerd wetsvoorstel. Ik probeerde de geldigheid van de omkering van de redenering aan te tonen. Kennelijk is er al zo'n

voorschot genomen, dat ook het argument van vertraging niet meer opgaat. Dat is de omkering van de redenering. Die past perfect in het op een zeker moment aanbieden van het gecombineerde wetsvoorstel, want er is al zo veel voorgesorteerd. Ik neem dus heel nadrukkelijk kennis van het debat dat de heer Backer narrig noemde, maar dat ik op dit punt wel heel verhelderend vond.

**De heer Backer (D66):**

Voor er misverstanden ontstaan, verduidelijk ik dat ik met "narrig" verwees naar de discussie aan de overkant. Het is altijd gevaarlijk om je daarover uit te laten.

**De heer Ester (ChristenUnie):**

Ja, precies.

Voorzitter. Ik gaf net al aan dat het opknippen van wetsvoorstellen terecht op bezwaar van de senaat stuit. Vorm en inhoud zijn met elkaar verbonden. Juist de integrale afweging van taken en bevoegdheden is cruciaal voor de kwestie waarover wij vandaag spreken. Gezien de ervaringen en aanbevelingen van onze eigen parlementaire onderzoekscommissie is uiterste zorgvuldigheid vereist. Zo stelt de commissie terecht, ik citeer: "Het moet evenwel helder zijn waar het parlement als medewetgever en controleur zeggenschap over heeft". Het op afstand plaatsen van toezicht impliceert dat het volstrekt duidelijk moet zijn wie waarover zeggenschap heeft. Dat laat zich niet rijmen met het opknippen van wetgevingstrajecten waarbij structuur, taken en bevoegdheden ontkoppeld zijn. Graag hoort mijn fractie of de minister blijft bij zijn analyse uit de nadere memorie van antwoord, of dat de beraadslagingen van vandaag hem tot een andere afweging brengen.

Het valt mijn fractie op dat een stevige evaluatieparagraaf in het wetsvoorstel ontbreekt. Juist omdat het voorstel tamboereert op een aantal vooronderstellingen over vergroting van synergie, kennispooling, efficiency en marktmeesterschap is het geboden om op basis van gedegen evaluatieonderzoek te bepalen of deze kerndoelstellingen zijn gerealiseerd en bovenal of het publieke belang door de instelling van de nieuwe Autoriteit Consument en Markt beter geborgd is. Kan de minister een dergelijk evaluatieonderzoek toezeggen?

Ik rond af. Mijn fractie ziet de inhoudelijke en praktische schaalvoordelen van één onafhankelijke toezichthouder op niet-financiële markten, maar dan moet hier wel nadrukkelijk op gestuurd worden. Het parlementair onderzoek van deze Kamer naar privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten heeft klip-en-klaar laten zien hoe belangrijk onafhankelijk toezicht is. Juist daarom vinden wij het niet acceptabel dat het voorliggende instellingswetsvoorstel afzonderlijk van het stroomlijningswetsvoorstel ter goedkeuring aan de senaat wordt voorgelegd. Het oordeel over de samenvoeging van de drie toezichthouders en het oordeel over de materiële uitwerking van hun toezichtstaken dienen hand in hand te gaan. De argumentatie van het kabinet voor twee separate wetgevingstrajecten vinden wij onvoldoende overtuigend.

Wij zien uit naar de antwoorden van de minister op onze vragen en met name naar de mogelijkheden die hij ziet om met één integraal toezichtswetsvoorstel te komen. Voor mijn fractie – dat zal duidelijk zijn – is dit een wezenlijke kwestie.



Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD):

Mijnheer de voorzitter. Het wetsvoorstel dat we vandaag behandelen, lijkt op het eerste gezicht niet al te ingewikkeld. Er wordt een nieuwe toezichthouder ingesteld, de Autoriteit Consument en Markt, kortweg ACM, en diens bevoegdheden blijven voorlopig vrijwel gelijk aan die van zijn drie voorgangers, de NMa, de OPTA en de Consumentenautoriteit. Toch is deze eenvoud slechts schijn en wel om de volgende redenen. Het gemeenschappelijke is volgens de memorie van toelichting dat het om markttoezicht gaat dat tot doel heeft de niet-financiële markten goed te laten werken. Maar dat is dan ook de enige overeenkomst. De verschillen zijn groter. Ten eerste betreft het drie typen markttoezicht: mededingingstoezicht, sector-specifiek markttoezicht en consumentenbescherming. Ten tweede is het toezicht gebaseerd op een groot aantal materiële wetten, al dan niet gebaseerd op Europese regelgeving, die de taken en bevoegdheden van de toezichthouders bevatten. Die taken en bevoegdheden lopen ook nog uiteen.

Ten derde zijn er bepaalde wetten van toepassing, zoals de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Algemene wet bestuursrecht, die regels en bevoegdheden van de minister bevatten die ook op de ACM, deze wet, van toepassing zullen zijn. Voor een deel zullen die hier juist expliciet niet op van toepassing zijn, onder andere vanwege Europese regels zoals de ex-antegoedkeuring van beleidsregels. Ten vierde hebben de drie toezichthouders nu ieder een andere rechtspositie. De OPTA is een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid, de NMa is een klein zbo en de Consumentenautoriteit is een dienstonderdeel van het ministerie.

De ACM wordt een klein zbo. Kortom, drie toezichthouders fuseren terwijl hun taken en bevoegdheden uiteenlopen. Dat blijft volgens de regering voorlopig ook zo. De drie instanties zijn echter al enige tijd in één gebouw gehuisvest, delen faciliterende diensten en hebben al een gemeenschappelijke hr-beleid en dergelijke zonder dat er kennelijk een wet voor nodig was. De vraag rijst dan ook, en die hebben we al eerder gesteld, waarom dit alles nodig is en waarom op deze ongelukkige manier, met twee aparte wetten. Dat wordt niet duidelijk en daarom stellen wij sommige vragen vandaag nog maar eens, ondanks dat wij en anderen dat al eerder hebben gedaan. De beantwoording van deze en andere vragen door de minister bepaalt uiteindelijk ons definitieve standpunt.

Ik wil in mijn bijdrage op drie onderwerpen ingaan: de onduidelijke wetgevingsprocedure in relatie tot de bevoegdheden van de ACM, de onafhankelijkheid en de beleidsregels. Ik begin met de wetgevingsprocedure en de bevoegdheden van de ACM. Een aantal fracties in deze Kamer, waaronder mijn fractie, hikt nog steeds tegen de gekozen procedure aan: eerst via dit wetsvoorstel een nieuwe toezichthouder instellen en dan in een volgend wetsvoorstel, de stroomlijningswet, de bevoegdheden regelen. Volgens organisatiekundige principes is dit precies de omgekeerde weg. Eerst horen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de orde te komen en daarna de daarbij passende structuur. Het gebruik van wat wel een "tweetrapsrakiet" is genoemd, is al onduidelijk, maar dat is zeker het geval als ook nog eens de verkeerde volgorde wordt gekozen.

In de nadere memorie van antwoord benadrukt de regering dat dit wetsvoorstel noch de stroomlijnings-

wet wijzigingen voorstelt in de wettelijke taken van de ACM. Alle wettelijke taken en bevoegdheden van de huidige toezichthouders de NMa, de OPTA en de Consumentenautoriteit, zoals opgenomen in de geldende materiële wetten, gaan over op de ACM. Een beter argument om alles in één wet in plaats van in twee aparte wetten te regelen, kan mijn fractie niet bedenken. Wel beoogt het wetsvoorstel voor een stroomlijningswet volgens de regering de harmonisatie van de verschillende wettelijke bevoegdheden en de vereenvoudiging van procedures.

Wat verstaat de regering in dit verband onder "harmoniseren"? Het gaat volgens de nadere memorie van antwoord niet om de introductie van volledig nieuwe bevoegdheden en procedures. Het gaat wel om het ACM-breed op zo veel mogelijk gelijke wijze regelen van bevoegdheden en procedures. Bedoelt de regering met "harmoniseren" dus "uniformeren"? Betekent dit dat de bevoegdheden van de ACM altijd worden uitgebreid tot het niveau van de toezichthouder met de meeste bevoegdheden? In theorie kan immers, om het lelijk te zeggen, "downsizen" ook "uniformeren", of zo u wilt "harmoniseren", zijn. Ik noem hierbij een variant op een oude feministische uitspraak, namelijk "even weinig, is ook gelijk".

Ook zullen niet alle bevoegdheden worden gestroomlijnd. In de nadere memorie van antwoord zegt de minister dat de stroomlijningswet er uitdrukkelijk niet toe leidt dat de ACM voor al haar wettelijke taken kan beschikken over het totaalpakket van alle wettelijke bevoegdheden waarover de NMa, de OPTA of de Consumentenautoriteit nu beschikken. Met andere woorden, de ACM zal voor de vervulling van ieder van haar wettelijke taken beschikken over een verschillend pakket aan bevoegdheden. De regering voegt eraan toe dat dit nu ook al het geval is. Dat is waar, maar de regering wil ons ervan overtuigen dat het absoluut nodig is dat er één toezichthouder komt en dat het daar beter van wordt.

Ondertussen blijven er veel onduidelijkheden bestaan. De Raad van State heeft al opgemerkt dat in de tussenliggende periode voor ondernemingen en consumenten die onder het toezicht van de ACM vallen, niet altijd kenbaar zal zijn op basis van welke bevoegdheden of wet door de ACM wordt opgetreden. Verder bestaan er ten eerste verschillen tussen de rechtsgangen die openstaan om tegen besluiten van de te fuseren toezichthouders in het geweer te komen. Ten tweede bestaan er verschillen in de regels voor openbaarmaking van besluiten. Ten derde bestaan er verschillen in handhavingsinstrumenten en ten vierde in de geheimhouding van documenten. Kortom, er zitten nogal wat haken en ogen aan de keuze voor twee afzonderlijke wetten die niet gelijktijdig in werking treden en die geen van beide in een overgangsregime voorzien. Hoe ziet de minister dit voor zich in het geval wij de instelingswet vandaag zouden aannemen?

Het valt op dat mogelijke efficiënciewinst en synergievoordelen vrijwel steeds als enige argumenten terugkeren om tot een samenvoeging te komen. Die argumenten worden echter weinig onderbouwd. Waarom deze nadruk op het economische aspect? Doel van de instelling van de ACM is overlap tussen de toezichthouders weg te halen en kennis en ervaring te delen. Dat is ongetwijfeld belangrijk, maar zonder nadere inspanning leidt het creëren van een supertoezichthouder niet vanzelf tot inhoudelijk betere besluiten en kwalitatief beter toezicht. Hoe wordt dit bereikt? Is ook over mogelijke nadelen van de huidige samenvoeging nagedacht? Zo ja, hoe kunnen die zo goed

## Kneppers-Heijnert

mogelijk worden voorkomen? De toezichhouders NMA, OPTA en Consumentenautoriteit zijn de laatste jaren fors gegroeid. Groei wordt echter niet vanzelf voorkomen door er één instelling van te maken. Hoe houdt de minister de groei in de hand?

Ik kom terug op de bevoegdheden. Voor zover er een verschillend bevoegdhedenpakket blijft bestaan, vraag ik mij af wat dit betekent voor de interne inrichting van de nieuwe ACM. Komen er drie verschillende directies of afdelingen voor de respectievelijke typen markttoezicht? Zo ja, wat zijn dan de gevolgen daarvan voor de efficiency en kwaliteit van het toezicht? En hoe vindt de coördinatie dan plaats? Als voordeel van de samenvoeging voor bedrijven noemt de minister namelijk onder andere dat de kans op ongecoördineerde bedrijfsbezoeken van de drie verschillende toezichthouders tot het verleden zal behoren. Als op basis van wetten die verschillende bevoegden bevatten een gecoördineerd bedrijfsbezoek plaatsvindt, hoe moeten wij ons dit dan voorstellen? De betreffende ambtenaar heeft bevoegd informatie ingewonnen op basis van de ene wet, maar die mag hij op basis van een andere wet niet hebben. Daar mag hij dus ook geen gebruik van maken, maar hij heeft de info wel. Zo gespleten kan een mens nauwelijks zijn. Dat hoeft echter ook niet en wel om twee redenen.

Gelet op de geconsulteerde versie van de stroomlijningswet lijkt het ten eerste erop dat de bevoegdheden niet gedownsized worden, maar opgerekt worden tot het niveau van de meest verregaande bevoegdheden. Is dit juist? Ten tweede regelt artikel 7 van de instellingswet, een van de twee artikelen in dit wetsvoorstel die wél bevoegdheden bevatten, de informatie-uitwisseling binnen de ACM en daarbuiten, namelijk met andere toezichthouders. Er moet een ministeriële regeling komen om te bepalen welke toezichthouders dat zijn, maar te denken valt aan uitwisseling met de AFM, de Belastingdienst, het OM en met buitenlandse instellingen of zusterinstellingen van de ACM. Inlichtingen die op basis van wet a kunnen worden verkregen maar niet op basis van wet b, kunnen via artikel 7 alsnog voor de toepassing van wet b worden gebruikt als de informatie eenmaal binnen is. Daarmee gelden per saldo altijd de meest verstrekkende bevoegdheden. Harmoniseren wordt hiermee bijna overbodig.

Voor uitwisseling van informatie geldt weliswaar het noodzakelijkheids criterium – het moet noodzakelijk zijn voor de goede vervulling van de aan dat bestuursorgaan opgedragen taak – maar wanneer is daaraan voldaan? In de nadere memorie van antwoord schreef de minister: "Ten overvloede zij vermeld dat door middel van het wetsvoorstel Stroomlijningswet ACM het in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde artikel 7 zó zou kunnen worden aangepast dat dit noodzakelijkheids criterium duidelijker tot uitdrukking komt." Graag krijgt de VVD-fractie van de minister de toezegging dat hij dit gaat regelen. Ook wil zij graag weten in welke richting hij hierbij denkt.

De heer **Backer** (D66):

Mevrouw Kneppers is mij op dit onderwerp even kwijt. Bespreekt zij nu de bestaande regeling waarover een uitgebreid schema in de nadere memorie van antwoord is opgenomen? Daarin staat welke informatie wel en niet kan worden uitgewisseld. Het kost even tijd om in beeld te krijgen hoe het precies loopt, maar uiteindelijk is het begrijpelijk. Of bespreekt mevrouw Kneppers wat er aan de orde kan komen als de stroomlijningswet in de Kamer ter bespreking voorligt?

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD):

Nee, ik heb het over artikel 7 uit deze instellingswet.

De heer **Backer** (D66):

Is dat voor mevrouw Kneppers nog steeds onduidelijk?

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD):

Ja. De stroomlijningswet ligt nu niet voor. Daarom probeer ik om het daar zo veel mogelijk niet over te hebben.

Graag krijgt de VVD-fractie van de minister de toezegging dat hij de aanpassing van het noodzakelijkheids criterium gaat regelen. Ook wil zij graag weten in welke richting hij hierbij denkt. Doordat niet voorzien is in een overgangsregime komt alle beschikbare informatie van NMA, OPTA en CA samen bij inwerkingtreding van deze instellingswet. Deze kan gebruikt worden voor alle taken van de ACM.

Versterking van bevoegdheden dient hand in hand te gaan met transparantie en juridische waarborgen voor ondertoezichtgestelden die nu ontbreken en die hen in staat stellen om op te komen voor de bescherming van hun belangen. Dat zou in de stroomlijningswet, die nog niet bij de Tweede Kamer is ingediend, kunnen worden gerepareerd. Is de minister ook daartoe bereid?

Probleem van mijn fractie is niet zozeer dat met de gekozen weg organisatiethoetisch de omgekeerde volgorde wordt gehanteerd, maar vooral dat deze Kamer nu geacht wordt om akkoord te gaan met de instelling van een instituut zonder precies te weten welke bevoegdheden het in de toekomst gaat krijgen. Overigens geef ik toe dat de minister zijn best heeft gedaan – die credits geef ik hem graag – om in de nadere memorie van antwoord zo duidelijk en uitgebreid mogelijk op de vragen van de verschillende fracties in te gaan en voor mijn gevoel zelfs antwoord te geven op niet expliciet gestelde vragen. De minister wilde graag dit wetsvoorstel plenair behandelen, de kans krijgen om het te verdedigen en zijn argumenten met de Kamer te wisselen. De commissie voor Economische Zaken vond dat hij daarmee een punt had en daarom staan we hier vandaag.

Stel nu dat de minister ons weet te overtuigen en de instellingswet wordt aangenomen maar deze Kamer te zijner tijd in meerderheid bezwaren heeft tegen de nieuwe of geharmoniseerde bevoegdheden in de stroomlijningswet. Wat dan? Is dan het argument van de regering dat we door akkoord gegaan te zijn met de instelling van de ACM a hebben gezegd en dan ook maar b moeten zeggen? Dat de nog grotere efficiency en de reeds ingeboekte efficiencywinsten anders niet kunnen worden behaald? Mijn fractie wil volgend jaar niet voor dit blok worden gezet in het geval het voorliggende wetsvoorstel wordt aangenomen. Zij wil de stroomlijningswet te zijner tijd op zijn eigen merites bekijken. Vooralsnog blijft mijn fractie er de voorkeur aan geven om de wetsvoorstellen in één keer af te handelen.

Ik stel nog twee punten aan de orde die niet nieuw zijn in de zin dat er eerder vragen over zijn gesteld maar waar toch verschil van mening over blijft bestaan namelijk de onafhankelijkheid van de ACM en de kwestie van de beleidsregels. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen verschaft de minister de mogelijkheid om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zbo (art. 21, lid 1). Een beleidsregel bevat algemene regels. Instructies die op een individueel geval betrekking hebben, kunnen geen deel uitmaken van een beleidsregel. Artikel 6 Elektriciteitswet, een parallelle bepaling in



## Kneppers-Heijnert

de Gaswet en artikel 9 van de Instellingswet ACM bepalen dat de minister zich onthoudt van instructies in individuele gevallen. Deze eis – geen instructies in individuele gevallen – laat onverlet dat de overheid algemene beleidsrichtsnoeren toepast die geen verband houden met de in de richtlijn genoemd reguleringstaken van de energietoezichthouder. Algemene beleidsregels die wel verband houden met de in de richtlijnen genoemde reguleringstaken van de energietoezichthouder zijn niet geoorloofd. Het door de toezichthouder – nu NMa, straks ACM – vaststellen van gereuleerde tarieven en voorwaarden betreft niet een "individuele zaak". Het vaststellen van gereuleerde tarieven en voorwaarden voor netbeheerders betreft naar zijn aard een algemene of generieke kwestie en is straks dus de exclusieve bevoegdheid van de ACM, ondanks dat het ministerie een andere mening is, of lijkt te zijn, toegedaan. Ik hoor hierop graag een reactie van de minister.

De heer **Reuten** (SP):  
Ik krijg dit graag even scherp.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD):  
Ik heb er ook heel lang over gedaan om dit enigszins te begrijpen.

De heer **Reuten** (SP):  
Senator Kneppers zegt dat met name op het terrein van telecommunicatie ...

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD):  
Daar geldt het ook voor, maar ik heb het over de energie-toezichthouder gehad.

De heer **Reuten** (SP):  
Op het terrein van telecommunicatie en energie is het volgens de Europese regels niet toegestaan dat de minister algemene beleidsregels stelt. Zeg ik het nu goed?

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD):  
Die verband houden met de taak.

De heer **Reuten** (SP):  
Dank u.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD):  
Voorzitter. De toezichthouder heeft niet alleen de wettelijke taak om de tarieven en voorwaarden vast te stellen, maar moet ook waken over de naleving door de landelijke netbeheerders. Beide taken dient zij in onafhankelijkheid te verrichten. Wat onder een onafhankelijke taakuitoefening dient te worden verstaan, is door het Europese Hof van Justitie bepaald in een uitspraak van 9 maart 2010, de Commissie versus Duitsland; mevrouw Faber sprak daarover ook. In relatie tot overheidsorganen betekent het begrip "onafhankelijkheid" normaliter dat wordt gewaarborgd dat het betrokken orgaan in alle vrijheid kan handelen, vrij van instructies en druk. Dat zegt het Europese Hof. Even verderop in de uitspraak staat dat het begrip "onafhankelijkheid" wordt versterkt door het adjectief "volledig", wat inhoudt dat de toezichthoudende autoriteit zonder enige beïnvloeding van buitenaf, rechtstreeks of indirect, moet kunnen beslissen.

Onlangs is een soortgelijke beslissing geweest. Het hof heeft daarbij Oostenrijk in het ongelijk gesteld omdat het nagelaten heeft alle nodige maatregelen te nemen om te

verzekeren dat de betrokken wettelijke regeling voldoet aan de onafhankelijkheidsvereisten die voortvloeien uit EU-regelgeving. Weliswaar ging het in deze beide zaken niet over energietoezichthouders maar over het College Bescherming Persoonsgegevens. Daarop beroept het ministerie zich. De vraag is echter of deze uitspraken in het geval van de ACM niet van toepassing zijn.

Voorzitter, ik kom tot een afronding. Ik hoor graag wat de minister vindt van de suggestie die gedaan is door de Vereniging voor Energie, Milieu en Water, namelijk dat de minister in overleg treedt met de Europese Commissie over de consequenties van genoemde uitspraken van het hof voor het wetsvoorstel instellingswet ACM en de onafhankelijkheid van de ACM als klein zbo. Ik hoor ook graag wat hij vindt van de suggestie om zich te onthouden van het verstrekken van instructies door middel van ministeriële regelingen en beleidsregels en dergelijke met betrekking tot de exclusieve reguleringstaken van de ACM tot na overleg met de Europese Commissie en rapportage aan de Eerste Kamer. Kan de minister toezeggen dat hij deze twee suggesties overneemt? Ik wacht de beantwoording van de vragen van mijn fractie af.

De heer **Hoekstra** (CDA):  
U hebt een heleboel harde noten gekraakt. Eén punt kwam in de bijdragen van andere leden wel naar voren maar niet in uw bijdrage, namelijk het punt van het regeerakkoord en de taakstelling. Ik vraag mij af of u de mening van anderen deelt dat onafhankelijkheid en taakstelling zich met elkaar verdragen als water en vuur.

Mevrouw **Kneppers-Heijnert** (VVD):  
Ja, maar ik weet niet helemaal zeker hoe het technisch precies zit en of het een taakstelling is die met zoveel woorden aan de ACM zelf wordt opgelegd. Misschien kan de minister daarover helderheid verschaffen.

De **voorzitter**:  
De minister heeft gevraagd om een schorsing van enkele minuten. Ik geef hem die graag.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.



De heer **Witteveen** (PvdA):  
Voorzitter. Anders dan de vorige sprekers vandaag houd ik mij pas sinds zeer kort met dit wetsvoorstel bezig. Ik heb de behandeling overgenomen van de heer Noten. Ik heb dan ook met belangstelling geluisterd naar de betogen van mijn voorgangers, die veel hebben gezegd waarbij mijn fractie zich kan aansluiten. Om iets aan het debat toe te voegen, wil ik u deelgenoot maken van enkele punten die mij als nieuwkomer in de materie hebben verbaasd. Daarbij neem ik het standpunt in van een burger die wil weten hoe de nieuwe constellatie zal bijdragen aan de ontwikkeling van een Europese interne markt, hoe monopolistische tendensen zullen worden bestreden en hoe de consument zal worden beschermd door één grote instelling die de taken overneemt van drie instellingen die elk op zich al niet bepaald klein waren.

Hieraan gaat echter een overweging van andere aard vooraf. Met verbazing neemt de PvdA-fractie kennis van het feit dat de drie instellingen waar het om gaat, in feite in fysieke zin al zijn samengevoegd voordat de instellingswet is behandeld en dat wij die instellingswet van-

daag behandelen zonder dat de stroomlijningswet al bekend is. Staatsrechtelijk gezien is dit de omgekeerde weg. Men zou verwachten dat na een grondige probleemanalyse, die ik eerlijk gezegd ook niet in de stukken heb aange troffen, eerst in debat met het parlement de noodzakelijke wetgeving wordt behandeld om daarna pas tot uitvoering over te gaan. De reden dat deze koninklijke weg de voorkeur heeft boven een strategie waarbij het parlement in feite voor een fait accompli wordt gesteld, is dat dit de kans biedt om de uitgangspunten van het voorstel van de regering in een openbaar debat te laten testen door de volksvertegenwoordiging. Dit komt zowel de kwaliteit als het draagvlak ten goede.

Het zou wellicht minder erg zijn als de kwestie heel urgent of volstrekt onomstreden zou zijn, maar dat is allebei niet het geval. Weliswaar is een deel van het te bezuinigen bedrag door de samenvoeging al gerealiseerd, maar met een dergelijke operatie zijn ook kosten gemoeid. De regering zal zich bij indiening van het wetsvoorstel toch hebben afgevraagd wat er zou gebeuren als het parlement de ACM-wetgeving niet zou aanvaarden en de drie toezichthouders weer apart zouden moeten functioneren, wat ook weer geld kost. Zelfs uit economisch oogpunt is het dus niet altijd verstandig om het staatsrecht te negeren.

Voorzitter. Ik wijk op dit punt even van mijn tekst af om mij mede tot u te richten. Het is mogelijk om deze staatsrechtelijke monstrositeit in een paar zinnen neutraal weer te geven; ik heb dat zojuist geprobeerd. De regering heeft het parlement voor een fait accompli geplaatst. Dit is echter geen incident. Op andere beleidsterreinen hebben zich soortgelijke scenario's voorgedaan, onder andere bij de reorganisatie van de politie. Men zou haast gaan denken – ik doe dat natuurlijk niet – dat hier sprake is van een welbewuste wetgevingsstrategie voor situaties waarin men liever geen openbare meningsvorming ziet plaatsvinden in het parlement. Deze kwestie overstijgt derhalve de thematiek van dit debat. Wellicht kan de Eerste Kamer hieraan een keer apart aandacht besteden om het signaal af te geven dat wij hier hechten aan de staatsrechtelijk wenselijke gang van zaken.

Enfin, in de tussentijd is het parlement dus voor een fait accompli geplaatst. Wij zullen verder moeten. De hoofdvraag lijkt mijn fractie deze: zal de samenvoeging van drie verschillende toezichthouders ertoe leiden dat het nieuwe orgaan beter en efficiënter zal kunnen optreden om de interne markt te versterken en de consument te beschermen, en zal de macht van dit nieuwe orgaan niet tegelijkertijd zo groot worden dat hiervan gevaren uitgaan voor de aan het toezicht onderworpen bedrijven? Dit is een klassiek probleem. Wij willen marktcontroleurs, bewakers dus, maar wij willen geen bureaucratische overmacht. Wij hebben dus ook behoefte aan bewakers van de bewakers. Het toezicht moet onafhankelijk en van hoge kwaliteit zijn. Het moet bovendien geen ongerechtvaardigde administratieve lasten opleggen.

Hier zijn twee plausibele redeneringen mogelijk. Samenvoeging van de drie eenheden tot één grote organisatie kan een sterke, onafhankelijke toezichthouder opleveren die beter in staat is om soms zeer machtige marktpartijen tegenspel te geven. Het is echter ook heel wel denkbaar dat er een bureaucratische moloch ontstaat die in het streven om de taken, kennis en werkwijze van de drie eenheden te integreren, een extra managementlaag nodig heeft om aan een optimale taakvervulling toe te komen. Het heeft mij verbaasd dat het eerste scenario voetstoots

wordt aangenomen, terwijl aan het tweede geen woord vuil wordt gemaakt. Dit is met name zo vervelend omdat in het tweede scenario de voordelen van de bezuiniging geheel kunnen wegvallen tegen extra managementkosten, en dat structureel. Zijn er eigenlijk harde gegevens beschikbaar die een voorspelling van de te verwachten ontwikkeling van de nieuwe ACM als organisatie mogelijk maken? Men zou bijvoorbeeld kunnen denken dat het parlement jaarlijks wordt geïnformeerd over de omvang van de formatie. Zien wij die drastisch stijgen, dan is er kennelijk op het vlak van de managementlasten iets aan de hand.

Tegenover de bekende schaalvoordelen van grote organisaties, die in de praktijk doorgaans tegenvallen, staan ook nadelen. Geldt ook in het toezicht niet dat een kleine en wendbare organisatie eerder in staat is tot de juiste impulsen die de marktpartijen tot een vorm van workable competition brengen? Graag verneemt mijn fractie de beleidsvisie van de minister.

Efficiënt toezicht is onafhankelijk toezicht. Dat is hier vandaag meermaals verkondigd. In dit verband is een discussie gaande over de toepasselijkheid van de constructie van het kleine zbo. Daarbij wordt alleen het bestuur onafhankelijk. Personeel blijft in dienst van de desbetreffende ministeries. De minister kan instructies geven in de vorm van beleidsregels. Is een ACM van deze snit eigenlijk wel onafhankelijk genoeg? Wordt het geen voorpost van het ministerie? Dat kan toch met name niet het geval zijn in voorkomende situaties waarin de overheid zelf ook een marktpartij is. Zijn de waarborgen voor een terughoudend gebruik van beleidsregels wel in overeenstemming met wat vanuit de Europese jurisprudentie wordt verwacht? Ook die vraag is al aangestipt. Zullen ze geen aanleiding geven tot voortdurende rechtszaken, aangespannen door marktpartijen die menen dat de ACM haar werk onvoldoende neutraal verricht? Over deze vragen zou mijn fractie graag nader geïnformeerd worden. Bovendien wil mijn fractie de minister, als hij onze opvatting deelt dat het toezicht optimaal onafhankelijk dient te zijn, in overweging geven om de desbetreffende medewerkers toch in dienst te laten treden bij de nieuwe autoriteit in plaats van bij de departementen. Die maatregel zou de onafhankelijkheid in elk geval ook rechtspositioneel handen en voeten kunnen geven.

De ACM heeft nu ook enkele taken als regelgever bij het opstellen van codes. Tegelijkertijd is het een belangrijke toezichthouder. Dat is vanuit het oogpunt van de trias politica weinig aantrekkelijk: het stellen van regels wordt in dezelfde hand gelegd als het toezicht daarop. Vindt de minister dat werkelijk wenselijk?

Voorts is te betreuren dat door de gevolgde wetgevingsstrategie onvoldoende informatie beschikbaar is om op dit moment tot een oordeel te komen, nu de stroomlijningswet pas in hoofdlijnen bekend is. De regering benadrukt weliswaar dat in deze wet alleen een optelsom van bestaande bevoegdheden voorkomt met kleine aanpassingen om de taken beter te stroomlijnen, maar wie de bijlage bij de nadere memorie van antwoord erop nasaat, ziet een lange rij onderwerpen waar wetsbepalingen uit vele wetten tot een geharmoniseerde bepaling voor de ACM moeten leiden. Mogelijk is dat meer dan een wetstechnische ingreep. Ik heb medelijden met de wetgevingsjurist die deze harmonisatie tot stand zal moeten brengen. Hier kan ook sprake zijn van een uitbreiding van de bevoegdheden. Dit kan weer leiden tot een andere machtsbalans met het te controleren veld.

## Witteveen

Ik besef dat ik in dit debat een nieuwkomer ben. Ik wil slechts mijn verbazing uitspreken over enkele aspecten van deze wetgevingsoperatie. Ik heb daarnaast wel veel waardering voor de serieuze beantwoording van de vragen van mijn fractie in de nadere memorie van antwoord. Ik wil van de gelegenheid gebruikmaken om enkele suggesties te doen om de nieuwe ACM onafhankelijk, maar toch niet te machtig te maken. Men zou bijvoorbeeld kunnen overwegen om aan het onafhankelijke bestuur in een zbo een raad van advies toe te voegen die zo wordt samengesteld dat daarin onafhankelijke expertise aanwezig is over de verschillende terreinen waarop de nieuwe autoriteit opereert, om zo te zorgen voor een goede feedback over de effecten van het toezicht op de actoren en het primaire economische proces. Daarbij herinner ik ons allen aan de belangrijke serie rapporten van de Algemene Rekenkamer van een aantal jaren geleden, over de kloof tussen beleid en uitvoering. Iets dergelijks is ook bij het toezicht aan de hand. Er zijn toezichthouders die van alles doen, en daarop wordt gereageerd, maar wat zijn precies de effecten binnen de markt? De feedback hierover zou kunnen worden ingebracht door experts die in de markt geplaatst zijn en daarvan een goede kennis hebben, door middel van een soort raad van advies. Het is daarbij wenselijk dat ook de consumenten in de vorm van expertise vertegenwoordigd zijn in de raad van advies. Ook moet worden gekeken naar inbreng vanuit Europees perspectief.

Wil men nog een waarborg, dan zou men kunnen denken aan een systeem van visitaties dat zich specifiek richt op alle onderscheiden werkerreinen die binnen de ACM vertegenwoordigd zijn. Met name een vergelijking met toezichthouders in andere landen binnen de Europese Unie zou relevante informatie kunnen opleveren. Hoe doet men het daar? Heeft men daar dezelfde constructies, dezelfde organisatie, dezelfde bevoegdheden gekozen? Werkt het daar beter of minder goed? Dat kan ons een heleboel leren over de praktijk in ons eigen land. Op een aantal terreinen, met name het wetenschappelijke onderzoek, is inmiddels al de nodige ervaring opgedaan met visitatie, en wel in de vorm van een geïnformeerde peer-review. Door de bestuurders niet alleen met de minister, maar ook met onafhankelijke adviseurs in dialoog te laten treden, versterken wij hopelijk hun vermogen om leiding te geven aan de ongetwijfeld complexe organisatie die de ACM zal worden. Door een uitgekiend systeem van visitaties kan een openbare beoordeling van de effecten van het toezicht, op basis van relevante en algemeen bekende standpunten tot stand komen. Het gaat hier om iets wat in het onderwijsveld, waarmee ik iets meer bekend ben, wordt omschreven als: stimulerend toezicht. Beide toevoegingen zijn een vorm van controle die idealiter meteen stimulerend is, omdat het om bewakers gaat die de bewakers bewaken zonder hen nodeloos voor de voeten te lopen.

De vragen die vandaag door alle sprekers zijn gesteld, zijn onmogelijk allemaal te beantwoorden zonder dat wij kennis hebben genomen van de stroomlijningswet, niet alleen van de hoofdlijnen, maar ook van de details, zonder dat wij de adviezen daarover kennen, met name van de Raad van State en zonder de discussie te hebben gevolgd in de Tweede Kamer. Dat pleit ervoor om de vragen vandaag te inventariseren, voor zover mogelijk antwoorden te bespreken, en de verdere oordeelsvorming en beraadslaging tot een tijdstip uit te stellen waarop ook de stroomlijningswet hier aan de orde is. Dat heeft het voor-

deel dat in de tussentijd ook een aantal van de hier naar voren gebrachte vragen nader kan worden onderzocht en bij de behandeling van de stroomlijningswet eventueel wijzigingen in de plannen van de regering kunnen worden aangebracht.

De heer **Hoekstra** (CDA):

Dat is een interessante gedachte. Kan de heer Witteveen nader preciseren op welk moment hij de beraadslaging wil aanhouden?

De heer **Witteveen** (PvdA):

Zeker, het lijkt mij dat de behandeling in de Tweede Kamer dan voltooid moet zijn, zodat het wetsvoorstel met alle bijbehorende informatie hier terecht komt en wij dan dus in staat zijn om ons een meer afgewogen oordeel te vormen. Dat moet dan uiteraard het liefst zo snel mogelijk.

De heer **Hoekstra** (CDA):

Dat is helder. Ik bedoelde meer het debat dat wij vandaag voeren. Bedoelt de heer Witteveen dat wij vandaag doorgaan met de behandeling in eerste en tweede termijn en dat wij dan alles doen behalve stemmen of bedoelt hij dat wij na de eerste termijn moeten verdagen? Wat is zijn idee daarover?

De heer **Witteveen** (PvdA):

Ik verheug mij buitengewoon op de beantwoording van alle vragen door de minister. Ook voor hem is het een unieke gelegenheid om met dit huis in debat te treden over een hoofdpunt van zijn beleid. Daarop verheug ik mij. Wellicht kunnen wij daarna de behandeling het beste verdagen tot wij toe zijn aan de stroomlijningswet.

De heer **Hoekstra** (CDA):

Dat lijkt mij een buitengewoon interessante gedachte. Ongetwijfeld horen wij daarover van de minister.

De heer **Reuten** (SP):

Een kernvraag die ik proef bij de senator, maar eigenlijk ook bij senator Kneppers is dat het onafhankelijk, maar niet te machtig moet zijn. Dat is natuurlijk heel lastig. Past bij dat "niet te machtig" niet dat er uiteindelijk op afstand een vorm van politieke controle moet zijn? Dat signaleert de Raad van State eigenlijk ook. Het gaat dan om een ministeriële controle waar wij achter zitten. Dat zou betekenen dat het cruciale artikel 51 uit de Mededingingswet, namelijk dat beleidsregels die de mededingingsautoriteit opstelt eventueel door de minister afgewezen kunnen worden, op een of andere manier in stand blijft. Hoe ziet de senator dat?

De heer **Witteveen** (PvdA):

Ik denk dat ik het met de heer Reuten eens ben. Wij moeten een heel complexe taak tot stand brengen, namelijk een onafhankelijke instantie die zelf ook weer gecontroleerd wordt. Ik denk dat de bepaling uit de Mededingingswet daarvoor een goede basis is, maar het is pas echt mogelijk om tot een oordeel te komen als wij meer weten over wat precies de bevoegdheden worden en hoe de bevoegdheden van de verschillende delen van de nieuwe organisatie zich tot elkaar verhouden. Dan is meer duidelijk wat voor controles op de controleurs wenselijk zijn. Verder kan ik vandaag niet gaan.

## Witteveen

### De voorzitter:

U refereerde aan het fait accompli. U bent jarenlang senator geweest en maar heel kort weggeweest. Het is een terugkerend onderwerp van gesprek hier. Het is zelfs zo dat er in ministeriële kringen weleens sprake is van epd'tjes, want het elektronisch patiëntendossier is ooit de aanleiding geweest om uitgebreid te discussiëren met het toenmalig kabinet over het vooruitlopen op ... Niemand wil een epd'tje lopen, als u begrijpt wat ik bedoel. Wij komen hierop ongetwijfeld nog terug bij diverse gelegenheden.



### De heer Backer (D66):

Voorzitter. Ik spreek als laatste namens D66 over een onderwerp dat D66 al heel vroeg, als een van de eerste partijen, heeft geagendeerd, namelijk het belang van een marktmeester in de mededinging. Toen was het vooral Europeesrechtelijk gedreven. Ook zal blijken dat ik aanzienlijk positiever kijk naar het voorstel dan vrijwel alle voorgaande sprekers. Bien étonnés de se trouver ensemble! Als niet-regeringspartij zou ik bijna in een bijzondere positie komen. Toch zal ik zeggen wat ik te zeggen heb, want dat vind ik namelijk.

Er zijn echter ook lichtpuntjes. Mevrouw Faber beroept zich op het Europese recht en is bezorgd dat het wellicht niet in overstemming is met het Europese recht. Dat vind ik een winstpunt.

Er zijn veel zaken besproken in de voorbereiding. Inmiddels heeft de nieuwe bewindsman zeer gedegen geantwoord. Wij hebben wel geduld moeten betrachten. Het had het tempo van de behandeling aanzienlijk versneld en de teneur en de stemming tijdens deze discussie positief kunnen beïnvloeden, als het in de eerdere stukken meteen goed was neergezet. De minister is buitengewoon uitvoerig ingegaan op de vele vragen en heeft inzicht gegeven in de nog te behandelen stroomlijningswet. Daarmee heeft het hele onderwerp veel meer kleur gekregen. Voor mijn fractie is het zelfs mogelijk om het goed te beoordelen. Er was even een gevoel van een salamatactie of een epd'tje. Dat gevoel had ik ook wel. Ik zit hier nog niet zo lang. Ik ben daarin dus nog niet zo geverseerd. Was het beter geweest om dit gezamenlijk te codificeren? Ik denk het wel. Dan hadden wij die hele discussie niet hoeven voeren.

Is het dan in deze fase verstandig en noodzakelijk om alle varianten te overwegen van behandelen, aanhouden of gezamenlijk bespreken, om het ongemak over de geknipte behandeling weg te nemen? In de nadere memorie van toelichting heeft de minister al aangegeven wat daarvan de consequenties zijn. Wij moeten ons als medewetgever afvragen welke winst wij ermee boeken om dat ongemak weg te nemen en waar dat dan op berust. Kunnen wij als Kamer analyseren en wegen wat er met dit voorstel gedaan wordt? Daarvoor hebben wij allereerst de antwoorden van de minister nodig. Persoonlijk zou ik dat wel kunnen.

Laat ik proberen de wetgevende arbeid in heldere beelden neer te zetten. Ik denk dat dat functioneel is. We zien een gebouw voor ons, waar de NMa kantoor houdt. Het is hier niet zo ver vandaan, in de Muzentoren. Daar worden twee extra verdiepingen – het kunnen er ook drie zijn, maar voor de beeldvorming zeg ik twee – bij gehoord voor wat eerst de OPTA was en de Consumentenautoriteit. Zij komen daar inwonen en houden op te bestaan als entiteit. De OPTA was een zbo en de Consumentenautori-

teit was een dienst van het ministerie. Voor wat eens drie organisaties waren, wordt een gezamenlijk ICT-systeem en een gezamenlijke hr tot stand gebracht en er wordt een aantal ondersteunende diensten geïntegreerd. Er komt een raad van bestuur, die wordt gehuisvest op een van de gangen, samengesteld uit bekende en minder bekende personen of nieuwe personen. Over de drie verdiepingen verspreid komt een nieuwe organisatie. Deze raad is zelf een kleine zbo binnen de Kaderwet zbo's, maar de raad van bestuur is de enige echte zbo, als ik het goed begrijp. Er is een naambordje bij de deur gekomen waarop één term staat: de Autoriteit Consument en Markt.

Er is even over die naam gesproken. Mijn fractie is erg blij dat het woord "consument" erin zit, want dat deze samenvoeging tot Autoriteit Consument en Markt de positie van de consument versterkt is evident. What's in a name? Het gaat natuurlijk gepaard met intern geschuif, met allerlei moeilijke processen over rechtspositionele harmonisatie en met aanpassen en afscheid nemen van personeel. Ik wil van de minister weten wat de fte-target is bij deze samenvoeging, want die zal ongetwijfeld bestaan.

In artikel 40 van het wetsvoorstel staat dat een rechtspositionele aanpassing moet plaatsvinden van het personeel van de OPTA. Ik begrijp dat de heer Witteveen het omgekeerde zou willen bepleiten, namelijk dat alle andere rechtspositionele aanpassingen op het niveau van de OPTA zouden zijn. Dat is natuurlijk een heel andere operatie. Het is wat laat om dat nu te bespreken, maar het was een optie geweest. Ik heb die optie nooit bedacht bij de discussie, ook omdat in de jaren 2007 en 2010 door de Rekenkamer een evaluatie is uitgevoerd van de NMa als niet zbo. Dat onderwerp is in de context van het onafhankelijk zijn nooit aan de orde geweest. Het is wel besproken, maar niet als een springend punt aan de orde geweest. Het verbaast mij dus niet dat dit bij de nieuwe wetgevingsoperatie niet gedaan is.

De voormalige minister heeft in de brief van oktober 2010 aangegeven dat de nieuw gevormde autoriteit door de gedeelde faciliteiten en diensten aan slagvaardigheid zou winnen en dat kennis en kunde beter zouden worden gedeeld. Waarom wordt hem niet het voordeel van de twijfel gegund dat het best zo zou kunnen zijn.

Collega Ester zei dat specialisatie en sectorspecialisatie misschien verloren zouden gaan. Ik spreek uit enige ervaring aan de andere kant. Ik heb met meerdere van deze diensten te maken gehad. Ik denk dat het heel goed is dat er kruisbestuiving is, omdat ook tunnelvisie kan ontstaan bij sectorspecifiek toezicht. Met andere woorden, met het gescheiden houden van verantwoordelijkheden maar met een integraal personeelsbeleid, denk ik dat uiteindelijk wel iets wordt gewonnen. In het nieuwe gebouw dat ik zojuist heb geschetst, zal de ACM in zijn nieuwe werkopzet exact dezelfde wettelijke taken uitvoeren als die haar krachtens materiële wetten zijn opgedragen.

### De heer Reuten (SP):

Zou je die kruisbestuiving niet juist zien als er – ik zeg het maar even in jargon – concurrerende autoriteiten zouden zijn? Dan kun je immers bekijken welke het het beste doet en kun je kruisbestuiven.

### De heer Backer (D66):

Ik ben verrast dat de heer Reuten vanuit de SP-gedachte op het punt van concurrentie komt. Ik deel zijn opvatting niet. Ik ben erg voor concurrentie, maar niet op dit punt. Het begrip "concurrentie" hierbij betekent dat diensten el-

## Backer

kaar gaan beconcurreren om de hoogste prijs binnen te halen. Dat houdt misschien zelfs verband met de taakstelling vanwege bezuinigingen of opbrengsten bij de kartelboetes. Dat lijkt mij geen goed idee. Ik denk dat het goed is om kennis en kunde te delen en om na een aantal jaren te rouleren van het ene sectorspecifieke toezicht naar het andere.

De heer **Ester** (ChristenUnie):

Ik ben in mijn betoog nadrukkelijk ingegaan op dit punt. De synergie en het delen van kennis lijken mij heel belangrijke schaalvoordelen. Die gaan far beyond economische schaalvoordelen. De heer Backer heeft de memorie van toelichting vast heel goed gelezen. Die memorie van toelichting is heel mager op dit wezenlijke punt. Dit onderdeel wordt niet uitgewerkt bij de synergie.

De heer **Backer** (D66):

Dat is juist. Ik nodig de minister graag uit om op dit punt nog wat verder in te gaan. Ik heb zelf het gevoel dat dit een belangrijk aspect is. Dat is veel belangrijker dan de synergie. Een van de collega's zei al dat vele samenwerkingsprojecten op basis van synergie worden gedaan en later tegenvallen. Ik denk dat we daar allemaal ervaring mee hebben.

Ik kom even terug op het beeld van het kantoor. De persoon die zich bezighoudt met consumentenrecht kan natuurlijk niet NMa-zegels op ruimtes plakken en ruimtes afgrendelen. Hij kan zich ook niet met een kartelzaak bezighouden. Men houdt de wettelijke taken en zal daarbinnen moeten opereren. Ook in de zin van informatie-uitwisseling onderling vond ik de tekening van de bollen met strepen en pijlen – ik zeg het maar even huiselijk – in de naderde memorie van toelichting erg verhelderend.

Wij zaten aanvankelijk ook met dat ongemak over de geknippede behandeling. Wij hadden het gevoel dat die taakspecifieke bevoegdheden feitelijk werden geharmoniseerd in de drie afdelingen of verdiepingen op basis van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en dat het op het gebied van informatie niet helder was. Dat zou een vreemde figuur zijn geweest. Dan zouden we een hele periode moeten overbruggen tot de stroomlijningswet. Daarmee zou de zaak dan worden hersteld. Maar het is andersom, het gaat gewoon op de oude voet door, en dan is er een stroomlijningswet die nog een aantal voordelen kan brengen.

Ik heb het anders gelezen dan collega Kneppers. Ik heb begrepen dat er eigenlijk niet zo veel aan de hand is als die stroomlijningswet er onverhoopt niet zou komen, om wat voor reden dan ook, behalve dat er misschien op financieel gebied geen schaalvoordelen worden gehaald. Ik heb begrepen dat een aantal procedures beter zouden kunnen zijn als ze geharmoniseerd worden, maar dat het niet zo'n ramp zou zijn als dit niet het geval zou zijn. Ik heb het gevoel dat die hele stroomlijningswet een beetje overdesigned is. Maar wellicht zie ik het verkeerd. Mevrouw Kneppers ziet het goed of ik zie het goed, maar ik hoop dat de minister ons op dat punt kan voorlichten.

Er is dus niet veel veranderd, behalve een bepaling die voortkomt uit de evaluatie van het functioneren van de NMa in de afgelopen jaren. Ik doel op de uitbreiding van de externe informatieverstrekking. Informatie die bijvoorbeeld verkregen is op basis van de Mededingingswet kan krachtens artikel 7 voortaan aan het Openbaar Ministerie worden verstrekt. Daarnaast is er een versterking van de mogelijkheden voor het opkomen voor de consument.

Dat juichen wij toe, want de Consumentenautoriteit kon wel wat versterking gebruiken. Kortom, dat hele voorstel, deze basis, met in de toekomst mogelijk de stroomlijningswet, achten wij uitvoerbaar en rechtmatig.

Er zijn wel wat vraagpunten. De belangrijkste vraag is net al aan de orde gekomen: wordt bij de instelling van de nieuwe ACM de onafhankelijkheid die de organisaties elk afzonderlijk hadden ten opzichte van de minister en zijn politieke verantwoordelijkheid, voortgezet of wordt die veranderd? De tweede vraag is: is het slagvaardiger? De derde vraag betreft de Europese context en de Europeesrechtelijke context.

De onafhankelijkheid is vandaag vele malen ter sprake geweest. Het is van tweeën één. Wij kunnen vinden dat de onafhankelijkheid moet worden gewaarborgd, maar dat zouden wij dan ook problematisch moeten vinden bij de NMa tot nu toe. Dat is echter niet gebleken uit de evaluatie. Als dat zo was, hadden de collega's aan de overkant moeten ingrijpen om dat dichterbij de politiek te brengen. Maar dan was er Europeesrechtelijk wel een probleem geweest, zoals vandaag ook is gesignaleerd. Het is van tweeën één: óf het is Europeesrechtelijk een probleem óf het gaat om de continuïteit, zoals het nu is. De minister heeft bij het oorspronkelijk ontwerp de middelenweg gekozen. Hij is nog iets verder op de onafhankelijkheid gaan zitten. In afwijking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is er wel een mogelijkheid tot vernietiging gekomen, maar die is achteraf pas en die is heel beperkt. Als je die wilt uitbreiden, breng je het dichterbij de politiek. De amendementen op dit punt van het lid Klever van de PVV aan de overkant zijn echter allebei verworpen. We zouden dit een zorgelijk punt kunnen vinden, maar ikzelf denk dat dit voorstel in zijn continuïteit doet wat het moet doen, namelijk een nu reeds gegroeid en redelijk of goed functionerend mededingingstoezicht in een iets andere organisatorische vorm voortzetten. Het voorstel is met algemene stemmen aanvaard aan de overkant. Wij kunnen daarmee verder.

Ik kom op de beleidsregels. Daar is een aantal keren over gesproken. Ik heb mij afgevraagd wat nu de beleidsregels bij de NMa zijn. De beleidsregels die ik ken – maar ik hoor graag van de minister of ik het juist heb – zijn gepubliceerd in de Staatscourant van 2009. Ik heb het over de beleidsregels van de minister van Economische Zaken, houdende richtsnoeren voor het opleggen van bestuurlijke boetes, gelet op de Mededingingswet. Daarin wordt gesproken van begripsbepalingen. Vervolgens staat er een aantal bepalingen in. Het gaat ook over de hoogte van de boete. Dit is verder een kader waarbinnen de NMa zelf beslist. Dat is volgens mij de beleidsregel die er nu bestaat. Ik ken ze niet van de OPTA en ook niet van de Consumentenautoriteit. Graag hoor ik van de minister of een gelijksoortige beleidsregel weer aan de orde is. Als dat zo is, dan is het wel relevant – de taakstelling wordt daarmee benaderd vanuit een andere invalshoek – dat daarin geen boetebedragen komen te staan om een taakstelling uit het regeerakkoord te gaan halen. Dan zijn we immers via een omweg met iets raars bezig. Ik heb er alle vertrouwen in dat de minister straks zal bevestigen dat hij nu eenmaal zal moeten leven met wat er in het regeerakkoord staat, maar dat hij op zijn eigen departement zal moeten compenseren als de ACM bij de uitoefening van haar taken die boetes oplegt die ze behoort op te leggen, maar ook geen andere, om verkeerde redenen.

In hetzelfde kader van de onafhankelijkheid zeg ik het volgende, want soms zit het gewoon in details: er zijn nu

## Backer

drie relatiestatuten tussen het ministerie en de drie afzonderlijke instellingen. Ik moest wel even aan het woord wennen. In het relatiestatuuut met de Consumentenautoriteit lees je echt dat het een onderdeel van het ministerie is. Dat met de NMa is al anders, en gaat vooral over het mandaat, het benoemen van personeel en over een aantal praktische zaken. Het mandaat voor de ACM is iets anders, en wordt nu geformuleerd door de ACM zelf en dan goedgekeurd. Blijft dat nog steeds over dat soort onderwerpen gaan? Of sluipen er in het relatiestatuuut andere onderwerpen die de onafhankelijkheid via een omweg kunnen gaan aantasten? Ik hoop dat dat niet het geval is. Ik laat in het midden of daarover al dan niet overleg moet worden gevoerd met Brussel. Ik zou het niet weten, maar ik leid het niet af uit de analyse. Wanneer treedt een en ander in werking, en is er al een ontwerp voor?

We hebben het net al gehad over de besparingstargets. Het lijkt mij evident dat wij geen van allen willen dat we hier hetzelfde gaan krijgen als de bonnenquota, die later altijd ontkend zijn bonnenquota te zijn. Dat kan niet de bedoeling zijn. Overigens: er heeft op de begroting van EZ altijd een opbrengst gestaan voor de NMa en de andere autoriteiten. Ik zou menen dat het karakter daarvan niet verandert. Ik kan me ook niet voorstellen dat het een taakstelling is, want dan zou het een heel heftige beleidsregel zijn die zeker in strijd zou zijn met het Europese recht, namelijk een beleidsregel dat dat bedrag moet worden binnengeharkt.

Collega Ester sprak over de parlementaire onderzoekscommissie. Op het punt van transparantie en verantwoording kan ik hem volgen, voor het overige niet. Ik zou het heel goed vinden dat er vanuit de ACM, als die er komt, desgewenst transparant verantwoording wordt afgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal. In het relatiestatuuut met de Consumentenautoriteit staat nog een aantal krampachtige afspraken: men moet eerst overleggen met de minister, waarna de minister goedkeuring verleent. Dat lijkt mij achterhaald. De Rekenkamer heeft in 2007 de evaluatie van het functioneren van de NMa verzorgd, en ook in 2010. Als de zaak doorgaat, kan ik me voorstellen dat dat over drie of vier jaar weer gebeurt om te kijken of het werkt zoals beoogd.

Ik heb een aantal kritische vragen, maar ik ben een stuk positiever over de vraag of dit kan. Ik heb het gevoel dat ik dat kan beoordelen. Het kan zijn dat ik het niet goed gelezen heb, maar ik hoor graag van de minister dat ik het wel goed gelezen heb. Dat hoeft hij overigens niet te zeggen, die conclusie kan ik zelf trekken.



### Minister Kamp:

Voorzitter. Hoewel het een opmerking van beperkte betekenis is, hecht ik er toch aan om te zeggen dat de toon van de woordvoerders en de wijze waarop zij mijn voorstel voor een Instellingswet Autoriteit Consument en Markt benaderen, mij zeer bevalt. Het is beargumenteerd kritisch, maar open. Mij was uit de schriftelijke behandeling al duidelijk geworden dat er bedenkingen waren. Daarom heb ik het zeer gewaardeerd dat besloten is, mij vandaag de kans te bieden over dit onderwerp met deze Kamer in debat te treden. Ik wil dat graag doen, maar ik denk dat het beter is dat ik mij eerst nader beraad op een aantal vragen en stellingen van de woordvoerders. Het is mij daarbij duidelijk dat het geen gelopen koers is. Maar ik wil graag het doel, namelijk kwalitatief hoogwaar-

dig, efficiënt en effectief marktonderzoek, bereiken. Dat is namelijk in het belang van het bedrijfsleven en de consumenten. De betekenis van markttoezicht is al treffend door de heer Hoekstra verwoord.

Voorzitter. Ik verzoek u daarom, mij de gelegenheid te geven mij nader te beraden en daarom de behandeling van het wetsvoorstel te schorsen tot volgende week.

### De voorzitter:

De Griffier heeft mij verteld dat de agenda van volgende week daartoe ruimte biedt. Ik schors daarom het debat tot volgende week, om de minister de gelegenheid te geven, zich te beraden op de eerste termijn van de Kamer, en daarna te antwoorden.

De beraadslaging wordt geschorst.

Sluiting 16.05 uur.