

Vergaderjaar 2012–2013

33 622

Wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 24 juni 2013

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

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

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	2
1.	Inleiding en doel van het wetsvoorstel	2
2.	Inhoud van het wetsvoorstel	4
2.1.	Systematiek	4
2.2.	Stroomlijning in instellingswet ACM	4
2.2.1	Harmonisatie begrippen (Hoofdstuk 1 van de Instellingswet ACM)	5
2.2.2	De ACM (Hoofdstuk 2 van de Instellingswet ACM)	5
2.2.3	Handhaving, openbaarmaking en rechtsbescherming (Hoofdstuk 3 van de Instellingswet ACM).	5
2.3.	Stroomlijning louter door wijziging Awb of materiële wetten	10
2.3.1	Handhaving	10
2.3.2	Overig	11
2.4.	Keuze voor sectorspecifieke verschillen	11
2.5.	Overige wijzigingen materiële wetten	12
2.5.1	Waarschuwingsbevoegdheid Whc	12
2.5.2	Wijzigingen concentratiecontrole Mededingingswet	12
3.	Toetsen, adviezen en internetconsultatie.	12
4.	Bedrijfseffecten en regeldruk	14
II.	ARTIKELN	14

I. ALGEMEEN

1. Inleiding en doel van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht. Deze leden onderschrijven de doelstellingen van deze wetswijziging van vereenvoudiging en stroomlijning, maar hebben hierbij nog een aantal vragen.

De VVD-fractieleden lezen dat het wetsvoorstel leidt tot aanvullende besparingen op het toezicht van de Autoriteit Consument en Markt (ACM), bovenop de besparingen van € 3,38 miljoen die voortvloeien uit de Instellingswet ACM. Deze structurele jaarlijkse besparingen worden geraamd op ruim € 2 miljoen. Verder lezen de VVD-fractieleden op pagina drie van de memorie van toelichting hoe de regering een bedrag van € 600.000 wil invullen. Ook de leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering stelt dat zij verwacht dat de maatregelen, die in plaats zijn gekomen van het afschaffen van bezwaar bij boetebesluiten, zullen bijdragen aan het invullen van het resterende bedrag van € 600.000 euro door de ACM. Kan de regering toelichten of de ACM deze verwachting deelt? Verder vragen deze leden welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn, indien de nu voorgestelde maatregelen onvoldoende blijken?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen. Wanneer zal er duidelijkheid zijn of de taakstelling van € 7,4 miljoen gehaald wordt?

De leden van de PVV-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de PVV-fractie staan positief tegenover de centrale doelstelling van dit wetsvoorstel, namelijk het vereenvoudigen en stroomlijnen van procedures en het instrumentarium van de ACM. Daartoe introduceert het wetsvoorstel geen volledig nieuwe bevoegdheden voor de ACM, maar worden, waar mogelijk, bevoegdheden, handhavingsinstrumenten en procedures die reeds toekwamen aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en Consumentenautoriteit (CA) geharmoniseerd. Er is daarbij niet altijd gekozen voor harmonisatie naar het maximum van de bevoegdheden en vanwege een aantal uitzonderingen zijn de bevoegdheden niet op elk terrein gelijk. Dit roept bij de leden van de PVV-fractie een aantal vragen op.

Ten eerste de vraag of hiermee niet de centrale doelstelling ter vereenvoudiging en stroomlijning van procedures en het instrumentarium van het ACM wordt ondermijnd? Waarom is er niet voor gekozen om de bevoegdheden op elk terrein gelijk te trekken? Wat is er op tegen als de ACM op bepaalde terreinen bevoegdheden krijgt als gevolg van harmonisatie, die op dit specifieke terrein wellicht niet noodzakelijk zijn en in de praktijk tot dusverre onnodig zijn geweest? De ACM wordt toch niet gedwongen om van het maximum van zijn bevoegdheden gebruik te maken?

Verder zijn de leden van de PVV-fractie onthutst dat ook de ACM kennelijk gedwongen wordt om mee te gaan in het duurzaamheidsbeleid van dit

kabinet. Waarom wordt er hier gesproken over het publieke belang van duurzaamheid en niet over het politieke belang van duurzaamheid? Kan de regering aangeven op welke punten de ACM gedwongen wordt tot het toetsen van deze zogenoemde publieke belangen van duurzaamheid? Daarnaast constateren deze leden dat het niet afschaffen van de bezwaarfase bij boetebesluiten in feite € 2 miljoen per jaar kost, waarmee de financiële taakstelling niet zonder meer kan worden behaald. Al geeft de regering aan dat door het gekozen compromis en de reeds gedane besparingen de verwachting is dat de taakstelling van 2015 alsnog gerealiseerd kan worden. Deze leden zouden graag uitgebreid toegelicht zien welke besparingen nu niet behaald worden, nu de regering voornemens is om de bezwaarfase bij boetebesluiten niet af te schaffen? Kan de regering een voorbeeld hiervan geven?

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden hebben enkele vragen en opmerkingen over het voorstel, deze staan opgenomen in paragraaf drie van dit verslag.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie hebben hierbij nog een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de doelen van het wetsvoorstel, maar hebben nog wel enkele zorgen en daarom enkele vragen. Zo is het voor de leden van de fractie van D66 niet altijd duidelijk waar er nieuwe bevoegdheden worden ingevoegd of waar zaken aangepast worden in het kader van harmoniseren. Met andere woorden, wat verandert er nu eigenlijk concreet met deze wet. Om die reden hebben ze het volgende verzoek. Graag zien de leden een tabel, zoals nu in paragraaf 2.6 van de memorie van toelichting staat, maar dan expliciet benoemd in welke wetten deze nieuwe taken, rechten of bevoegdheden niet reeds geregeld waren. Deze leden vermoeden dat dit valt af te leiden uit de genoemde tabel in paragraaf 2.6, omdat de wetten die niet genoemd worden bij «waar geregeld?» waarschijnlijk deze wetten zijn. Edoch ontvangen de leden van de D66-fractie hier graag bevestiging van middels een tabel, juist vanwege de omvangrijkheid van de nieuwe wet. De leden van de D66-fractie lezen «Harmoniseren betekent niet dat de bevoegdheden van de ACM altijd worden uitgebreid tot het niveau van de toezichthouder met de meeste bevoegdheden». Desalniettemin zien zij vooral uitbreidingen van bevoegdheden via dit harmonisatiemodel. Zij vragen de regering voorbeelden aan te dragen waarin via harmonisatie in dit wetsvoorstel bevoegdheden worden verkleind. Indien de regering dat niet kan, vragen zij te bevestigen dat er enkel «naar boven» wordt geharmoniseerd en dat de ACM er gemiddeld genomen taken en bevoegdheden bij krijgt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zien in de samenvoeging kansen om tot een brede marktmeester te komen die toeziet op het belang van consumenten op korte en lange termijn en die maatschappelijke belangen nadrukkelijk meeweegt bij het toezicht op markten: een Autoriteit voor Mens, Milieu en Markt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de verwachte inwerkingtreding op 1 januari 2014 kan worden gehaald, gezien de omvangrijke en ingrijpende wetswijziging die voorligt?

De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op het belang van een brede marktmeester, die handelt vanuit het belang van de samenleving op korte en lange termijn. Deze leden pleiten voor de invoering van een nieuwe marktmeester, een Autoriteit voor Mens, Milieu en Markt. In de

nota naar aanleiding van het verslag bij de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (Kamerstuk 33 186, nr. 6, blz. 11 en 12) wordt bevestigd dat de ACM het belang van de samenleving op korte en langere termijn meeweegt. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat zaken, zoals internationale mensenrechten, milieurechten en dierenwelzijn geen deel uitmaken van het toezicht. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen nogmaals een visie van de regering op het meewegen van het belang van de samenleving op korte en lange termijn in het markttoezicht. De leden achten het in het langetermijnbelang van consumenten dat de laagste prijs niet altijd prevaleert boven mens, dier, milieu en/of volksgezondheid. Op welke manier wordt deze weging bij de ACM gemaakt en wordt de ethische bodem onder de (wereld)handel bewaakt?

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de ACM nu toezicht houdt op grond van economische criteria. Tegelijkertijd zijn er beschermingswaardige publieke belangen en ethische dimensies die niet altijd te vatten zijn in economische criteria. Wat is de visie van de regering hierop in relatie tot de taken van de ACM? Is de regering bereid voor dergelijke belangen een wettelijk kader te scheppen (lex specialis) zodat de ACM ruimte krijgt hiermee rekening te houden?

Voorts vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie of er nadere uitwerking via beleidsregels is van de algemene vrijstellingsmogelijkheid in het mededingingsrecht over samenwerking in de keten, waarbij niet-economische belangen worden gediend, zoals sociale belangen, leefbaarheid, duurzaamheid en productinnovatie. Deze leden wijzen op de ruimte die de mededingingswet (MW) biedt om samenwerking in de keten toe te staan, wanneer genoemde belangen in het geding zijn of wanneer voordeel kan worden behaald in het kader van mensenrechten, duurzaamheid of verbetering van dierenwelzijn. Op welke manier wordt in dit kader de positie van voedselproducenten en waardeverdeling in de productieketen in het toezicht meegenomen?

Bovendien vragen deze leden of de ACM ook bereikbaar is voor klachten van zowel consumenten alsook gedupeerden van negatieve externe effecten. In de eerdere instellingswet wordt aangegeven dat negatieve externe effecten geen onderdeel uitmaken van het takenpakket van de ACM. Waar ligt volgens de regering de grens? Op welke manier wordt de ACM wel degelijk een toezichthouder in dienst van de samenleving en niet alleen in dienst van markt en consument?

2. Inhoud van het wetsvoorstel

2.1. Systematiek

In de memorie van toelichting verwijst de regering naar de evaluaties van de OPTA, de raad van bestuur van de NMa en de CA en wordt gesteld dat het wetsvoorstel «rekening houdt» met de aanbevelingen die hieruit voortvloeien. Graag horen de leden van de fractie van D66 welke aanbevelingen wel en welke aanbevelingen niet zijn overgenomen uit deze drie evaluaties.

2.2 Stroomlijning in instellingswet ACM

De leden van de PVV-fractie hebben bij de instellingswet ACM hun zorgen geuit over het weggeven van de bevoegdheden van de minister. Deze leden vinden het weliswaar van belang dat er één onafhankelijke, daadkrachtige toezichthouder komt, maar willen daarnaast nog enige mogelijkheden tot ingrijpen behouden. Het is immers in het verleden met name op het gebied van telecom regelmatig voorgekomen dat Kamerleden eerst zelf na uitvoerig onderzoek misstanden bij de toezichthouder moesten aangeven, alvorens deze een onderzoek instelde. Deze leden zouden de mogelijkheid willen hebben om de toezichthouder te

sommeren tot ingrijpen in een bepaalde sector indien dit door een meerderheid van de Kamer wenselijk wordt geacht. Omgekeerd willen deze leden ook de mogelijkheid behouden om onwelgevallige of schadelijk geachte beslissingen van de toezichthouder aan de kaak te stellen en desgewenst aan te passen. Wie controleert immers de toezichthouder? Kan de regering aangeven of de Kamer dergelijke mogelijkheden nog heeft na dit wetgevingstraject over de ACM?

2.2.1 Harmonisatie begrippen (Hoofdstuk 1 van de Instellingswet ACM)

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de regering bedoelt met «normconcretiserende lasten».

2.2.2 De ACM (Hoofdstuk 2 van de Instellingswet ACM)

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om toe te lichten bij wie tot nu toe twijfel bestond over de bevoegdheid van de NMa/ACM om marktonderzoeken en rapportages op te stellen.

De vernietigingsbevoegdheid van de minister wordt geschrapt, als gevolg van Europese regelgeving op het gebied van telecom, energie en spoor. Waarom wordt de vernietigingsbevoegdheid ook geschrapt voor alle overige mededingingszaken, zo vragen deze leden. Klopt het dat dit niet verplicht is op basis van Europese regelgeving?

Tevens vragen deze leden hoe de naamsbekendheid van de ACM zich inmiddels heeft ontwikkeld?

De leden van de PVV-fractie merken op dat voor besluiten van algemene strekking voor een aantal sectoren de betrokken minister niet langer de mogelijkheid heeft om deze te vernietigen. Deze leden vragen de regering om, los van de Europese verplichting, een inhoudelijke motivatie te geven waarom gekozen is voor deze beperking? Daarnaast vragen deze leden waarom hier niet gekozen is voor harmonisatie over alle sectoren, maar uitsluitend de vier genoemde sectoren? Kunnen deze leden hieruit opmaken dat de regering het schrappen van de vernietigingsmogelijkheid in deze onwenselijk acht?

De leden van de D66-fractie hebben een vraag over de aanvulling van de taakopdracht van de ACM met de taak om voorlichting te geven over de rechten en plichten van consumenten. Kan de regering hier schetsen hoezeer het hier om nieuwe taken gaat? Indien het om nieuwe taken gaat, welk budget is hier dan mee gemoeid?

De leden van de fractie van D66 maken zich zorgen over het doorberekenen van toezichtlasten aan marktorganisaties. Graag horen zij voor welke sectoren er nu op dit moment de kosten doorbelast worden en welke sectoren hieraan toegevoegd zullen gaan worden. Voorts horen zij graag van de regering of het mogelijk is de grondslag voor de doorberekenings-AMvB te beperken tot de sectoren die reeds bijdroegen aan het toezicht. Ook horen deze leden graag wat de reden is voor de voorziene lastenverzwaring richting bedrijfsleven volgend uit dit artikel. Tot slot willen de leden van de D66-fractie weten hoe dit artikel zich verhoudt tot de taakstelling uit het Regeerakkoord dat de ACM in 2017 € 125 miljoen aan boetes moet binnenhalen.

2.2.3 Handhaving, openbaarmaking en rechtsbescherming (Hoofdstuk 3 van de Instellingswet ACM).

Het wetsvoorstel introduceert ACM-breed de bevoegdheid voor ambtenaren van de ACM tot het betreden van de woning van een betrokkene. Dit is een ingrijpende maatregel en vereist wat betreft de VVD-fractieleden

stevige waarborgen. Het wetsvoorstel bepaalt dat er een voorafgaande machtiging is vereist van de rechter-commissaris, maar er wordt blijkens de mogelijkheid van een voorzorgsmachtiging niet altijd getoetst of in het voorliggende geval betreding van de woning daadwerkelijk nodig is. Daarnaast ontbreekt de waarborg dat de rechter-commissaris ook daadwerkelijk aanwezig is bij het binnentreden door de toezichthouder van de woning, en zodoende derhalve toezicht houdt over de huiszoeking. Dit is de gebruikelijke wijze waarop binnentreden plaatsvindt in het strafrecht. Graag vernemen de VVD-fractieleiden van de regering waarom in dit wetsvoorstel van bovengenoemde waarborgen wordt afgezien, en of zij bereid is dit alsnog in overeenstemming te brengen met de wetspraktijk elders.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom bij nader inzien is afgezien van het overslaan van de bezwaarfase bij boetebesluiten? In welk percentage van de gevallen werd in een besluit op bezwaar afgeweken van het oorspronkelijke boetebesluit van de NMa, OPTA of Ca (ACM)? Als compensatie voor het niet doorgaan van het schrappen van de bezwaarfase bij boetebesluiten stelt de regering voor de verplichte bezwaaradviescommissie te schrappen. Gaat de bezwaaradviescommissie ook daadwerkelijk geschrapt worden? Betekent dit dat het bestuursorgaan dat het oorspronkelijk (boete)besluit heeft genomen, dus het bezwaar zelf in behandeling moete gaan nemen? Hoeveel zin heeft dit, en leidt dit er niet toe dat steeds dubbel werk wordt gedaan? Licht het dan toch niet voor de hand om toch te kiezen voor het schrappen van de bezwaarfase, bijvoorbeeld met instemming van beide partijen? Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie wat de stand van zaken is met betrekking tot de doorlooptijd? Op welke manier gaat dit wetsvoorstel een bijdrage leveren aan het verkorten van de doorlooptijden?

De leden van de PVV-fractie vinden het een goede zaak dat bevoegdheden, die de ACM heeft met betrekking tot het indien nodig invoeren van de hulp van de sterke arm, bedrijfsruimten en voorwerpen verzegelen en het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner, nu ACM-breed gaan gelden. Echter, ook hier constateren deze leden dat uitzonderingen behouden blijven als het gaat om de loodsenwet, scheepvaartverkeerswet en de Wet personenvervoer 2000, hetgeen tegenstrijdig is met de eerder gememoreerde centrale doelstelling. Deze leden vragen de regering dan ook eens te meer waarom het noodzakelijk is om deze uitzondering te behouden? Wat is er op tegen als de ACM bevoegdheden heeft waar het in de praktijk zelden of nooit gebruik van maakt? Bovendien, wellicht ziet de ACM, anders dan zijn toch wat slapende voorgangers, wel reden om ook als het gaat om deze sectoren van bovengenoemde ACM-breed geldende bevoegdheden gebruik te maken. De leden van de PVV-fractie kunnen zich goed indenken dat als het bijvoorbeeld gaat om de Fyra en de ogenschijnlijke dubbele belangen van betrokken bedrijven de ACM wel degelijk aanleiding ziet om van de meest vergaande bevoegdheden ook in de vervoerssector gebruik te maken. Dus nogmaals de vraag, wat is de achterliggende reden voor de regering om de ACM op dit punt te beperken?

Deze leden constateren dat de regering aangeeft dat de ervaring is dat het ontbreken van de bevoegdheid tot binnentreden in woningen zonder toestemming van de bewoner, onderzoeken naar gedragingen van ondernemingen of feitelijk leidinggevendens belemmert, de vaststelling van overtreding bemoeilijkt en het opleggen van adequate handhavingsmaatregelen verhindert. De leden van de PVV-fractie vinden dit een kwalijke zaak en zijn erg benieuwd of de regering kan toelichten op welke gevallen hier wordt gedoeld? Is dit soms de reden waarom zij vooralsnog nooit meer wat vernomen hebben over de inval bij de telecomsector naar aanleiding van de door de leden van de PVV-fractie aangedragen

bewijslast omtrent prijsafspraken? Wat deze leden betreft komt het recht op privacy te vervallen, indien de toezichthouder dermate grote verderekingen heeft van illegale praktijken dat deze zich genoodzaakt ziet tot huiszoeking, is de regering dat met deze leden eens? Zo ja, dan zijn deze leden toch wat verbaasd waarom de ACM, als ter plekke blijkt dat de bewoner afwezig is, zij wel de bevoegdheid heeft de woning te betreden, maar deze niet actief mag doorzoeken? Het ligt toch voor de hand dat de bewijslast niet ergens rondslingerd, maar is opgeborgen in la, archiefkast of laptop? Bovendien valt deze inval ongetwijfeld op bij omwonenden, kennissen of bij de bewoner zelf, waarmee hij/zij de gelegenheid heeft om eventuele bewijslast voor terugkeer van de ACM te vernietigen? Kan de regering aangeven waarom zij de afweging heeft gemaakt om de privacy van potentiële overtreeders zwaarder te laten wegen dan de bescherming van de consument? Immers, de voorafgaande gerechtelijk verkregen machtiging biedt voldoende waarborging dat de ACM uitsluitend tot huiszoeking overgaat, indien dat strikt noodzakelijk wordt geacht om de benodigde bewijslast voor vermeende overtredingen te verzamelen. Aangezien de regering nota bene zelf aangeeft dat beperkingen omtrent de onderzoekingsbevoegdheid er in het verleden toe hebben geleid dat onderzoek en vaststelling van de overtreding zijn verhinderd, is het toch vreemd dat de regering ervoor kiest om deze beperkingen hier niet weg te nemen? Graag ontvangen deze leden een heldere toelichting op dit punt. De leden van de PVV-fractie vinden het goed dat de termijnen voor het beslissen tot het opleggen van een boete ACM-breed geregeld worden. Klopt het dat daar, behoudens de eenmalige verlengmogelijkheid met dertien weken voor complexe zaken, geen sector specifieke uitzonderingen op zijn en dat hier dus daadwerkelijk sprake is van een ACM-brede regeling? Verder delen deze leden de analyse van de regering dat het er sterk op lijkt dat eindeloos procederen loont, aangezien boetes pas betaald moeten worden als de uitspraak onherroepelijk is en doorprocederen vaak resulteert in overschrijding van de redelijke termijn die door de rechter wordt gehanteerd. Uit de bijgaande stukken van de Raad van State en Raad voor de Rechtspraak maken de leden op dat na kritiek van deze instanties de aanvankelijke keuze van de regering om de bezwaarfase bij boetebesluiten af te schaffen is gewijzigd. De regering kiest ervoor om in plaats daarvan bezwaar mogelijk te maken binnen wettelijke termijnen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), zodat vrij vertaald uitstel mogelijk blijft maar dit in alle gevallen geen afstel betekent, klopt dit? Verder vragen de leden van de PVV-fractie of deze constructie ook leidt tot een afname van het percentage doorprocederen. Zo ja, kan de regering daar een indicatie van geven? Overigens zijn deze leden erg benieuwd in hoeveel van de doorgeprocedeerde bezwaren bedrijven of personen alsnog in het gelijk zijn gesteld? De leden van de PVV-fractie verbazen zich erover dat het openbaar maken van besluiten tot het niet opleggen van een bestuurlijke sanctie of bindende aanwijzing niet verplicht is. Het lijkt toch eerlijker richting consument en bovendien positief voor het onderzochte bedrijf dat, als deze onschuldig is bevonden, om dit openlijk te communiceren. Dit voorkomt tevens dat zaken in de doofpot belanden en dat bedrijven door de consument, die wetende dat er een onderzoek loopt in zijn achterhoofd een bedrijf al ten onrechte als schuldig heeft aangemerkt, terwijl dit bedrijf nu juist door de ACM na hun onderzoek is vrijgepleit. In het bijzonder denken deze leden hierbij wederom aan het onderzoek naar prijsafspraken in de telecomsector, aarover twijfel is ontstaan of dit in de doofpot is beland of dat de toezichthouder onvoldoende bewijslast heeft kunnen verzamelen om tot sancties over te kunnen gaan. Kan de regering gezien dit alles aangeven welke achterliggende motivatie er kan zijn om het niet opleggen van een bestuurlijke sanctie of bindende aanwijzing niet openbaar te maken? Verder vragen de leden van de PVV-fractie waarom de regering in afwijking van het oorspronkelijke wetsvoorstel ervoor heeft

gekozen om mogelijkheden open te laten waarbij van openbaarmaking bij sancties kan worden afgeweken? Kan de regering aangeven welke beweegredenen zich kunnen voordoen waarom een consument niet op de hoogte mag worden gesteld van sancties dan wel boetes die zijn opgelegd aan een bedrijf of persoon waarvan zij van plan zijn bepaalde producten of diensten af te nemen? Waarom weegt in deze gevallen kennelijk het «naming and shaming» bezwaar van de Raad van State zwaarder dan het door deze regering zelf aangegeven punt over vooropstaande waarschuwingsplicht richting consument en marktpartijen? De leden van de CDA-fractie vragen of de voorgestelde bezwaarprocedures afdoende en werkbaar zijn? Deze leden vragen hierover een nadere toelichting.

Met betrekking tot de toelichting op het binnentreden willen de leden van de D66-fractie weten voor welke sectoren het recht om binnen te treden wordt toegevoegd. Ook vragen zij de regering voor elk van deze sectoren een voorbeeld, waarin deze bevoegdheid noodzakelijk is. Verder willen deze leden graag enkele concrete voorbeelden van de regering wat er mogelijk is bij binnentreden zonder dat er sprake is van doorzoeken. De leden van de D66-fractie lezen dat: «Ervaring is dat het ontbreken van de bevoegdheid tot binnentreden in woningen zonder toestemming van de bewoner, onderzoeken naar gedragingen van ondernemingen of feitelijke leidinggevendens belemmert, de vaststelling van overtreding bemoeilijkt en het opleggen van adequate handhavingmaatregelen verhindert.» Kan de regering iets dieper ingaan op die «ervaring» en wellicht een rapport overleggen waar dit uit blijkt, zodat er meer aan deze uitbreiding van bevoegdheden ten grondslag ligt dan anekdotisch bewijs, vragen deze leden.

Ook willen de leden van de D66-fractie graag weten van de regering weten hoezeer de verbreding van het recht tot binnentreden zich verhoudt tot de geëiste proportionaliteit. Wordt hiermee de rechter-commissaris enkel verantwoordelijk voor de proportionaliteit of moet dit ook al in de wet geregeld worden door deze bevoegdheid enkel op te nemen voor de huidige gevallen?

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie de regering in te gaan op de kritiek van de Nederlandse Orde van Advocaten dat (in tegenstelling tot in het strafrecht) er in onderhavig wetsvoorstel niet voorzien is in daadwerkelijk toezicht van de rechter-commissaris op het binnen treden en doorzoeken.

Met betrekking tot het onderdeel «Schorsende werking bezwaar bij boetebesluiten» in de memorie van toelichting snappen de leden van de fractie van D66 de zorgen van de regering over de lange doorlooptijden. Zij vragen echter, gezien de significante omvang van telecom- en mededingingsboetes, of het reeds betalen voordat de laatste rechter dit definitief heeft vastgesteld, niet de onschuldpresumptie schaadt. Is de regering, gezien het feit dat deze wijziging is ingevoegd na het advies van de Raad van State, bereid dit gedeelte opnieuw aan de Raad voor te leggen, vragen deze leden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben enkele opmerkingen en vragen over de informatie-uitwisseling intern. Deze leden constateren dat met de Instellingswet de mogelijkheid van informatie-uitwisseling in belangrijke mate is verruimd doordat drie toezichtregimes van voorheen NMa, OPTA en CA nu binnen één organisatie zijn geconcentreerd. Hoewel dit de effectiviteit van het toezicht kan bevorderen, vragen deze leden om een nadere onderbouwing en een afweging op grond van proportionaliteit.

Deze leden constateren dat deze toezichtregimes verschillende uitgangspunten kennen. Daarom was tot 1 april 2013 in Art. 91 sub 2 van de Mededingingswet geregeld dat de Raad van Bestuur van de Nederlandse

Mededingingsautoriteit alleen dan bevoegd was gegevens of inlichtingen, verkregen bij de uitoefening van zijn wettelijke taak, met andere bestuursorganen te delen, wanneer die bestuursorganen belast waren met taken die (mede) de toepassing van bepalingen omtrent mededinging betroffen. De informatie-uitwisseling tussen NMa, OPTA en CA was ook daartoe beperkt.

Deze leden constateren dat met de komst van de ACM het mogelijk is geworden dat in het kader van een mededingingsprocedure verkregen gegevens ook worden gebruikt in, bijvoorbeeld, een dossier over consumentenbescherming. Ook vrijwillig door een onderneming aangeleverde informatie in het kader van een marktanalyse op grond van de Telecommunicatiewet kan worden gebruikt in een sanctieonderzoek op grond van de Mededingingswet. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het niet nodig is om in sommige gevallen toch «Chinese walls» tussen de afdelingen van de ACM, waar de verschillende samengevoegde toezichthouders in zijn ondergebracht, te hanteren. Zij constateren dat er bijvoorbeeld een spanningsveld zit met de verruimde toezichts- en onderzoeksbevoegdheden. De voorheen tot het mededingingsrecht beperkte toezicht- en onderzoeksbevoegdheden gaan nu algemeen voor de ACM gelden. Deze verstreckende bevoegdheden mogen echter alleen gebruikt worden indien aan de daarvoor geldende randvoorwaarden voor inzet van deze bevoegdheden is voldaan (redelijk vermoeden van een inbreuk). Deze leden vragen of dit verenigbaar is met het feit dat informatie die met deze onderzoeksbevoegdheden is verkregen wegens bijvoorbeeld een redelijk vermoeden van een inbreuk op het consumentenrecht, intern kan worden doorgeschoven naar de afdeling van de ACM belast met het toezicht op het mededingingsrecht, zonder dat (aldaar) sprake was van een redelijk vermoeden en/of (op grond daarvan voorgenomen) uitoefening van onderzoeksbevoegdheden. Ook kan er sprake zijn van vrijwillig verstrekte informatie op het gebied van bijvoorbeeld consumentenrecht, zonder bestaan van enig vermoeden van een overtreding op het gebied van mededingingsrecht. Genoemde leden vragen op deze casus nader in te gaan, temeer nu de betrokken onderneming ook niet geïnformeerd wordt omtrent verdergaand of ander gebruik van de door haar verstrekte gegevens.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat in het verleden groot belang is toegekend aan de verplichting van de NMa om verkregen informatie alleen aan andere toezichthouders te verstrekken voor zover die (ook) zijn belast met de toezicht op de naleving van het mededingingsrecht (artikel 91 Mw dat door de Instellingswet wordt geschrapt). Deze leden vragen waarom deze bepaling nu niet meer van belang wordt geacht.

Blijkens de memorie van toelichting (paragraaf 3) wordt de bevoegdheid van de ACM, om voor de ene taak verkregen gegevens ook te gebruiken voor een andere taak, van essentieel belang gezien om de met de samenvoeging van de toezichthouders NMa, OPTA en CA beoogde doelen te kunnen verwezenlijken. Genoemde leden vragen wat deze synergie precies inhoudt anders dan een beoogde bijdrage aan de bezuinigingsdoelstelling voor de ACM en hoe groot dit synergievoordeel dan is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zien hier een spanningsveld, omdat in artikel I onderdeel F het artikel 7 lid 1 wordt aangescherpt door het toevoegen van een noodzakelijkheids criterium aan de mogelijkheid tot interne informatie-uitwisseling binnen de ACM. Op grond daarvan is verstrekking van informatie door de ene afdeling van de ACM aan een andere afdeling van de ACM alleen toegestaan wanneer dat noodzakelijk is voor de taakuitoefening door die afdeling.

Genoemde leden vragen een nadere uitleg van dit noodzakelijkheids criterium. Is in de huidige bewoording voldoende waarborg verzekerd? Wat is «noodzakelijk» precies, en wie bepaalt dat? Welke afdeling van de ACM dient aan te tonen dat de betrokken informatie noodzakelijk is, de

«verkrijgende» afdeling of de «verstrekken» afdeling? Dreigt hier niet het gevaar, zo vragen deze leden, dat in beginsel alle informatie uitgewisseld wordt en pas achteraf wordt gezien of dit ook noodzakelijk was? Met betrekking tot informatie-uitwisseling met externen hebben de leden van de ChristenUnie fractie de volgende opmerkingen en vragen. Bij de behandeling van de Instellingswet in de Tweede Kamer is ten aanzien van de noodzakelijkheidstoets voor de verstrekking van informatie aan andere instanties op grond van artikel 7, lid 3 en 4 van de Instellingswet door de minister aangegeven dat bij ministeriële regeling zal worden bepaald voor welke instanties informatie van ACM noodzakelijk is voor de goede vervulling van een aan hen opgedragen taak (Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstuk 33 186 nr. 5 p. 41). Genoemde leden vragen waarom deze noodzakelijkheidstoets is beperkt tot een eenmalige toets op instellingsniveau en niet tot de toets of specifieke informatie uitgewisseld mag worden. Genoemde leden vragen of het niet beter is om aan te sluiten bij het proportionaliteitsbeginsel in het bestuursrecht, waarbij de vraag of uitwisseling in een bepaald geval noodzakelijk was door de rechter kan worden getoetst. Weliswaar kan dit – bij gebrek aan kennis omtrent de verstrekking bij de onderneming – alleen achteraf, maar daarmee kan wel een rechtspraktijk ontstaan waarin controle plaatsvindt op de toepassing van artikel 7 Instellingswet door de ACM. Onder het oude regime van artikel 91 sub 1 Mw, was verstrekking aan een ander bestuursorgaan alleen toegestaan, als dat orgaan belast was «met taken die de toepassing of mede de toepassing van bepalingen omtrent mededinging betreffen» en was verstrekking aan een buitenlandse instelling alleen toegestaan, als verstrekking «naar het oordeel van de raad in het belang is van de Nederlandse economie». Deze leden constateren dat ook dit een verruiming is van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling. Gezien deze verruimingen vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom er voor is gekozen geen bepalingen toe te voegen over hoe informatie wordt doorgegeven aan een buitenlandse instelling of een Nederlands bestuursorgaan, welke controle hierop plaatsvindt c.q. welke rechtsmaatregelen hiertegen voor de betrokken onderneming open staan (bestuursrechtelijk, dan wel bevestiging dat bij gebreke van bestuursrechtelijke rechtsmiddelen de burgerlijke rechter moet worden benaderd). Deze leden constateren in dit kader dat voor andere overheidsorganen veelal gedetailleerde regelingen gelden over doorgifte van informatie aan andere overheidsorganen (bijvoorbeeld voor het Openbaar Ministerie: Wet op de justitiële en strafvorderlijke gegevens; voor de politie: Wet op de Politiegegevens; algemeen: Wet Bescherming persoonsgegevens). De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom een dergelijke regeling ontbreekt ten aanzien van de ACM in het wetvoorstel.

2.3 Stroomlijning louter door wijziging Awb of materiële wetten

2.3.1 Handhaving

De leden van de PVV-fractie hebben het vermoeden dat de regering in deze wel erg selectief shopt in de argumentatie om af te zien van strafrechtelijke handhaving omwille van een zogenaamd eenduidig stelsel van handhaving. De regering geeft immers zelf aan dat omwille van Europese regelgeving in sommige sectoren een strafrechtelijke handhaving verplicht is. Bovendien, de sectoren die zorgen voor het gros van de boetebedragen zoals de telecomsector kennen momenteel een strafrechtelijke handhaving, dus in die zin zou het logischer zijn om een ACM-brede strafrechtelijke mogelijkheid te creëren? Vanzelfsprekend hopen deze leden dat in het gros van de gevallen volstaan kan worden met bestuursrechtelijke handhaving om verdergaande juridisering tegen te gaan. Echter, bij grove overtredingen in

welke sector dan ook kan het toch wenselijk zijn dat dan alsnog overgegaan kan worden tot strafrechtelijke handhaving? Kan de regering toelichten waarom zij kennelijk strafrechtelijke handhaving niet wenselijk acht en dit soort witteboordencriminaliteit af wil doen met een bestuurlijke boete?

Verder stuiten de leden van de PVV-fractie op de opmerkelijke constatering van de regering dat de bestuursrechtelijke route in vergelijking tot de civielrechtelijke route zowel in termen van reputatieschade als opgelegde sanctie als zwaarder wordt gekwalificeerd. Bovendien stelt de regering dat van bestuursrechtelijke handhaving een meer punitieve, preventieve en afschrikwekkende werking uitgaat dan van civielrechtelijke handhaving? Sinds wanneer beschouwt de regering een bestuursrechtelijke boete zwaarder dan een civielrechtelijke gevangenisstraf? Zo niet, kan de regering dan aangeven waarom door de ACM opgespoorde oplichters en fraudeurs er vervolgens vanaf komen met een boete in plaats van een gevangenisstraf? Overigens zijn deze leden ook erg benieuwd wat dan de maximale hoogte van de boetes jegens personen is voor de meest grove overtredingen, kan de regering dit in een overzichtelijke tabel in het verslag toesturen?

Met betrekking tot de toelichting op het onderdeel «afschaffen verplicht rapport bij dwangsom» lezen de leden van de D66-fractie dat bij het opleggen van een dwangsom een rapport niet meer nodig is. Graag horen deze leden wat er dan wel nodig is in plaats van een rapport. Zij verzoeken de regering daarom om enkele voorbeelden hoe dit vormgegeven zou kunnen worden.

2.3.2 Overig

De leden van zowel de VVD-fractie als de PvdA-fractie lezen dat de regering voorstelt de wetsevaluatiebepalingen in de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Postwet 2009 en de Warmtewet te laten vervallen. Dit kan volgens de regering omdat de periodieke evaluatie van deze wetten in ieder geval deels overlappen met de verplichte vijfjaarlijkse evaluatie van het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan ACM. Graag vragen deze leden of de regering kan toelichten hoe zij de delen die niet overlappen zal evalueren? En hoe wordt de Kamer over die evaluaties geïnformeerd?

De leden van de fractie van D66 zijn verbaasd over het schrappen van de wettelijke evaluatiebepalingen. Zij delen niet de mening van de regering dat een zbo-evaluatie de complete uitvoering van meerdere wetten dekt. Zij verzoeken de regering dan ook dit gedeelte aan te passen.

2.4 Keuze voor sectorspecifieke verschillen.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom de beslistermijn voor boetes met dertig dagen kan worden opgeschort, omdat overleg met de Europese Commissie vereist is. Wat deze leden betreft wordt er sowieso geen rekening gehouden of iets al dan niet van Europa mag, maar los daarvan is dit wetsvoorstel reeds getoetst of het aan alle Europese regelgeving voldoet. Waarom zou de ACM dan nog in overleg met de Europese Commissie moeten treden indien zij een bestuurlijke boete wil opleggen? Verder zien de leden van de PVV-fractie, zoals reeds aangegeven, liefst alle sectorspecifieke verschillen verdwijnen, hetgeen aansluit bij de centrale doelstelling van dit wetsvoorstel. Dat geldt dus ook voor de bevoegdheid om vervoersmiddelen te onderzoeken. Ook op dit punt graag opheldering waarom dit niet ACM-breed wordt ingevoerd?

Met betrekking tot kabelaanbieders vragen de leden van de ChristenUnie-fractie welke rol de ACM precies krijgt in het toezicht op de kabelaanbieders ten aanzien van de samenstelling van de digitale zenderpakketten. Is de ACM bevoegd in te grijpen als er klachten komen van consumenten over aanpassingen van het zenderpakket en zo ja, welke bevoegdheden heeft de ACM bij het schrappen van zenders uit pakketten?

2.5 Overige wijzigingen materiële wetten

2.5.1 Waarschuwingsbevoegdheid Whc

De leden van de PVV-fractie delen de opvatting van de regering dat het waarschuwingsbeleid nuttig en noodzakelijk kan zijn om consumenten snel en effectief te informeren om schade te voorkomen. De regering noemt daarbij als voorbeelden Valentijnsacties en stuntaanbiedingen. Betekent dit dat de ACM zich ook nadrukkelijker gaat richten op reclame-uitingen? Op eerdere vragen van deze leden omtrent misleidende reclame-uitingen van T-Mobile antwoordde de minister nog dat in eerste instantie de private Reclame Code Commissie optreedt en pas in een volgend stadium, indien handhaving gewenst is, de ACM erbij wordt betrokken. Stelt dit wetsvoorstel de ACM nu in de gelegenheid om direct waarschuwend en aansluitend indien nodig handhavend op te treden als het gaat om misleidende aanbiedingen of reclame uitingen? Zo niet, waarop doelt de regering dan wel met dit voorbeeld? Via welke kanalen worden consumenten overigens geïnformeerd over afgegeven waarschuwingen van de ACM?

De leden van de fractie van D66 zien de waarde van een waarschuwingsbevoegdheid. Zij vragen zich alleen af hoe het reeds toepassen van deze bevoegdheid zich verhoudt tot het toekennen hiervan. Klopt het dat de ACM of de CA dit al kon en wat is dan de toegevoegde waarde van deze wijziging?

2.5.2 Wijzigingen concentratiecontrole Mededingingswet

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de gestelde omzetsdrempel van € 150 miljoen ook van toepassing zou moeten zijn op pensioenfondsen. Zij zijn voorstander van het consolideren van kleinere pensioenfondsen, aangezien dit tot lagere uitvoeringskosten voor de deelnemers zal leiden. Fondsen zouden bij het bereiken van meer schaalgroottes niet door onnodige procedures belemmerd moeten worden. Kan een meldingsdrempel overwogen worden op basis van bruto geboekte pensioenpremies? Aan welke drempel zou gedacht kunnen worden? Hoe hoog zijn de voor Nederland totale bruto geboekte pensioenpremies? Hoe hoog zullen deze zijn na aanpassing van het Witteveenkader (1.75% in plaats van 2.15%)?

3. Toetsen, adviezen en internetconsultatie.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (UHT) heeft verzocht aan de voormalige toezichthouders NMa, OPTA en CA. Zij hebben in die UHT aandacht gevraagd voor het uitvoeringsmodel, de schorsende werking van boetebesluiten, de bindende aanwijzing, specifieke toezichthoudende bevoegdheden en het ontbreken van een definitie van categoriaal belanghebbende en daarover uitgebreid van gedachte gewisseld met de minister. Wat betreft het financieringsmodel stelt de regering op bladzijde 31 dat zij de voorkeur van de toezichthouders bij haar overwegingen zal betrekken. De leden van de VVD-fractie vragen de regering wat deze voorkeur is en hoe zij deze voorkeur inpast in de nog op te stellen

algemene maatregel van bestuur (AMvB) met betrekking tot het financieringsmodel. Ook de leden van de PvdA-fractie zouden graag een antwoord op voorgaande vraag ontvangen. De leden van de VVD-fractie vragen of de Kamer wordt betrokken bij deze AMvB via een voorhangprocedure?

Verder lezen de leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie en de SP-fractie in de memorie van toelichting op bladzijde 32 dat de toezichthouders in de UHT opmerken dat zij behoefte hebben aan ruimere mogelijkheden om een bindende gedragslijn op te leggen. De regering heeft, in reactie op de internetconsultatie die zij hield, er niet voor gekozen deze bevoegdheid ACM-breed te maken. Kan de regering de afweging tussen de belangen van de toezichthouders en de belangen genoemd in de internetconsultatie nader toelichten?

Tevens lezen leden van de VVD-fractie dat de voormalige toezichthouders in de UHT hebben aangegeven het wenselijk te achten dat de figuur van categoriaal belanghebbende breder wordt geregeld dan momenteel het geval is (bladzijde 31 van de memorie van toelichting). De regering kiest hier niet voor aangezien de bestaande verschillen in wetgeving gegronde redenen hebben en er volgens de regering geen aanleiding is voor verdere harmonisatie. Graag ontvangen de VVD-fractieleden hierop een nadere toelichting.

De leden van de PvdA-fractie vernemen op dit punt ook graag een toelichting van de regering; waarop is de voorkeur van de toezichthouders gebaseerd en wat zijn de gevolgen voor de toezichthouder door niet in te gaan op hun wens?

De leden van de PvdA-fractie vragen of er als gevolg van de wet iets zal veranderen op het gebied van de privacy van persoonsgegevens? Verder vragen deze leden of de regering kan toelichten wat de financiële gevolgen zijn indien het wetsvoorstel niet per 1 januari 2014 in werking treedt maar bijvoorbeeld per 1 juli 2015?

De leden van de PVV-fractie onderschrijven de kritiek van de toezichthouders over het in stand houden van bepaalde uitzonderingsposities op de toezichtbevoegdheden. Uniforme toezichtsbevoegdheden over alle sectoren maken het werk voor het personeel van de ACM ook een stuk eenvoudiger, omdat zij niet gehinderd worden door allerlei sectorspecifieke uitzonderingsbepalingen. Verder constateren de leden dat de consultatie ronde ertoe heeft geleid dat bepaalde bepalingen uit het oorspronkelijke wetsvoorstel zijn afgezwakt dan wel zijn komen te vervallen. Vooral afschaffing bezwaarfase bij boetebesluiten, ACM-brede onderzoeksbevoegdheid privé woningen, ACM-brede bindende gedragslijn en het openbaarmakingsregime zijn opmerkelijke wijzigingen. Kan de regering aangeven wat de consequenties zijn geweest in het kader van regeldruk, uitvoerbaarheid en beoogde besparingen nu deze wijzigingen zijn doorgevoerd ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel?

De leden van de SP-fractie zouden graag de voorkeur voor het financieringsmodel van de betrokken toezichthouders vernemen, zoals de toezichthouders hebben opgenomen in de UHT. Ook zouden deze leden graag vernemen wat de financiële gevolgen zijn indien het wetsvoorstel niet per 1 januari 2014 maar later in werking zal treden?

De leden van de SP-fractie vragen daarnaast een reactie op de opmerking van de Adviescommissie Mededinging van de Nederlandse Orde van Advocaten (brief van 11 juni 2013), daarin staat aangegeven dat in het wetsvoorstel de mogelijkheid van informatie-uitwisseling tussen de verschillende toezichtregimes en met andere bestuursorganen aanzienlijk is verruimd en dat hierbij een nadere uitwerking van het noodzakelijk-

heidscriterium nodig is om een balans te brengen in de zeer ruime bevoegdheid van ACM en de rechten van de onderneming. Ook geeft de Adviescommissie aan dat het wenselijk is dat de wet voorziet in een uniform regime van openbaarmaking van besluiten, waarbij de ACM ongeacht de aard van het besluit de mogelijk heeft om af te wijken van het uitgangspunt van openbaarmaking indien afweging van alle betrokken belangen daartoe noopt. Wat is de reactie van de regering op deze aanbeveling? Zijn er volgens de regering geen zaken te verwachten waarbij bovenstaande van belang zou kunnen zijn?

4. Bedrijfseffecten en regeldruk

De leden van de VVD-fractie merken dat hoewel de wet een bestuursrechtelijke basis schept voor het uitwisselen van informatie met andere toezichthouders, het vanuit het oogpunt van transparantie van toezicht in algemene zin wenselijk is dat het voor alle partijen inzichtelijk en transparant is in welke gevallen en op welke wijze informatie kan worden uitgewisseld. Deelt de regering dit standpunt en hoe kan zij daar invulling aan geven? De VVD-fractieleden vragen de regering of zij bereid is te bevorderen dat de ACM samenwerkingsprotocollen aangaat met de andere toezichthouders waarmee informatie kan worden uitgewisseld?

II ARTIKELEN

Artikel I (wijziging Instellingswet ACM)

Onderdeel D (artikel 6 – jaarverslag)

In het wetsvoorstel staat in artikel 6a dat de toezichtskosten in beginsel ACM-breed worden doorberekend aan marktorganisaties. Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie hierover een nadere toelichting van de regering, waarbij zij de regering vragen ook in te gaan op de vraag hoe transparantie inzake de kostentoerekening wordt gewaarborgd. Ook horen zij graag van de regering hoe wordt voorkomen dat doorgerekende kosten aangaande het toezicht worden vermengd met de kosten van algemene taken. Verder lezen de VVD-fractieleden in lid 4 van dit artikel dat er bij AMvB ook andere zaken kunnen worden aangewezen en voor rekening van marktorganisaties worden gebracht. Graag horen deze leden welke kosten hiermee worden bedoeld? Hoe wil de regering voorkomen dat bedrijven voortdurend en onbeperkt kosten kunnen krijgen doorbelast?

De leden van de CDA-fractie concluderen dat de wet regelt dat de ACM kosten kan doorberekenen aan marktpartijen. Hoe wordt hierbij gewaarborgd dat dit niet marktversturend werkt en dit in redelijkheid zal plaatsvinden?

Onderdeel E (artikel 6a – financiering ACM)

De leden van de VVD-fractie begrijpen uit de memorie van toelichting (bladzijde 44–45) dat een deel van de kosten die de ACM moet maken voor het schrijven van het jaarverslag worden doorbelast aan het bedrijfsleven omdat dit verslag ook informatie biedt aan marktorganisaties. Heel veel overheidsdocumenten bieden informatie aan marktdeelnemers, terwijl de kosten daarvan ook niet worden doorbelast. Daarbij betreft het informatie waar veel bedrijven niet om hebben gevraagd en waarschijnlijk ook geen gebruik van maken. De VVD-fractieleden vragen de regering dan ook een toelichting op het waarom van dit voornemen. Zij betwijfelen dan ook of deze kosten moeten worden doorbelast.

Onderdeel E (artikel 6b – informatierecht)

Artikel 6b van de wet voorziet in een ruime bevoegdheid voor de ACM om informatie te vorderen. De VVD-fractieleden vragen hoe hierbij de rechten van de onder toezicht gestelde partijen voldoende worden gewaarborgd?

Onderdeel H (artikelen 12c-12f – binnentreden)

Met de artikelen 12c-f van het wetsvoorstel wordt met het binnentreden van woningen de mogelijkheid tot doorzoeking over de volle breedte van het werkterrein van ACM gegeven. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom niet is voorzien in het daadwerkelijke toezicht van de rechter-commissaris op het binnentreden en op de doorzoeking gezien het pseudo-strafrechtelijke karakter en het feit dat bij het strafrecht aanwezigheid van een rechter-commissaris bij het betreden van een woning de regel is (97 Sv). Zij vragen hierbij in te gaan op de bepaling in het EVRM die dwingen tot rechterlijke betrokkenheid bij binnentreden en doorzoeking van woningen (vgl. Sanoma/ Nederland, EHRM 14 september 2009, par. 62, NJ 2011, 230; Colas Est/ Frankrijk, EHRM 16 juli 2002, par. 46, NJ 2003, 452; over de minder vergaande inbreuk van rechten terzake van bedrijfsgebouwen).

Deze leden constateren dat de Algemene wet op het binnentreden (Awbi) van toepassing wordt verklaard met uitzondering van een aantal artikelen, maar dat artikel 8 Awbi niet daarbij is. In dit artikel is geregeld dat degene die de machtiging heeft gegeven, in casu de rechter-commissaris, degene die bevoegd is binnen te treden kan vergezellen. Er is echter ook een verschil met de Awbi, aangezien deze niet voorziet in het instrument van de «voorzorgsmachtiging» van art. 12d, lid 1, van het wetsvoorstel. Genoemde leden vragen een toelichting op dit instrument aangezien dit niet te verenigen lijkt met de geest van de Awbi waarin uitgangspunt is dat een andere autoriteit dan de autoriteit die wenst binnen te treden een op het geval toegesneden afweging maakt. Is dit een machtiging «voor het geval dat», dus nog voordat een concreet voornemen bestaat een woning binnen te treden? Heeft dit niet tot gevolg dat het toezicht van de rechter-commissaris met alle rechtstatelijke waarborgen op te veel afstand wordt gezet?

Onderdeel H (artikel 12i – zwijgrecht/cautie)

Artikel 5:10a, eerste lid, van de Awb regelt het zogenaamde zwijgrecht, onder andere voor medewerkers van een onderneming. De leden van de VVD-fractie lezen op bladzijde 52 van de memorie van toelichting dat het zwijgrecht niet van toepassing is op personen die in het verleden voor een marktorganisatie werkzaam waren maar nu niet meer. De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen ex-werknemers uit te sluiten? Geldt het voorgestelde zwijgrecht alleen bij verhoor of ook bij verzoeken om schriftelijke inlichtingen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat krachtens artikel 12i van het wetsvoorstel de toepassing van het in artikel 5:10a Awb neergelegde zwijgrecht wordt uitgebreid, in de zin dat het niet alleen geldt voor de degene aan wie mogelijkerwijze een sanctie zal worden opgelegd, maar voor iedereen «aan de zijde van de het bedrijf.»

Volgens de memorie van toelichting zou dit niet gelden voor oud-werknemers. Genoemde leden vragen in dit kader in te gaan op de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB 21 december 2012, LJN BY7031, JB 2013, 41, AB 2013, 49) dat daarmee de betrokken marktorganisatie een effectieve bescherming door middel van het zwijgrecht ontnomen wordt. Genoemde leden vragen voorts hoe een ruime medewerkingsplicht, voorzien in artikel 5:20 Awb, zich verdraagt

met een dergelijke beperking van de kring van personen die zich op hun zwijgrecht kunnen beroepen.

De voorgestelde regeling wijkt af van het Europees mededingingsrecht die in een medewerkingsplicht voor een veel beperktere kring van personen voorziet (de krachtens de wet of de statuten tot vertegenwoordiging bevoegde personen), die zich in voorkomend geval op hun zwijgrecht kunnen beroepen terwijl andere personen, zoals werknemers of voormalige werknemers van de onderneming niet verplicht zijn inlichtingen te verstrekken (art. 19, lid 1, Vo. 1/2003). De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de regering een dergelijke afwijking voorstelt.

Het huidige artikel 53 Mededingingswet bepaalt dat het zwijgrecht geldt vanaf het moment dat de ambtenaren een redelijk vermoeden hebben dat een overtreding is begaan, terwijl artikel 5:10a Awb bepaalt dat het zwijgrecht eerst ontstaat wanneer een persoon wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie. Laatstbedoeld moment kan zich in een later, verdergaand, stadium van onderzoek voordoen dan het «aanvangstijdstip» van artikel 53 Mw (het ontstaan van een redelijk vermoeden). De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat hiermee in vergelijking met artikel 53 Mededingingswet een lager niveau van rechtsbescherming ontstaat en vragen de regering dit nader te motiveren. Zij wijzen er in dit kader op dat het EHRM het moment waarop het zwijgrecht kan worden ingeroepen eerder legt, namelijk op het moment dat sprake is van een criminal charge. Genoemde leden vragen ook in te gaan op de reikwijdte van het zwijgrecht aangezien uit jurisprudentie van het EHRM valt af te leiden dat het zwijgrecht ook geldt in gevallen waarin schriftelijk om inlichtingen wordt verzocht en het niet gaat om inlichtingen die los van de wil van de betrokkene bestaan.

Onderdeel H (artikel 12j – bindende aanwijzing)

Volgens artikel 12j kan de ACM een bindende aanwijzing opleggen in geval van een overtreding van een wettelijk voorschrift binnen haar werkgebied. De leden van de VVD-fractie lezen echter geen verdere inhoudelijk of procedurele normering van deze bevoegdheid. Kan de regering toelichten hoe deze bevoegdheid is genormeerd? Onduidelijk is ook hoe de bevoegdheid tot het geven van een bindende aanwijzing zich verhoudt tot de andere instrumenten die de ACM ter beschikking staan. Kan de regering daarop een toelichting geven?

Onderdeel H (artikel 12k – beslistermijn opleggen boete)

De fractieleden van de VVD lezen op bladzijde 53 van de memorie van toelichting dat in het algemeen voor het opleggen van bestuurlijke boetes de Awb-beslistermijn van 13 weken geldt. Indien het gaat om complexe boete-zaken is verlenging mogelijk met maximaal 13 weken. In bepaalde mededingingszaken kan de beslistermijn worden opgeschort met maximaal 30 dagen, zodat de maximale beslistermijn daar in totaal uitkomt op bijna 7 maanden. In de praktijk duurt onderzoek echter soms jaren. De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze beter kan worden gewaarborgd dat marktpartijen niet onredelijk lang in onzekerheid verkeren over een eventuele boeteoplegging?

In artikel 12k is bepaald dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd van ten hoogste 10% van de omzet van de overtreder. De omzetdefinitie zoals deze nu is opgenomen in de Telecommunicatiewet bepaalt het boetemaximum als «10% van de relevante omzet van de onderneming in Nederland». De leden van de VVD-fractie vragen de regering waarom zij niet deze definitie heeft gehanteerd? Hetzelfde geldt voor de bijkomende overtredingen zoals bedoeld in artikel 12m. Daar wordt gesproken van een

boetemaximum van 1% van de omzet van de marktorganisatie. Ook aangaande deze boetes voor bijkomende overtredingen vragen de leden van de VVD-fractie waarom dit niet een boetemaximum van 1% van de relevante omzet in Nederland is? Graag ontvangen deze leden een toelichting.

Onderdeel H (artikel 12r – aanvullende bepalingen last onder dwangsom)

Het wetsvoorstel bevat in artikel 12r een stroomlijning van onderwerpen en zorgt ervoor dat voor alle lasten onder dwangsom dezelfde aanvullende bepalingen van toepassing zijn. Allereerst wordt voorgesteld dat een last onder dwangsom ten hoogste twee jaar kan gelden. Ten tweede wordt voorgesteld dat de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom na vijf jaar vervalt, gerekend vanaf het plaatsvinden van de overtreding. De leden van de VVD-fractie vragen waarom voor een lange termijn van vijf jaar is gekozen?

Onderdeel H (artikelen 12u-12w – openbaarmaking)

De VVD-fractieleden lezen in het wetsvoorstel een verplichting tot openbaarmaking van sanctiebesluiten en bindende aanwijzingen (artikel 12u). Het wetsvoorstel geeft de ACM echter in de in artikel 12v bedoelde gevallen (ernstige inbreuken) geen ruimte om openbaarmaking achterwege te laten en pas tot openbaarmaking over te gaan nadat een rechterlijke instantie het besluit of de aanwijzing heeft bekrachtigd. Bij minder ernstige inbreuken voorziet de regeling van art 12u wel in een dergelijke mogelijkheid. Wat is de gedachte hierachter? Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie of de ACM standaard in haar besluiten kan motiveren waarom niet voor een lichtere sanctie is gekozen?

Artikelen II tot en met XXV (wijziging andere wetten)

Artikel X, onderdeel B (correctie tarieven)

De leden van de PvdA-fractie vragen of met betrekking tot het loodswezen, overwogen kan worden om te komen tot een vorm van nacalculatie die, indien de nacalculatie leidt tot een forse tariefstijging, over meerdere jaren verdeeld kan worden?

De leden van de CDA-fractie vragen tevens of eventuele nacalculaties niet in termijn over meerdere jaren kunnen worden betaald.

In artikel X wordt de Loodsenwet gewijzigd waarin is geregeld dat de ACM een nacalculatie op de tarieven voor loodsdiensten kan doen tot een jaar terug. De leden van de ChristenUnie fractie constateren dat deze bepaling is ontleend aan de Elektriciteitswet en een nagenoeg gelijklopende bepaling in de Gaswet. Zij constateren echter dat er in het geval van de loodsdiensten sprake is van een monopolie waarbij afnemers vaak ook verplicht zijn van deze diensten gebruik te maken. Deze leden vragen wat de gevolgen zijn voor marktpartijen die vaak al jaarcontracten hebben afgesloten en een grote tariefstijging achteraf niet meer kunnen verwerken in hun tarieven. Zij vragen daarom een reactie op het voorstel van de KVRN om een eventuele nacalculatie over meerdere jaren te verdelen zodat meer tariefstabiliteit wordt bereikt. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren tevens dat momenteel de Wet markttoezicht registerloodsen wordt geëvalueerd waar het toezicht op de tarief-

stelling onderdeel van uitmaakt. Genoemde leden vragen of de regering mogelijkheden ziet de huidige tariefsystematiek aan te passen zodat er prikkels komen tot kostenmatiging.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Hamer

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Van de Wiel