

Vergaderjaar 2016–2017

27 879

Versterking van de positie van de consument

E

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2017

Op 29 maart 2017 heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) haar jaarverslag 2016 op haar website (<http://jaarverslag.acm.nl>) gepubliceerd en aan mij en beide Kamers der Staten-Generaal gezonden. In dit jaarverslag verantwoordt de ACM zich over de uitvoering van haar wettelijke taken in 2016. De ACM heeft naast het jaarverslag ook het Signaal 2017 opgesteld, waarin de ACM aandacht vraagt voor beleidsvraagstukken die van belang zijn voor haar toezicht. In deze brief reageer ik op het jaarverslag en het Signaal. Tevens zend ik uw Kamer hierbij het Signaal 2017¹.

Jaarverslag

Op 1 april 2013 is de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in werking getreden en is de ACM formeel opgericht. In de ACM zijn verschillende onderdelen van het markttoezicht samengebracht: consumentenbescherming, mededingingstoezicht en regulering van markten op het gebied van energie, telecom, vervoer en post. In de breedte van dit toezicht stelt de ACM de consument centraal. Uit het jaarverslag blijkt dat de ACM ook in 2016 verschillende instrumenten heeft ingezet in haar probleemoplossende toezichtstijl. Daarin kiest de ACM binnen haar wettelijke taken en bevoegdheden een instrument dat naar haar inzicht het effectiefst bijdraagt aan de oplossing van een probleem. In 2016 heeft de ACM bijvoorbeeld boetes opgelegd aan webwinkels voor het overtreden van de regels voor terugbetaling bij annulering van bestellingen, risico's op oneerlijke concurrentie in de betonmortelsector weggenomen, de netbeheerder van het net op zee gecertificeerd, tarieven vastgesteld en/of toegangsverplichtingen opgelegd in gereguleerde sectoren zoals telecom, post, vervoer en energie, consumenten geïnformeerd over hun rechten, fusies beoordeeld tussen grote ziekenhuizen en onderzoek gedaan naar de pakkettenmarkt.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 160951.

Ik ondersteun de toezichtwijze waarin de ACM het instrument kiest dat het beste bijdraagt aan de oplossing van een probleem. Tegelijkertijd valt op dat de ACM in 2016 geen boetebesluiten heeft genomen in het kader van het concurrentietoezicht. Voor een effectief toezicht acht ik het van belang dat overtredingen ook tot boetes kunnen leiden omdat daarvan een afschrikwekkend en preventief effect uitgaat. Dat in 2016 geen boetebesluiten op mededingingsterrein zijn genomen is een uitzondering en behelst geen wijziging van haar toezichtstrategie, zo heeft de ACM mij bevestigd.

Tegenover het afschrikwekkende en preventieve effect van boetes dient duidelijkheid te bestaan over wat er wel en niet mag binnen de wettelijke kaders. Ik vind het daarom positief dat de ACM aandacht besteedt aan doelgroep specifieke communicatie. Dit sluit ook aan bij aanbevelingen van het onderzoeksbureau Kwink, dat de ACM in 2015 heeft geëvalueerd (Tweede Kamer, 2015–2016, 25 268, nr. 132). De ACM heeft in 2016 bijvoorbeeld bijgedragen aan de kennis over het kartelverbod en de schadelijkheid daarvan door middel van een campagne. Dit leidt tot meer kennis over het mededingingskader en meer tips over mogelijke overtredingen. Daarnaast heeft de ACM in 2016 de «Leidraad gezamenlijke inkoop geneesmiddelen voor de medisch-specialistische zorg» gepubliceerd. Hierin staan de mogelijkheden en de grenzen voor inkopers van ziekenhuizen of zorgverzekeraars om gezamenlijk geneesmiddelen in te kopen en zo betere voorwaarden te bedingen ten gunste van patiënten en verzekeren.

Ook op het gebied van duurzaamheidsafspraken heeft de ACM veel aandacht besteed aan communicatie over de mogelijkheden binnen de mededingingsregels en wanneer de ACM wel en niet optreedt. Tot slot heeft de ACM in 2016 de gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid van haar websites vergroot.

Om een slagvaardige organisatie te blijven dient de ACM blijvend aandacht te hebben voor het verkorten van de doorlooptijden van haar activiteiten. Ik ben dan ook positief over het feit dat de ACM in het jaarverslag 2016 wederom een uitgebreide en inzichtelijke rapportage geeft over haar doorlooptijden. De ACM werkt aan de opvolging van de aanbevelingen hierover uit de evaluatie en heeft in 2016 verdere interne stappen genomen om de kwaliteit en betrouwbaarheid van de meting van doorlooptijden te verbeteren. Ik blijf over deze initiatieven met de ACM in gesprek.

De geschatte opbrengst voor consumenten van het toezicht door de ACM was in 2016 ongeveer € 790 miljoen. Daarvan is ongeveer € 470 miljoen toe te schrijven aan werkzaamheden uit voorgaande jaren. Ongeveer € 320 miljoen is toe te schrijven aan optreden van de ACM in 2016. Met inachtneming van de grote onzekerheden waarmee dit soort analyses omgeven zijn, ben ik positief over deze geschatte opbrengsten. Ik verwacht dat de ACM door effectieve uitvoering van haar wettelijke taken blijvend aanzienlijke effecten op de consumentenwelvaart realiseert.

Signaal 2017

Met het oog op een onafhankelijke taakuitoefening door de ACM is de verantwoordelijkheid voor beleid en de verantwoordelijkheid voor het toezicht gescheiden. Die scheiding brengt met zich mee dat de ACM zich in de regel in het openbaar wel uitlaat over de uitvoering van haar wettelijke taken en niet over beleidsvraagstukken die behoren tot de verantwoordelijkheid van een Minister. Om wel gebruik te maken van de kennis en ervaring uit het toezicht wordt de ACM met het oog op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door de beleidsverantwoordelijke

ministeries betrokken bij de vormgeving van nieuw beleid. Naast die reguliere betrokkenheid bij beleid vind ik het van belang dat de ACM ook breder kan reflecteren op maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen uit haar toezicht die relevant kunnen zijn voor effectief beleid en toezicht. Daarom is met de ACM afgesproken dat zij jaarlijks «het Signaal» uitbrengt. In het Signaal kan de ACM aandacht vragen van beleidsmakers voor maatschappelijke ontwikkelingen en beleidsvraagstukken die van belang zijn voor haar toezicht.

In het Signaal 2017 vraagt de ACM om genuanceerd te kijken naar de rol van de markt en de rol van de overheid. De ACM pleit voor een juiste mix van rollen die per geval kan verschillen. In veel markten is concurrentie een effectief middel om tot goede producten en diensten tegen lage kosten voor consumenten te komen. In andere markten zoals zorg, openbaar vervoer en energie is een grotere overheidsrol nodig om tot de maatschappelijk gewenste resultaten te komen.

Bij bijvoorbeeld energienetten levert vrije concurrentie niet vanzelfsprekend de beste resultaten op. Vanwege de hoge vaste kosten van deze netwerken is het dupliceren van netwerken te kostbaar. Daarom is een regulerende rol van de overheid logisch om de publieke belangen zoals toegankelijkheid, kwaliteit en redelijke tarieven te borgen. De vraag is steeds welke combinatie van overheid en markt de publieke belangen het beste borgt.

Dit is ook hoe het kabinet hier tegenaan kijkt, zoals onder meer verwoord in de kabinetsreactie op het rapport «Verbinding Verbroken» van de Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer en het WRR-rapport «Publieke zaken in de marktsamenleving» (Eerste Kamer, 2012–2013, C, I). In de brief over borging van publieke belangen in de semipublieke sector (Tweede Kamer, 2014–2015, 33 822, nr. 4) is hier ook uitgebreid op ingegaan. Het uitgangspunt is om de rolverdeling tussen markt en overheid resultaatgericht te bezien. Het moet steeds gaan om de juiste mix die het beste maatschappelijke resultaat voor burgers en bedrijven oplevert. Vragen over de ordening van markten zijn vaak complexe en dynamische vraagstukken die doorlopende politieke aandacht vragen om publieke belangen te wegen. Bovendien zijn ook andere partijen dan de overheid nodig om publieke belangen te behartigen.

Vanuit de maatschappij zelf komen bijvoorbeeld steeds meer duurzaamheidsinitiatieven. De ACM geeft daarbij terecht aan dat spanning tussen verschillende publieke belangen kan ontstaan, bijvoorbeeld tussen duurzaamheid en mededinging. Binnen het mededingingskader waar de ACM toezicht op houdt, bestaat ruimte om die belangen af te wegen zolang maatschappelijke initiatieven duidelijk ten goede komen aan consumenten. Soms kan echter een bredere afweging gewenst zijn tussen publieke belangen. Complexe afwegingen tussen diverse publieke belangen horen thuis in de politiek en gebeuren vaak op het niveau van wetgeving. Om op het gebied van duurzaamheid een bredere afweging tussen het consumentenbelang en duurzaamheid te faciliteren bereid ik het wetsvoorstel algemene gelding duurzaamheidsinitiatieven voor (Tweede Kamer, 2016–2017, 30 196, nr. 480). Het kerndoel van het wetsvoorstel is het bieden van ruimte aan partijen om duurzaamheidsinitiatieven te kunnen realiseren. Het wetsvoorstel zal daarom regelen dat partijen aan de regering kunnen verzoeken hun duurzaamheidsinitiatief, of een onderdeel daarvan, algemene gelding te geven. Dit betekent dat een duurzaamheidsinitiatief door de regering in een wettelijke regeling wordt omgezet, na een zorgvuldig afwegingsproces. In de complexe afweging tussen publieke belangen worden daarbij de juiste «checks and balances» gecreëerd. Dit wetsvoorstel sluit daarmee aan bij de suggestie die de ACM

doet om de kracht van de markt te benutten door private partijen zelf meer verantwoordelijkheid te geven.

Vooruitblik

Eind 2015 is de Europese Commissie een consultatie gestart over het versterken van de handhaving van de EU-mededingingsregels door nationale mededingingsautoriteiten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om verdere borging van onafhankelijkheidsvereisten en detectie- en sanctie-instrumenten. De Europese Commissie heeft hiertoe op 22 maart jl. een voorstel gedaan met maatregelen die gevolgen kunnen hebben voor de ACM. Ik ben dit voorstel nog aan het bestuderen. Zoals gebruikelijk zal uw Kamer over dit voorstel worden geïnformeerd door middel van een BNC-fiche. Begin 2016 heb ik over dit thema op de consultatie van de Europese Commissie gereageerd (Tweede Kamer, 2015–2016, 22 112, nr. 2107). Ik onderschrijf het belang van effectieve handhaving van de EU-mededingingsregels. De institutionele positie van de ACM kent daartoe al verschillende waarborgen die zorgen voor een onafhankelijke taakuitoefening. De ACM beschikt voorts over een volledig pakket aan doeltreffende onderzoeks- en beslissingsbevoegdheden. Mijn inzet is dat de nieuwe maatregelen dienen bij te dragen aan effectieve handhaving van de EU-mededingingsregels maar geen onnodige afbreuk doen aan de autonomie van lidstaten ten aanzien van de positionering en inrichting van hun autoriteiten en de mate waarin daarover ministeriële verantwoordelijkheid kan worden afgelegd.

Daarnaast speelt de herziening van het Europese telecomkader (Tweede Kamer, 2016–2017, 22 112, nr. 2235). Ook daar zet ik in op effectieve handhaving zonder onnodige afbreuk aan de autonomie van lidstaten. Ik zet er daarom bij deze herziening op in om geen bevoegdheden over te dragen naar de onafhankelijke toezichthouder en naar het orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (BEREC). Daarmee geef ik invulling aan de motie Bosma (VVD) die hierom vraagt (Tweede Kamer, 2016–2017, 21 501-33, nr. 624).

De Minister van Economische Zaken,
G.J. Kamp