

Vergaderjaar 2014–2015

27 879

Versterking van de positie van de consument

Nr. 51

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2015

Op 12 maart heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) in lijn met artikel 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen haar jaarverslag 2014 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 2014. In deze brief reageer ik conform artikel 6, derde lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt op het jaarverslag. Tevens zend ik u hierbij het Signaal 2015, waarin de ACM ingaat op ontwikkelingen die van belang zijn voor haar toezicht, en mijn reactie daarop¹.

Algemene terugblik 2014

Met de inwerkingtreding van de Stroomlijningswet op 1 augustus 2014 is de samenvoeging voltooid van de NMa, OPTA en Consumentenautoriteit tot de ACM, die als project 15 was ondergebracht in het programma «Compacte Rijksdienst». Bij de oprichting van de ACM op 1 april 2013 zijn de bevoegdheden, instrumenten en procedures van haar drie voorgangers ongewijzigd gebleven. De Stroomlijningswet heeft de verschillen die daardoor nog bestonden en die een daadwerkelijk effectieve en efficiënte uitoefening van de wettelijke taken van de ACM in de weg stonden, waar mogelijk en wenselijk weggenomen. Dit heeft al in 2014 geleid tot synergievoordelen, bijvoorbeeld in het toezicht op de transparantie van energieaanbieders.

Ondanks dat 2014 voor de ACM nog een overgangsjaar in verband met de samenvoeging was, is zij op al haar toezichtterreinen actief geweest. Zij hanteert haar toezichtstrategie «probleemoplossend toezicht» en werkt daarbij veelvuldig met directie- en sectoroverstijgende toezichtteams met medewerkers uit verschillende disciplines. De consument staat in deze toezichtstrategie centraal. De ACM beziet per zaak welk instrument de beste oplossing biedt voor het geconstateerde marktprobleem. Dat kan

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

een boete zijn, maar ook een ander instrument, bijvoorbeeld een toezeggingsbesluit of extra voorlichting. Uit haar jaarverslag blijkt dat de ACM in 2014 relatief veel alternatieve instrumenten heeft gebruikt in plaats van sancties. Ik ondersteun het probleemoplossend toezicht. Tegelijkertijd wijs ik op de waarde van de preventieve afschrikwekkende werking van het toezicht van de ACM. Het minder inzetten van sancties ten faveure van alternatieve instrumenten kan ten koste gaan van die afschrikwekkende werking.

Effecten op de consumentenwelvaart

De ACM publiceert jaarlijks een inschatting van het toekomstige effect op de consumentenwelvaart van haar optreden op het gebied van mededinging, consumentenbescherming en regulering van de sectoren telecommunicatie, post, energie en vervoer. Zij komt hiermee tegemoet aan de aanbeveling van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn rapport «Toezien op publieke belangen» om de maatschappelijke opbrengsten van toezicht beter in kaart te brengen (Kamerstuk 38 822, nr. 3). Het Centraal Planbureau (CPB) heeft de berekeningen getoetst. Het CPB concludeert dat deze zorgvuldig zijn uitgevoerd, maar dat er grote onzekerheden in de eindresultaten zitten. Het CPB doet enkele suggesties ten aanzien van verbeteringen die de ACM kan doorvoeren. Het is goed dat de ACM deze suggesties aangrijpt ter verdere verbetering van de opbrengstberekeningen en de betrouwbaarheid daarvan.

De ACM gaat ervan uit dat het effect van haar besluiten een duur van drie jaar heeft: het betreffende jaar en twee jaar erna. De ACM schat het totale effect voor 2014 op € 1,2 miljard (tegen € 1,85 miljard in 2013). Hiervan betreft € 1,1 miljard doorloopeffecten van het optreden van de ACM of haar voorgangers in 2012 en 2013, met name reguleringsbesluiten op het gebied van energie en telecommunicatie uit 2013. Zo'n € 110 miljoen volgt uit optreden van de ACM in 2014. De afname van het geschatte effect is opvallend, vooral het relatief geringe aandeel van 2014. Ik ga met de ACM in gesprek over de resultaten. Bedacht moet echter worden dat de schatting met grote onzekerheden is omgeven door de vele mogelijke oorzaken die eraan ten grondslag liggen. Ik ga ervan uit dat de afname geen structureel karakter heeft. Na de overgangsjaren vanwege de samenvoeging kan de ACM zich nu volledig richten op de uitvoering van haar wettelijke taken. Ik vertrouw erop dat de versterking van de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht door de samenvoeging de komende jaren haar vruchten afwerpt en dat dit leidt tot succesvolle handhaving en goede regulering met de daarbij behorende positieve effecten voor de consumentenwelvaart.

Doorlooptijden

In mijn brief van 21 maart 2014 (Kamerstuk 27 879, nr. 47) heb ik benadrukt dat doorlooptijden van ACM-zaken bepalend zijn voor de slagkracht van het markttoezicht en rechtsbescherming voor partijen. Ik heb de ACM opgeroepen de doorlooptijden verder te verkorten en daarover in haar jaarverslag te rapporteren. In dat licht verwelkom ik de rapportage over de doorlooptijden in het jaarverslag 2014. Deze rapportage biedt een goede basis om in de komende jaren de ontwikkeling van de door de ACM gerealiseerde doorlooptijden te blijven volgen. Daarom ben ik van plan in de Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers vast te leggen dat de ACM hierover jaarlijks rapporteert. Ik besef daarbij, zoals de ACM terecht benadrukt in het jaarverslag, dat doorlooptijden afhangen van de aard, type en reikwijdte van het onderzoek en van

het ingezette instrument en daardoor niet zonder meer van zaak tot zaak te vergelijken zijn.

Vooruitblik

Met het wetsvoorstel verhoging boetemaxima ACM wil ik de afschrikwekkende werking van het toezicht van de ACM verder verbeteren. Dit wetsvoorstel beoogt de wettelijke maxima van de bestuurlijke boetes die de ACM kan opleggen te verhogen. Uit onderzoek, waarover ik uw Kamer eerder heb geïnformeerd (Kamerstuk 33 622, nrs. 9 en 19), is gebleken dat die afschrikwekkende werking onvoldoende is, met name van de maxima van kartelboetes. Het wetsvoorstel verwacht ik komend voorjaar bij uw Kamer in te dienen. Ik hoop dat het in de eerste helft van 2016 in werking kan treden.

Ik heb toegezegd de ACM in 2015 te evalueren (Handelingen I 2012/13, nr. 17). In mijn brief van 18 maart 2013 (Kamerstuk 27 879, nr. 46 en A) ben ik al ingegaan op mijn voornemens ten aanzien van de evaluatie. Ik heb daarin aangekondigd het onderzoek onafhankelijk te laten uitvoeren door een extern onderzoeksbureau. De aanbesteding van het onderzoek is eerder dit jaar gestart. Ik verwacht binnenkort de opdracht aan een extern onderzoeksbureau te gunnen. Het evaluatieonderzoek zal op 1 april 2015 starten en in het najaar van 2015 worden afgerond. Ik zal beide Kamers der Staten-Generaal nog voor het einde van het jaar informeren over de resultaten van het evaluatieonderzoek.

In mijn brief van 18 maart 2013 heb ik ook aangekondigd te bezien of een rol voor de Algemene Rekenkamer (AR) bij de evaluatie opportuun is. In overleg met de AR is geconcludeerd dat dit niet het geval is. De AR programmeert en verricht eventueel onderzoek naar de ACM (of naar andere toezichthouders) zelfstandig in het kader van haar wettelijke taak en niet in het kader van de wettelijke evaluatieplicht van de betrokken Minister(s).

De Europese Commissie heeft in een mededeling over de handhaving van de EU-mededingingsregels geconcludeerd dat het nodig is nationale procedures en sancties verder te convergeren. Zij komt mogelijk nog dit jaar met maatregelen. Deze kunnen gevolgen hebben voor de ACM. Ik volg dit traject op de voet. Ik onderschrijf het belang van effectieve handhaving van de EU-mededingingsregels. Mijn inzet is evenwel dat maatregelen niet onnodig 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. Deze inzet is vorig jaar in een BNC-fiche aan uw Kamer voorgelegd (Kamerstuk 22 112, nr. 1917).

Signaal 2015

Met het Signaal geeft de ACM mede invulling aan de aanbeveling van de WRR in zijn eerdergenoemde rapport om de reflectieve functie van het toezicht te versterken. In dat licht ondersteun ik dit initiatief van de ACM. Het signaleren van ontwikkelingen en het reflecteren op de gevolgen van die ontwikkelingen voor haar toezicht kan bijdragen aan de kwaliteit van het beleid dat onder mijn verantwoordelijkheid tot stand komt. Met het oog daarop zend ik het Signaal voortaan, voorzien van mijn reactie daarop, samen met mijn reactie op het ACM-jaarverslag aan beide Kamers der Staten-Generaal. In het Signaal 2015 snijdt de ACM de onderwerpen duurzaamheid, online platforms, zorg en energie aan.

Verduurzaming van productieketens heeft de aandacht van zowel de overheid als bedrijven. De ACM benoemt terecht dat er risico's kleven aan bedrijven die gezamenlijk duurzaamheidsafspraken maken. Het is aan bedrijven zelf om deze afspraken zo vorm te geven dat ze in lijn zijn met de mededingingsregels. Ondanks dat deze regels soms als knellend worden ervaren, bieden zij ruimte aan het maken van zulke afspraken. Op 8 mei 2014 is de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid voor de ACM gepubliceerd (Stcrt. 2014, 13375) met daarin aanwijzingen voor het bieden van ruimte voor afspraken in de agroketen over de bescherming van milieu, ecologie, dierenwelzijn en volksgezondheid. De beleidsregel biedt marktpartijen meer duidelijkheid en houvast, door het geven van voorbeelden van verschillende afspraken die wel en niet zijn toegestaan. Ook de ACM geeft op haar website, in het «Visiedocument mededinging en duurzaamheid», via voorbeelden en enkele concrete zaken aan waar de grenzen en mogelijkheden liggen binnen de mededingingsregels. De mededingingsrechtelijke bezwaren, en de onderbouwing daarvan, die de ACM heeft gegeven bij de sluiting van de oude kolencentrales en de afspraken rond de Kip van Morgen helpen om verder te verduidelijken waar die ruimte ligt. Er zal worden bezien of de Beleidsregel mededinging en duurzaamheid in dit licht toereikend is (Kamerstuk 31 532, nr. 139). Hierbij zal nader worden ingegaan op mogelijke alternatieven om verduurzaming concreet vorm te geven, passend binnen de mededingingskaders. Uw Kamer wordt hierover dit voorjaar geïnformeerd. Tegelijkertijd zal verkend worden welke stappen gezet kunnen worden om de Europese Commissie te bewegen dit onderwerp op te pakken.

De ACM constateert dat online platforms als UberPoP en Airbnb consumenten in staat stellen bewuste keuzes te maken vanwege de mogelijkheden tot juiste en duidelijke informatievoorziening, maar ook nieuwe vragen kunnen oproepen op het gebied van bijvoorbeeld mededinging, veiligheid en betrouwbaarheid. Ik onderschrijf de positieve effecten van dergelijke platforms. Tegelijkertijd heb ik uw Kamer toegezegd onderzoek te verrichten naar de rol die platforms spelen in het internetwaardeweb en of er eventueel ordeningsmaatregelen nodig zijn (Kamerstuk 26 643, nr. 345). Ook heb ik tijdens de behandeling van de begroting voor 2015 van mijn ministerie de toezegging gedaan om aan de hand van enkele casussen na te gaan welke wetten en regels met het oog op innovatie zouden moeten worden gemoderniseerd (Handelingen II 2014/15, 15, item 11, p. 4). Daarbij zal ik de positieve impulsen die de digitalisering met zich mee brengt en de mogelijke risico's scherp in het oog houden. De ACM onderschrijft dit in het Signaal 2015.

De ACM signaleert een aantal ontwikkelingen in de zorgsector. Zij gaat onder meer in op de positie van zorgverzekeraars op zowel de zorgverzekeringsmarkt als de zorginkoopmarkt. Gezien de cruciale rol van zorgverzekeraars in het zorgstelsel, vind ik het van belang dat de ACM actief toeziet op hun rol in beide markten. Daarnaast wijst de ACM op een brief die het kabinet in februari aan uw Kamer heeft gestuurd over het verbeteren van de kwaliteit en betaalbaarheid van de zorg (Kamerstuk 31 765, nr. 116). Onderdeel van de brief is het voornemen het zorgspecifieke markttoezicht onder te brengen bij de ACM en te intensiveren. Met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de ACM onderzoek ik momenteel hoe dit kan leiden tot sterker markttoezicht in de zorg.

De ACM benoemt in het Signaal 2015 dat een goed werkende Europese energiemarkt, waarbij gas en elektriciteit vrijelijk tussen landen kunnen stromen en marktpartijen grensoverschrijdend gelijkwaardig concurreren, van groot belang is voor industriële afnemers en consumenten. Ook wijst de ACM op het gevaar dat lidstaten marktversturende nationale maatregelen nemen om de leveringszekerheid met betrekking tot elektriciteit en

gas veilig te stellen. Het is van belang om door goede coördinatie tussen lidstaten en de Europese Commissie de interne markt vorm te geven. Ik onderschrijf deze visie van de ACM. Dit wordt door de Europese Commissie ook bepleit in haar recente mededeling over de Energie Unie. Een goed werkende interne energiemarkt met een daarbij passende energie-infrastructuur vormt de basis voor verbetering van de Europese voorzieningszekerheid. Nederland hecht daarom groot belang aan de voltooiing van de interne energiemarkt. Daartoe moeten allereerst de bestaande Europese regels – in het bijzonder het derde EU-energiepakket en de EU-infrastructuurverordening – volledig worden geïmplementeerd. Daarnaast is afronding van de Europese netcodes voor elektriciteit en gas cruciaal om regels over de werking van markten en het beheer van netwerken te harmoniseren. Samenwerking tussen lidstaten gericht op verdere integratie van energiemarkten is essentieel om marktverstoring nationaal beleid te voorkomen. Dit geldt met name waar het gaat om de integratie van hernieuwbare energie en het waarborgen van leveringszekerheid. Regionale samenwerking kan daarbij als opstap dienen naar voltooiing van een interne Europese energiemarkt.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp