



## Advies Raad van State, betreffende Regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt)

### Nader Rapport

's-Gravenhage, 21 februari 2012  
WJZ / 12012891

Aan de Koningin

### Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 oktober 2011, nr. 11.002472, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 januari 2012, nr. W15.11.0432/IV, bied ik U hierbij aan.

#### 1. Keuze voor twee separate wetten en de gevolgen daarvan

Met de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) ben ik van mening dat de keuze voor twee separate wetsvoorstellen een goede en overtuigende onderbouwing vereist. Die onderbouwing is gelegen in de vergroting van de effectiviteit, slagvaardigheid en efficiëntie die het institutionele wetsvoorstel, ook los van het tweede, materiële wetsvoorstel, ten opzichte van de bestaande situatie zal bewerkstelligen.

In dat kader merk ik op dat de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) zelf een substantieel deel van de totale personele en materiële besparingen van beide wetsvoorstellen oplevert. De personele besparingen, die worden geschat op 25 fte, worden behaald door het schrappen van dubbele functies en stroomlijning van werkprocessen, bij het bestuur en bestuursondersteuning/staf, de bedrijfsvoering en planning en control, consumentenzaken, backoffices en sectoraal en mededingingstoezicht. Materiële besparingen worden gerealiseerd door minder huisvestingskosten, het combineren van de salarisverwerking en de accountant. De totale besparingen als gevolg van het (eerste, institutionele) wetsvoorstel worden door de toezichthouders geschat op circa € 3,3 miljoen, oftewel bijna 45% van de totale taakstelling van € 7,4 miljoen die op de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit en Consumentenautoriteit (hierna: Nma, OPTA en CA) gezamenlijk rust. Dit deel van de besparingen kan reeds worden ingeboekt op het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt.

De keuze voor twee separate wetsvoorstellen brengt onvermijdelijk een overgangperiode tussen de inwerkingtreding van beide wetten mee, zoals de Afdeling terecht constateert. De situatie in deze overgangperiode zal echter geenszins complexer of onduidelijker zijn of complexere uitvoeringsproblemen meebrengen dan de huidige situatie met drie bestaande toezichthouders. Zodra de ACM optreedt in de overgangperiode, zal zij altijd kenbaar maken op basis van welke wet zij optreedt. Dat is niet anders dan de bestaande drie toezichthouders – die immers ieder afzonderlijk ook al kunnen optreden op basis van verschillende wetten – nu ook reeds doen. De slagvaardigheid en effectiviteit van de ACM zal juist groter zijn ten opzichte van de situatie met drie afzonderlijke toezichthouders, onder meer omdat de mogelijkheden van informatie-uitwisseling tussen de verschillende toezichtsdisciplines worden vergroot. Ook kan de ACM onderzoeken en zaken efficiënter oppakken dan drie toezichthouders afzonderlijk.

Omdat het materiële wetsvoorstel aanvullende besparingen – bovenop de € 3,3 miljoen als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel – en een verdere verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van de wettelijke taken door de ACM zal opleveren, deel ik de door de Afdeling gememoreerde visie van de toezichthouders dat de overgangperiode zo kort mogelijk moet zijn. Ik streef er dan ook naar de materiële wet maximaal een jaar na de institutionele wet, uiterlijk 1 januari 2014 dus, in werking te laten treden. Daartoe streef ik ernaar het materiële wetsvoorstel in de tweede helft van 2012 in te dienen bij de Tweede Kamer. Volledigheidshalve merk ik op dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de politieke verantwoordelijkheid draagt voor het behalen van de genoemde taakstelling van € 7,4 miljoen. De twee wetsvoorstellen dragen bij aan het realiseren ervan wat overigens niet wegneemt dat – in de onderlinge verhouding tussen minister en



ACM – de wijze van realisatie van de taakstelling een zaak is van de ACM zelf. Hetzelfde geldt voor eventueel noodzakelijke aanvullende besparingen.

De Afdeling constateert terecht dat in de memorie van toelichting een gedegen uiteenzetting van mijn overwegingen voor twee separate wetsvoorstellen en van de werkwijze van de ACM in de overgangsperiode mist. Daarom heb ik onderdeel 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting in lijn met het voorgaande aangevuld.

## **2. Uitbreiding handhavingsbevoegdheden van de CA**

De Afdeling maakt enkele opmerkingen over de noodzaak om vooruitlopend op de indiening van het materiële wetsvoorstel in het institutionele wetsvoorstel wijzigingen aan te brengen in de bevoegdheden van de ACM op het gebied van consumentenbescherming. Het gaat om een tweetal aanvullende bevoegdheden voor de ACM, te weten: de bevoegdheid een bindende aanwijzing te geven en de bevoegdheid aanvullende eisen te stellen aan een last onder dwangsom. Daarnaast wordt het boeteregime geüniformeerd zodat er één maximale boete ontstaat voor overtredingen van bestuursrechtelijk te handhaven bepalingen, genoemd in onderdeel b van de bijlage bij de Wet handhaving consumentenbescherming. Ik ben het met de Afdeling eens dat in de memorie van toelichting moet worden toegelicht waarom deze bevoegdheden in het institutionele wetsvoorstel worden opgenomen. Daarom heb ik, naar aanleiding van het advies, in paragraaf vijf een nadere passage toegevoegd over de noodzaak van het opnemen van deze bevoegdheden in dit wetsvoorstel. De aanscherping van het instrumentarium van de ACM op het gebied van consumentenbescherming vloeit voort uit de wens van de Tweede Kamer (zie Kamerstukken II 2008/09, 24 095, nrs. 240, 237 en 250, en Kamerstukken II 2009/10, 27 879, nr. 27) en het maatschappelijk debat (zie <http://www.meldpunt.tv/?waxtrapp=bqwynNsHnHUVaBCRN>) om snel en afschrikwekkend te kunnen optreden bij inbreuken op het consumentenrecht. De Tweede Kamer heeft verschillende keren gevraagd om bevoegdheden voor de (nu nog) CA te creëren teneinde in een vroegtijdig stadium bij het constateren van een inbreuk op te treden. Meerdere malen is aan de Tweede Kamer toegezegd dit te regelen (zie Kamerstukken II 2008/09, 24 095, nrs. 240, 237 en 250 en Kamerstukken II 27 879, nr. 27). De voorstellen in het institutionele wetsvoorstel zijn hier een uitwerking van. Daarnaast is uit de evaluatie van de CA in 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 33 070, nr. 1 en bijlage) gebleken dat er geen gegronde redenen zijn waarom de boetes bij een overtreding van de Wet van 25 september 2008 tot aanpassing van de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek en andere wetten aan de richtlijn betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt hoger zijn dan voor andere overtredingen van wettelijke bepalingen genoemd in onderdeel b van de bijlage bij de Wet handhaving consumentenbescherming. Ook heeft de Tweede Kamer haar vraagtekens gezet bij het afschrikwekkend effect van de boetes van de CA. In het belang van een effectieve en afschrikwekkende handhaving is het noodzakelijk dat deze bevoegdheden reeds in dit wetsvoorstel worden opgenomen. Door de bevoegdheden in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt op te nemen kan de ACM sneller gebruik maken van deze bevoegdheden en wordt onnodige schade bij consumenten voorkomen.

## **3. De staatsrechtelijke positie van de ACM**

### *a. Goedkeuring en vernietiging beleidsregels ACM*

#### **a.1. Goedkeuring**

#### **a.2. Vernietigingsgrond**

Onderschreven wordt het oordeel van de Afdeling dat duidelijkheid gewenst is over de vraag welk toezicht precies mogelijk is, zodat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het door de ACM gevoerde beleid door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie – en in voorkomend geval, de Minister van Infrastructuur en Milieu – zo goed mogelijk kan worden geëffectueerd. Daarom is in de memorie van toelichting, te weten in paragraaf 4.6 en de artikelsgewijze toelichting op artikel 10, nader ingegaan op de ministeriële bevoegdheden inzake beleidsregels.

In een algemeen goedkeuringsrecht van de minister ten aanzien van beleidsregels is niet voorzien. Terecht wijst de Afdeling op het uitgangspunt dat de Europeesrechtelijke onafhankelijkheidseisen met betrekking tot nationale regulerende instanties (rechterlijke toetsing en) parlementair toezicht overeenkomstig het nationale constitutionele recht niet uitsluiten. Op energiegebied is dat uitgangspunt verwoord in de overwegingen bij de richtlijnen van het zogenaamde 'derde pakket'. Het gaat om overweging 34 bij de Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (hierna: derde elektriciteitsrichtlijn) en overweging 30 bij de Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (hierna: derde gasrichtlijn). Op telecommunicatiegebied is het uitgangspunt, iets anders verwoord, ook terug te vinden en wel in artikel 3, lid 3bis, van de Kaderrichtlijn (Richtlijn 2002/21/EG) zoals die richtlijn luidt na wijziging door Richtlijn 2009/140/EG (hierna: gewijzigde Kaderrichtlijn).



Het uitgangspunt neemt evenwel niet weg dat die Europese onafhankelijkheidseisen met betrekking tot nationale regulerende instanties wel degelijk een belemmering opleveren voor het opnemen van een bevoegdheid die erin voorziet dat beleidsregels van de ACM voorafgaand aan de vaststelling ervan goedkeuring van de verantwoordelijke minister behoeven. Gelet op die onafhankelijkheidseisen kan niet verder worden gegaan dan de in het wetsvoorstel voorgestelde beperkte vernietigingsbevoegdheid.

De Europeesrechtelijke onafhankelijkheidseisen zijn neergelegd in artikel 3, lid 3bis, van de gewijzigde kaderrichtlijn, in artikel 35 van de derde elektriciteitsrichtlijn en artikel 39 van de derde gasrichtlijn. In de genoemde artikelen van de energierichtlijnen is expliciet voorgeschreven dat voor 'algemene beleidsrichtsnoeren van de overheid' (alleen) plaats is als zij geen verband houden met de uit de richtlijnen voortvloeiende taken voor de nationale regulerende instanties. Jurisprudentie van het Hof van Justitie laat zien dat het Hof de uit het Europese recht voortvloeiende onafhankelijkheid van nationale toezichthouders heel serieus neemt (zie het arrest van het Hof van Justitie in de zaak van de Commissie tegen België, Hof van Justitie 29 oktober 2009, C-474/08).

Dit betekent overigens niet dat er sprake is van een inperking van het toezicht dat overeenkomstig de nationale constitutie gebruikelijk is. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: de Kaderwet zbo's) voorziet immers evenmin in een recht van de minister om vooraf beleidsregels van een zelfstandig bestuursorgaan goed te keuren. Bovendien sluit het niet opnemen van een dergelijk goedkeuringsrecht het beste aan bij de huidige situatie, waarin nergens is voorzien in een goed- of afkeuringsrecht van de minister ten aanzien van beleidsregels van de drie toezichthouders, behalve in artikel 51 van de Mededingingswet.

Van belang is verder dat niet getornd wordt aan de bevoegdheid van een minister om op basis van artikel 21 van de Kaderwet zbo's beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening van een zelfstandig bestuursorgaan. In de afweging over de vraag op welke wijze hij van die bevoegdheid gebruik zal maken, zal de minister de eisen die het Europese recht stelt betrekken.

Ten slotte wordt opgemerkt dat het niet langer geheel buiten toepassing verklaren van de in artikel 22 van de Kaderwet zbo's opgenomen vernietigingsbevoegdheid van de minister met betrekking tot besluiten van een zelfstandig bestuursorgaan, het toezichtsinstrumentarium meer in lijn brengt met de Kaderwet zbo's. Anders dan in de huidige situatie, waarin de toepasselijkheid van het vernietigingsrecht van artikel 22 van de Kaderwet zbo's met betrekking tot besluiten van de NMa en OPTA in het geheel is uitgesloten, voorziet artikel 10 van dit wetsvoorstel wél in een vernietigingsbevoegdheid, zij het een beperkte. De minister kan uitsluitend besluiten van algemene strekking vernietigen die de ACM onbevoegd heeft genomen. Als gezegd zijn binnen de grenzen van het Europese recht verdergaande bevoegdheden niet mogelijk. Bovendien zou een verdergaande regeling afbreuk doen aan het kabinetsstandpunt dat enige jaren geleden (zie Kamerstukken II 2009/10, 32 151, nr. 3, p. 2-3) de aanleiding vormde om het vernietigingsrecht met betrekking tot besluiten van de NMa en OPTA geheel buiten toepassing te verklaren. Dat kabinetsstandpunt luidt dat het onwenselijk is dat de minister besluiten van een onafhankelijke markttoezichthouder in individuele gevallen kan vernietigen (zie het kabinetsstandpunt 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid', Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20). Aan de beperkte vernietigingsbevoegdheid bestaat behoefte in verband met een heldere verdeling van taken en bevoegdheden tussen de minister(s) enerzijds en de ACM anderzijds. Helderheid daarover onderstreept en waarborgt de onafhankelijkheid en autonomie van de taakuitoefening door de ACM.

### a.3. Bevoegdheid Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie of Minister van Infrastructuur en Milieu

De zienswijze van de Afdeling wordt onderschreven dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie uitsluitend tot vernietiging van onbevoegd genomen besluiten van de ACM bevoegd is voor zover het gaat om besluiten die betrekking hebben op een beleidsterrein dat in zijn portefeuille valt. Voor de Minister van Infrastructuur en Milieu geldt hetzelfde. Deze verdeling vloeit reeds voort uit artikel 22 van de Kaderwet zbo's waar het vernietigingsrecht wordt toegekend aan 'Onze Minister', en dus – gelet op artikel 1, onder b, van die Kaderwet – aan 'Onze Minister die het aangaat'. In de memorie van toelichting is dit verduidelijkt.

#### *b. Eigen rechtspersoonlijkheid*

In navolging van het advies van de Afdeling is in paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting het niet toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de ACM, gelet op de afwegingen om OPTA destijds wel rechtspersoonlijkheid toe te kennen, nader toegelicht. Voor de vormgeving van de ACM hebben de ervaringen die na oprichting van OPTA zijn opgedaan met de NMa een belangrijke rol gespeeld. In 2005 werd de NMa een zelfstandig bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid.

#### *c. Toezending jaarverslag aan Staten-Generaal*

De Afdeling merkt terecht op dat artikel 18, tweede lid, van de Kaderwet zbo's de verplichting om het



jaarverslag toe te zenden aan de beide kamers der Staten-Generaal neerlegt bij het zelfstandige bestuursorgaan. Artikel 6 van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting (paragraaf 4.4 en de artikelsgewijze toelichting op artikel 6) zijn in die lijn aangepast. Ten opzichte van artikel 18, tweede lid, van de Kaderwet wordt toegevoegd dat de ACM het jaarverslag ook zendt aan de Minister van Infrastructuur en Milieu en dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zijn bevindingen alsmede de bevindingen van de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de beide kamers der Staten-Generaal doet toekomen.

#### **4. De verstrekking van gegevens of inlichtingen**

*a. Verhouding tot de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)*

*b. Verhouding tot de EU-privacyrichtlijn*

b.1. Verstrekking aan lidstaten EU en EER-landen

b.2. Verstrekking aan derde landen

Met de Afdeling kan worden ingestemd dat de tekst van het voorgestelde artikel 7 dient aan te sluiten bij de Wet bescherming persoonsgegevens en de door de Afdeling genoemde EU-privacyrichtlijn (Richtlijn 95/46/EG). In deze aansluiting wordt echter reeds voorzien door het tweede lid van voorgesteld artikel 7. Daar is geregeld dat voor zover een Europese verordening of een wettelijk voorschrift (zoals de bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens) het gebruik van door de ACM verkregen gegevens of inlichtingen regelt, die regeling geldt en niet de regeling van artikel 7. Omdat de EU-privacyrichtlijn is geïmplementeerd in de Wet bescherming persoonsgegevens is door het voorgestelde artikel 7, tweede lid, eveneens de aansluiting bij die richtlijn gegarandeerd.

#### **5.**

##### *Algemeen*

Geconstateerd wordt dat de 'grote hoeveelheid kanttekeningen' in belangrijke mate terug te voeren is tot één en dezelfde redactionele opmerking, namelijk tot het advies om bij het wijzigen van de naam van de toezichthouder in de materiële wetten de verwijzing naar de artikelen telkens te verbijzonderen tot een verwijzing naar de artikelen *onderdelen*. Dit advies wordt niet opgevolgd omdat dit de duidelijkheid van de verwijzing niet vergroot (zie aanwijzing 79 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) maar de kans op fouten wel. Aan de overige kanttekeningen van de Afdeling is gevolg gegeven, voor zover hieronder niet anders wordt betoogd.

##### *Considerans*

Niet verwerkt is de suggestie om 'markten' in de considerans te vervangen door 'niet-financiële markten' aangezien het mededingingstoezicht van de ACM zich ook uitstrekt tot de financiële markten.

##### *Hoofdstuk 2*

De twee kanttekeningen met betrekking tot het voorgestelde hoofdstuk 2 zijn niet verwerkt. Aangezien richtlijnen worden verwerkt in nationale wetgeving en het in het voorgestelde tweede lid van artikel 7 alleen gaat om regelgeving die een eigen regeling van het gebruik van informatie bevat, volstaat in het tweede lid de term 'een Europese verordening' naast de term 'een wettelijk voorschrift'. Het voorgestelde artikel 8 is niet overeenkomstig Aanwijzing voor de regelgeving 30 geredigeerd, omdat het in artikel 8 gaat om regels die de verhouding tussen minister(s) en ACM nader regelen en niet om een naar buiten werkend algemeen verbindend voorschrift.

##### *Hoofdstuk 3*

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is ervoor gekozen om in een later stadium te voorzien in samenloopbepalingen door middel van een nota van wijziging. Daarom wordt de suggestie om dergelijke bepalingen op te nemen op dit moment niet opgevolgd. Wel is naar aanleiding van de kanttekening van de Afdeling hierover een opmerking in de memorie van toelichting toegevoegd. De kanttekening van de Afdeling met betrekking tot de wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet is in het licht van aanwijzing 79, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving begrijpelijk maar wordt niet overgenomen. Alleen met betrekking tot de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet is er in het wetsvoorstel voor gekozen om de wijziging van de naam van de toezichthouder op wetsniveau gestalte te geven in plaats van op artikelniveau. Dit hangt samen met het grote aantal wijzigingen van deze twee wetten en het grote aantal artikelen in die twee wetten dat in verband met de



naamswijziging wijziging behoeft. Het opnemen van verwijzingen naar artikelen zou neerkomen op het 'schieten op een bewegend doel'. Bovendien gaat het om het doorvoeren van een naamswijziging waarbij er geen misverstand kan bestaan over wat de bedoeling is. Uitsluitend ten aanzien van deze twee wetten is daarom de keuze gemaakt dat het beter is de naamswijziging in één keer – op weliswaar grove wijze – goed te regelen op wetsniveau, dan dit te doen op artikelniveau en zeker te weten dat de artikelverwijzingen niet langer geheel kloppen tegen de tijd dat het wetsvoorstel in werking treedt. Voorkomen wordt zo dat op dit punt direct na afloop van het onderhavige wetgevings-traject weer reparatiewetgeving nodig is.

De eerste kanttekening van de Afdeling met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen van de Spoorwegwet is in zoverre verwerkt dat aan de memorie van toelichting een lijst is toegevoegd van nog niet (geheel) in werking getreden wetten en van bij de Tweede of Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstellen waarmee in het institutionele wetsvoorstel rekening is gehouden.

De terechte opmerking van de Afdeling dat de Wet documentatie vennootschappen is vervangen door de Wet controle op rechtspersonen heeft ertoe geleid dat het voorgestelde artikel 29 in het geheel is vervallen omdat de voorgestelde wijzigingen in de nieuwe wet niet langer aan de orde zijn.

De kanttekening met betrekking tot de voorgestelde wijziging van de Telecommunicatiewet is niet opgevolgd omdat dit wetsvoorstel al in de gevraagde wijzigingen voorziet.

#### *Hoofdstuk 4*

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen dat alle archiefbescheiden op het tijdstip van inwerkingtreding van de institutionele wet overgaan naar de ACM en niet alleen de archiefbescheiden betreffende niet-afgedane zaken. Het tijdstip van overdracht is dus al geregeld. De suggestie om in voorgesteld artikel 42, achtste lid, het tijdstip van overdracht van de archiefbescheiden op te nemen is dan ook niet overgenomen.

#### *Hoofdstuk 5*

De kanttekening met betrekking tot de verwijzingen naar de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit is niet opgevolgd omdat het wetsvoorstel reeds in het vervallen van deze verwijzingen voorziet.

#### **6.**

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt Hoofdstuk 3 van dit wetsvoorstel op enkele plaatsen aan te passen aan de actualiteit van de wetgeving. Aan de memorie van toelichting is een lijst toegevoegd van nog niet in werking getreden of in voorbereiding zijnde wetgeving waarmee in het wetsvoorstel rekening is gehouden.

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,  
M.J.M. Verhagen.*



## Advies Raad van State

No. W15.11.0432/IV  
's-Gravenhage, 27 januari 2012

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 14 oktober 2011, no.11.002472, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt), met memorie van toelichting.

Het voorstel regelt de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (ACM), die ontstaat door een samenvoeging van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatieautoriteit (OPTA) en de Consumentenautoriteit (CA). De samenvoeging van deze toezichthouders komt voort uit het streven van de regering naar een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid met minder ambtenaren, regels en bestuurders. De samenvoeging levert volgens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) een financiële besparing op van € 7,4 miljoen in 2015.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de keuze voor twee separate wetten en de gevolgen daarvan, de uitbreiding van de handhavingsbevoegdheden van de CA, de staatsrechtelijke positie van de ACM en de informatieverstrekking. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

### 1. Keuze voor twee separate wetten en de gevolgen daarvan

Het voorstel regelt de instelling van de ACM, de overgang van de wettelijke taken en bevoegdheden van de NMa, OPTA en CA naar de ACM en de vervanging van verwijzingen naar de NMa, OPTA en CA in andere wetten door verwijzingen naar de ACM. Het voorstel laat de wettelijke taken en bevoegdheden van de afzonderlijke toezichthouders evenwel voorlopig onveranderd. De vereenvoudiging en stroomlijning van taken en procedures worden in een separaat wetsvoorstel geregeld. In de memorie van toelichting is geen motivering opgenomen voor de keuze voor twee separate wetten. Uit een brief aan de Tweede Kamer blijkt dat die keuze wordt ingegeven door de complexiteit van de materiële wijzigingen in de taken, bevoegdheden en procedures van de drie samen te voegen toezichthouders.<sup>1</sup> De beoogde inwerkingtredingsdatum van de instellingswet is 1 januari 2013.<sup>2</sup> Het zogeheten materiële wetsvoorstel, waarbij de taken en procedures worden gestroomlijnd, zal in de loop van 2012 worden ingediend bij de Tweede Kamer.<sup>3</sup>

De Afdeling acht het argument van de complexiteit van de aan te brengen materiële wijzigingen niet voldoende overtuigend om te kiezen voor twee separate wetsvoorstellen. De NMa, de OPTA en de CA worden immers samengevoegd, omdat de taken en bevoegdheden van deze toezichthouders grote raakvlakken vertonen en daarom door samenvoeging volgens de regering aanzienlijke efficiencywinst geboekt kan worden.<sup>4</sup> De financiële besparing zal om die reden pas ingeboekt worden na de inwerkingtreding van het materiële wetsvoorstel.<sup>5</sup> In dat licht bezien ziet de Afdeling niet de noodzaak van de eerdere 'separate' instelling van de ACM. De Afdeling merkt verder op dat de opsplitsing in twee separate wetten de toetsing van de instelling van de ACM en van haar taken en bevoegdheden aan criteria zoals voldoende slagvaardigheid en evenredigheid van bevoegdheden, bemoeilijkt. De beoordeling van de instelling van een nieuwe toezichthouder is immers mede afhankelijk van de taken en bevoegdheden die deze toezichthouder krijgt.

De Afdeling mist voorts een verhandeling in de toelichting over de werkwijze van de ACM in de overgangperiode tussen 1 januari 2013 en de inwerkingtreding van de materiële wet. In deze periode beschikt de ACM immers over diverse toezichts- en handhavingsbevoegdheden die weliswaar in verschillende wetten zijn geregeld, maar ook grote overeenkomsten vertonen. Voor de ondernemingen en consumenten, die onder het toezicht van de ACM vallen, zal in deze overgangperiode niet altijd kenbaar zijn op basis van welke bevoegdheid of welke wet door de ACM wordt opgetreden. De

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2010/11, 31 490, nr. 69, blz. 4.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 47.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2010/11, 31 490, nr. 69, blz. 7. Het wetsvoorstel zal op zijn vroegst in werking treden op 1 januari 2014.

<sup>4</sup> Memorie van toelichting, I. Algemeen, § 1. Inleiding en doel van het wetsvoorstel.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2010/11, 31 490, nr. 69, blz. 6.



Afdeling merkt in dit verband op dat de geconsulteerde toezichthouders complexe uitvoeringsproblemen vrezen als de overgangperiode te lang duurt. Deze uitvoeringsproblemen zouden volgens hen het gezag van de ACM niet ten goede komen.<sup>6</sup> De Afdeling adviseert de keuze voor twee separate wetsvoorstellen nader te bezien.

## 2. Uitbreiding handhavingsbevoegdheden van de CA

Als uitzondering op de keuze om in de instellingswet geen materiële wijzigingen in bevoegdheden aan te brengen, bevat het voorstel drie wijzigingen in de bevoegdheden van de CA.<sup>7</sup> Dit onderdeel van het voorstel vloeit blijkens de memorie van toelichting voort uit het feit dat zowel uit een recente evaluatie van de CA als uit debatten met de Tweede Kamer zou zijn gebleken van een dringende behoefte tot aanscherping van het instrumentarium op het gebied van de consumentenbescherming.<sup>8</sup>

De Afdeling merkt op dat in de memorie van toelichting geen nadere motivering wordt gegeven van de 'dringende behoefte in de praktijk' die het noodzakelijk zou maken om nu reeds, vooruitlopend op de indiening van het materiële wetsvoorstel, materiële wijzigingen aan te brengen in de bevoegdheden van de CA. Uit de evaluatie noch uit de brief waarmee het eindrapport van de evaluatie aan de Tweede Kamer werd aangeboden<sup>9</sup> blijkt de urgentie tot uitbreiding van de voorgestelde handhavingsbevoegdheden. Die urgentie lijkt evenmin gelegen in de betreffende debatten of moties van de Tweede Kamer.<sup>10</sup>

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling niet op voorhand overtuigd van de noodzaak om de wijziging van de bevoegdheden van de CA los te koppelen van de overige nog door te voeren materiële wijzigingen van bevoegdheden en deze specifieke handhavingsbevoegdheden reeds op dit moment te wijzigen.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

## 3. De staatsrechtelijke positie van de ACM

De ACM wordt juridisch vormgegeven als een zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel. Uit de memorie van toelichting<sup>11</sup> blijkt dat bij de juridische vormgeving van de ACM gestreefd is naar het vinden van een balans tussen enerzijds de ministeriële verantwoordelijkheid van onder andere de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) voor het beleid ten aanzien van mededinging, consumentenbescherming en het sectorspecifieke toezicht op de energie-, communicatie- en postsector en anderzijds de onafhankelijkheid van de ACM welke mede is gebaseerd op EU-wetgeving.

De Afdeling merkt op dat tussen beide uitgangspunten een spanningsveld kan bestaan. In algemene zin geldt dat ook bij zelfstandige bestuursorganen voldoende mogelijkheden voor politieke verantwoording in de wet moeten zijn neergelegd. In het Nederlandse staatsbestel wordt politieke verantwoording afgelegd door de verantwoordelijke minister. Deze politieke of ministeriële verantwoordelijkheid behelst het staatsrechtelijk beginsel dat de ministers – gezamenlijk en afzonderlijk – aanspreekbaar zijn op het doen en laten van de regering bij de behartiging van het algemeen belang en de vervulling van de taken die aan het ambt van minister zijn verbonden. De aanspreekbaarheid van de minister is weliswaar minder direct wanneer de wetgever taken en bevoegdheden aan een zelfstandig bestuursorgaan toekent, maar verdwijnt niet geheel. Op zijn beleidsterrein blijft de minister verantwoordelijk om waar nodig wetswijziging of andere maatregelen te initiëren indien het handelen van zelfstandige diensten of functionarissen daar aanleiding toe geeft.<sup>12</sup> Om de vereiste maatregelen te kunnen nemen, dient een minister te beschikken over voldoende bevoegdheden.<sup>13</sup>

<sup>6</sup> Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidsstoets Instellingswet Toezichthouder markten, 16 augustus 2011, nr. 500199/2.B1039, blz. 3. Zij vrezen onder meer gecompliceerde en tijdrovende situaties voor zowel de ACM als de onder toezicht gestelden als gevolg van verschillen in wetgeving die ACM dient te handhaven (verschillen in termijnen, verschillen in toepassing van dezelfde bevoegdheden en verschillen in rechtsbeschermingsprocedures voor hetzelfde type besluiten (bijv. de bevoegdheid van elke rechtbank (op basis van de relatieve competentieregels), de bevoegdheid van alleen de rechtbank te Rotterdam, hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) of alleen beroep op het CBb in eerste en enige aanleg).

<sup>7</sup> De wijzigingen betreffen de introductie van een bindende aanwijzingsbevoegdheid, de mogelijkheid aanvullende eisen te stellen aan een last onder dwangsom en de uniformering van de maximale hoogte van de bestuurlijke boete.

<sup>8</sup> Memorie van toelichting, I. Algemeen deel, § 5. Verhouding van het wetsvoorstel met andere wetten.

<sup>9</sup> Zie 'Eindrapport Evaluatie Consumentenautoriteit op grond van de Whc', Den Haag, 8 juli 2011 (aanbevolen aan de Tweede Kamer bij brief van 28 oktober 2011; Kamerstukken II 2011/12, 33 070, nr. 1).

<sup>10</sup> Zie Kamerstukken II 2008/09, 24 095, nr. 237.

<sup>11</sup> Memorie van toelichting, I. Algemeen, § 4.1 Onafhankelijkheid en rechtspersoonlijkheid.

<sup>12</sup> Zie het advies van de Raad van State van 15 september 1999 (no. W04.99.0392) over het voorstel van wet met m.v.t. en bijlagen tot vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties(VII) voor het jaar 2000.

<sup>13</sup> Zie de ministeriële bevoegdheden die daartoe in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn vastgelegd, in het bijzonder de artikelen 17 tot en met 23 (o.m. inlichtingenplicht zbo aan minister, toezending jaarverslag aan minister, vaststelling beleidsregels door minister en het treffen van voorzieningen bij taakverwaarlozing zbo).



Het andere uitgangspunt dat aan de orde is, betreft de onafhankelijkheid van bepaalde vormen van toezicht. De behoefte aan onafhankelijkheid wordt in het EU-recht specifiek erkend voor toezicht dat er op gericht is om marktwerking te bevorderen en te bewaken. Dit omvat meer dan toezicht in enge zin; het betreft een breed scala aan activiteiten die samenhangen met het begeleiden van het proces van liberalisering van markten en het toezien op het functioneren daarvan (marktregulering). Wat de instelling van de ACM betreft is de mate van zelfstandigheid nader omschreven in verschillende EU-richtlijnen inzake energie, communicatie en vervoer. Deze schrijven voor dat teneinde het markttoezicht effectief te laten zijn, deze instanties juridisch en functioneel onafhankelijk dienen te zijn van marktpartijen en van de overheid.<sup>14</sup>

Ingevolge dezelfde EU-wetgeving vormt de eis van onafhankelijkheid geen beletsel voor toezicht overeenkomstig het nationale constitutionele recht.<sup>15</sup> Zoals de Afdeling eerder heeft opgemerkt,<sup>16</sup> leidt zij hieruit af dat de onafhankelijkheidseis in de EU-wetgeving geen afbreuk doet aan het door de minister uit te oefenen toezicht op de ACM ten behoeve van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het door de ACM te voeren beleid. Aangezien de EU-wetgeving echter wel grenzen stelt aan het uitoefenen van toezicht in bepaalde gevallen, is de Afdeling van oordeel dat duidelijkheid gewenst is over de vraag welk toezicht precies mogelijk is, zodat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het door de ACM gevoerde beleid door de Minister van EL&I – en in voorkomende geval, de Minister van I&M – zo goed mogelijk kan worden geëffectueerd.

De Afdeling merkt in het licht van het bovenstaande het volgende op.

#### *a. Goedkeuring en vernietiging beleidsregels ACM*

Ingevolge artikel 10, eerste lid, kan de Minister van EL&I of de Minister van Infrastructuur en Milieu (I&M), in afwijking van artikel 22, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kzbo),<sup>17</sup> een besluit van de ACM alleen vernietigen, indien het een besluit van algemene strekking is en de vernietiging geschiedt wegens onbevoegdheid van de ACM. De mogelijkheid tot ministeriële goedkeuring van beleidsregels is niet in het voorstel opgenomen.

##### **a.1. Goedkeuring**

Volgens de toelichting stond in een eerder ontwerp dat de beleidsregels van de ACM ter goedkeuring aan de minister moesten worden voorgelegd. Volgens de geconsulteerde toezichthouders zou deze constructie – voor zover de ACM optreedt als regulerende instantie op de telecommunicatie- energie- en vervoersmarkt – in strijd zijn met EU-rechtelijke onafhankelijkheidsvereisten.<sup>18</sup> De Afdeling merkt op dat deze stelling in de toelichting niet nader wordt onderbouwd. In het bijzonder wordt niet ingegaan op de in de EU-wetgeving opgenomen bepaling dat de onafhankelijkheidseisen geen beletsel mogen vormen voor toezicht overeenkomstig het nationale constitutionele recht. De Afdeling acht dit wel gewenst, omdat niet op voorhand duidelijk is waarom een bevoegdheid tot goedkeuring van beleidsregels van de ACM inbreuk maakt op deze onafhankelijkheidseisen. Overigens merkt de Afdeling op dat de onafhankelijkheidseisen per toezichthouder verschillen en niet alle beleidsregels betrekking hebben op beleidsterreinen waarvoor Europese onafhankelijkheidseisen gelden.<sup>19</sup> Voorts wijst de Afdeling er op dat ingevolge het huidige artikel 5I van de Mededingingswet (Mw) de raad van bestuur van de NMa voorgenomen beleidsregels wel ter goedkeuring voor moet leggen aan de minister en dat de minister zijn goedkeuring kan onthouden indien de regels strijdig zijn met het

<sup>14</sup> Zie artikel 1, derde lid, onder a en b van Richtlijn 2009/140/EG van het Europees parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van de Richtlijnen 2002/21/EG inzake gemeenschappelijke regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, artikel 35 van Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG en artikel 39 van Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG; artikel 30 van Richtlijn 2001/14/EG inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur.

<sup>15</sup> In deze bepalingen wordt weliswaar in de Nederlandse versie gesproken over 'nationale grondwet' maar uit de overwegingen die aan deze bepaling ten grondslag liggen, en uit andere vertalingen van deze bepalingen moet worden afgeleid dat bedoeld wordt op het nationale constitutionele recht in bredere zin (zie onder meer artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, over het eerbiedigen door de Unie van de politieke en constitutionele grondstructuren van de lidstaten). Zie in dit verband ook overweging 11 van de considerans van Richtlijn 2002/21/EG. Zie voorts de Engelse en Franse vertaling van artikel 1, derde lid, onder a en b van Richtlijn 2009/140/EG waarin wordt gesproken over national constitutional law' en 'dispositions nationales de droit constitutionnel'.

<sup>16</sup> Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het voorstel van wet tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (implementatie van richtlijnen en verordeningen op het gebied van elektriciteit en gas), Kamerstukken II 2010/11, 32 814, nr. 4, blz. 7–8.

<sup>17</sup> Artikel 22, eerste lid, van de Kzbo luidt als volgt: Onze Minister kan een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan vernietigen.

<sup>18</sup> Memorie van toelichting, I. Algemeen, § 6. Uitvoerbaarheidstoets en advies College bescherming persoonsgegevens.

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld de beleidsregels voor bestuurlijke boetes, voor factureringstermijnen energie, voor redelijke terugleververgoedingen vergunninghouders Elektriciteit.





belang van een goede taakuitoefening door de raad. Door deze bevoegdheid kan de ministeriële verantwoordelijkheid voor het beleid op het betreffende terrein in een vroegtijdig stadium worden geëffectueerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan het bovenstaande aandacht te besteden en het voorstel zo nodig aan te passen.

## a.2. Vernietigingsgrond

Vernietiging van beleidsregels van de ACM is ingevolge het wetsvoorstel alleen mogelijk wegens onbevoegdheid van de ACM. Volgens de toelichting kan de minister van deze vernietigingsbevoegdheid alleen gebruikmaken indien de ACM geen (toereikende) grondslag had om het betreffende besluit te nemen en daarmee de grenzen van haar bevoegdheid heeft overschreden. Ingevolge het voorgestelde artikel 10, tweede lid, is artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing. Dit artikel kent als vernietigingsgronden: strijd met het recht of strijd met het algemeen belang.

De Afdeling merkt op dat de in het wetsvoorstel opgenomen vernietigingsgrond aanzienlijk beperkter is dan de vernietigingsgronden van artikel 10:35 van de Awb. In de toelichting wordt voor deze afwijking van de Awb geen nadere motivering gegeven. De Afdeling merkt op dat afwijking van de gronden van artikel 10:35 van de Awb onwenselijk is, tenzij daarvoor klemmende redenen bestaan. Indien die redenen er zijn, zouden deze in de toelichting tot uitdrukking moeten worden gebracht. Voor zover deze redenen samenhangen met de in de EU-wetgeving opgenomen onafhankelijkheidseisen voor nationale regulerende instanties, zou in de toelichting tevens aandacht moeten worden besteed aan de vraag hoe het voorstel zich verhoudt tot de in EU-wetgeving opgenomen bepaling dat de onafhankelijkheidseisen geen beletsel mogen vormen voor toezicht overeenkomstig het nationale constitutionele recht.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt nader te bezien.

## a.3. Bevoegdheid Minister van EL&I of Minister van I&M

Volgens de toelichting kan ingevolge het voorgestelde artikel 10, eerste lid, de verantwoordelijke minister beleidsregels vernietigen.<sup>20</sup> De Afdeling merkt op dat zowel in het betreffende artikellid als in de toelichting in het midden wordt gelaten wanneer de ene dan wel de andere minister bevoegd is. Met het oog op de rechtszekerheid acht de Afdeling het wenselijk dat uit de wettekst duidelijk blijkt wie er in een bepaalde situatie bevoegd is. Daartoe zou in de wet geregeld kunnen worden dat de Minister van EL&I de bevoegdheid tot vernietiging heeft, indien de beleidsregels betrekking hebben op in zijn portefeuille vallende beleidsterreinen. Evenzo zou dit geregeld kunnen worden voor de Minister van I&M. Indien in voorkomend geval beide ministers bevoegd zijn, zou geregeld kunnen worden dat de Minister van EL&I het initiatief tot vernietiging toekomt en dat hij alleen tot vernietiging overgaat in overeenstemming met de Minister van I&M.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het bovenstaande aan te passen.

### b. Eigen rechtspersoonlijkheid

De ACM wordt een zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel. Volgens de toelichting bestaat geen noodzaak om de ACM zelfstandig aan het vermogensrechtelijke verkeer te laten deelnemen en het niet hebben van rechtspersoonlijkheid en eigen personeel de onafhankelijke taakuitvoering onverlet laat.<sup>21</sup>

De Afdeling merkt op dat de OPTA destijds rechtspersoonlijkheid en eigen personeel heeft gekregen, omdat door het ontbreken daarvan het onafhankelijk functioneren van het ondersteunend apparaat zou kunnen worden betwijfeld. Dit zou naar het oordeel van de regering gevolgen kunnen hebben voor het gezag van de OPTA en voor de onafhankelijkheid van diens beslissingen. Het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de OPTA achtte de regering destijds bovendien aangewezen om te voorkomen dat een onduidelijke en minder werkzame verdeling van beheersmatige verantwoordelijkheden zou ontstaan tussen de minister, de OPTA en het ondersteunend apparaat én om te voorkomen dat de Staat volledige aansprakelijkheid zou moeten dragen voor de bestuurshandelingen van de OPTA.<sup>22</sup>

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en daarbij aan te geven waarom aan de argumenten die destijds hebben geleid tot de toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de OPTA geen gelding meer toekomt met betrekking tot de ACM. Zij adviseert het voorstel zo nodig aan te passen.

<sup>20</sup> Memorie van toelichting, I. Algemeen, § 4.6. Beleidsregels.

<sup>21</sup> Memorie van toelichting, I. Algemeen deel, § 4.1. Onafhankelijkheid en rechtspersoonlijkheid.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 128, nr. 3, blz. 13, 14.



### *c. Toezending jaarverslag aan Staten-Generaal*

Ingevolge artikel 6, tweede lid, zendt de ACM, in afwijking van artikel 18, tweede lid, van de Kzbo, het jaarverslag niet rechtstreeks aan de beide kamers der Staten-Generaal, maar eerst aan de Minister van EL&I en de Minister van I&M. Vervolgens zendt de Minister van EL&I, tezamen met zijn bevindingen en die van de Minister van I&M, het jaarverslag aan de beide kamers. De memorie van toelichting motiveert de afwijking van rechtstreekse toezending door te verwijzen naar het verleden. Daaruit zou zijn gebleken dat een brief met bevindingen van de minister in reactie op het jaarverslag van de NMa wenselijk is.<sup>23</sup>

De Afdeling merkt op dat bij de invoering van (artikel 18 van) de Kzbo, openbaarmaking van het jaarverslag uitdrukkelijk als een eigen verantwoordelijkheid van het zelfstandig bestuursorgaan werd beschouwd en niet als die van de betreffende minister.<sup>24</sup> Daarnaast merkt de Afdeling op dat de voorgestelde afwijking van de regel inzake rechtstreekse toezending thans niet geldt voor het jaarverslag van de OPTA.<sup>25</sup> Voor toezending van het jaarverslag van de NMa geldt wel een afwijking van artikel 18 Kzbo, maar deze is anders vormgegeven dan in het nu voorgestelde artikel 6, tweede lid. Ingevolge artikel 5g, derde lid, van de Mw zendt de NMa het jaarverslag rechtstreeks aan de beide kamers der Staten-Generaal en voegt de Minister van EL&I daarbij zijn bevindingen. In het onderhavige voorstel vindt de toezending evenwel niet rechtstreeks door de ACM plaats maar slechts na tussenkomst van de minister.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan het bovenstaande aandacht te besteden en het voorstel zo nodig aan te passen.

## **4. De verstrekking van gegevens of inlichtingen**

Het voorgestelde artikel 7 regelt het gebruik en de verstrekking van gegevens en inlichtingen door de ACM.

### *a. Verhouding tot de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)*

De ACM is op grond van het voorgestelde artikel 7, derde lid, aanhef en onderdeel c, bevoegd om in afwijking van het eerste lid gegevens of inlichtingen te verstrekken aan degene op wie de gegevens of inlichtingen betrekking hebben, voor zover deze gegevens of inlichtingen door of namens hem zijn verstrekt. De Afdeling merkt op dat in de toelichting<sup>26</sup> geen aandacht wordt besteed aan de verhouding van deze bepaling tot het recht op inzage van degene op wie de gegevens betrekking hebben en de verplichting van de verantwoordelijke om in bepaalde gevallen informatie te verstrekken, zoals geregeld in de Wbp.<sup>27</sup> Het voorgestelde artikellid beperkt zich tot verstrekking van gegevens of inlichtingen die door of namens de betrokkene zelf zijn verstrekt. Op basis van de Wbp heeft betrokkene evenwel recht op informatie over en recht op inzage in alle gegevens die op hem betrekking hebben, waaronder ook de gegevens die van derden afkomstig zijn.

Op grond van het vorenstaande adviseert de Afdeling artikel 7, derde lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel, aan te laten sluiten bij de Wbp.

### *b. Verhouding tot de EU-privacyrichtlijn*

Ingevolge het voorgestelde artikel 7, vierde lid, vindt verstrekking van gegevens of inlichtingen uitsluitend plaats aan een buitenlandse instelling indien de geheimhouding daarvan in voldoende mate is gewaarborgd en gewaarborgd is dat de gegevens of inlichtingen niet zullen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze worden verstrekt.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de EU-rechtelijke aspecten van dit artikel.<sup>28</sup> Zij merkt hierover het volgende op.

#### **b.1 Verstrekking aan lidstaten EU en EER-landen**

Ingevolge artikel 1, tweede lid, van Richtlijn 95/46/EG<sup>29</sup> mogen de lidstaten het vrije verkeer van

<sup>23</sup> Memorie van toelichting, I. Algemeen deel, § 4.4 Jaarverslag.

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3, blz. 26 (toelichting bij toen nog artikel 13).

<sup>25</sup> Op grond van artikel 17 van de Wet OPTA.

<sup>26</sup> Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 7, eerste, derde en vierde lid.

<sup>27</sup> Zie artikel 33 tot en met 35 van de Wbp.

<sup>28</sup> Memorie van toelichting, toelichting bij artikel 7, eerste, derde en vierde lid.

<sup>29</sup> Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG, L281/31).



persoonsgegevens binnen de EU niet beperken.<sup>30</sup> Uit het vorenstaande volgt naar het oordeel van de Afdeling dat voldoende waarborgen aanwezig mogen worden verondersteld bij instellingen in andere lidstaten van de EU. De Afdeling merkt op dat hetzelfde geldt voor instellingen in landen die behoren tot de Europese Economische Ruimte (EER).<sup>31</sup> Op grond van het Besluit van het Gemengd Comité van de EER van 25 juni 1999<sup>32</sup> maakt Richtlijn 95/46 EG deel uit van de EER-overeenkomst. Daardoor geldt voor de EER-landen hetzelfde beschermingsniveau als voor de lidstaten van de EU. De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de EU- en EER-landen uit te zonderen van de toepassing van artikel 7, vierde lid.

## b.2 Verstrekking aan derde landen

Ingevolge artikel 25, eerste lid, van Richtlijn 95/46/EG mogen lidstaten persoonsgegevens slechts naar een derde land doorgeven indien dat land een passend beschermingsniveau waarborgt. De passendheid van het beschermingsniveau dient te worden beoordeeld aan de hand van alle omstandigheden die op de doorgifte van gegevens van invloed zijn.<sup>33</sup> Het voorgestelde artikel 7, vierde lid, heeft alleen betrekking op de geheimhouding en op de beperking van het gebruik van de gegevens. Andere aspecten die van belang zijn voor een passende bescherming worden niet geregeld.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen het voorgestelde artikel 7, vierde lid, en artikel 25 van Richtlijn 95/46/EG en het voorstel zo nodig aan te passen.

## **5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage. Gezien de grote hoeveelheid kanttekeningen adviseert de Afdeling een laatste zorgvuldige controle te verrichten.**

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner.*

<sup>30</sup> Zie ook de uitleg van de Minister van Justitie in zijn brief aan de Tweede Kamer van 9 maart 2000: 'Het gegevensverkeer tussen de lidstaten onderling is ingevolge de richtlijn volledig vrij' (Kamerstukken II 1999/2000, 27 043, nr. 1, blz. 4).

<sup>31</sup> De landen die naast de EU-lidstaten tot de EER behoren zijn IJsland, Noorwegen en Liechtenstein.

<sup>32</sup> Besluit van het Gemengd Comité van de EER van 25 juni 1999, nr. 83/1999 (PbEG L 296, blz. 41-43).

<sup>33</sup> Zie artikel 25, tweede lid, van Richtlijn 95/46/EG. Bij de beoordeling van de passendheid dient rekening te worden gehouden met de aard van gegevens, met het doeleind en de duur van de voorgenomen verwerking, het land van herkomst en het land van eindbestemming, de algemene sectoriële rechtsregels die in het betrokken derde land gelden, alsmede de beroepscode en de veiligheidsmaatregelen die in die landen worden nageleefd.



## **Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.11.0432/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft**

### *Considerans*

- In de considerans de zinsnede ‘toezicht op markten’ vervangen door: toezicht op niet-financiële markten (ter onderscheiding van het toezicht op de financiële markten door de AFM).

### *Hoofdstuk 2*

- In het voorgestelde artikel 7, tweede lid, ‘een Europese verordening’ vervangen door: Europese recht.
- Het voorgestelde artikel 8 op juiste wijze redigeren (Ar. 30).

### *Hoofdstuk 3*

#### Algemeen

- Van de artikelen 13, 14, 18, 19, 22, 27 en 38 samenloopbepalingen maken (Ar. 171a–171b; de in deze artikelen te wijzigen wetten, wetsvoorstellen of artikelen zijn (nog) niet in werking getreden).

#### Artikel 14 (Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied)

- In onderdeel B, de zinsnede ‘In de artikelen 3.7, 3.8, 3.9 en 3.10’ vervangen door: In de artikelen 3.7, eerste lid, 3.8, eerste en vierde lid, 3.9, eerste lid, en 3.10, eerste lid, (Ar. 79 jo 235).

#### Artikel 15 (Boek 3 Burgerlijk Wetboek)

- Na ‘In artikel 305d’ invoegen:, eerste lid, onderdeel a, (Ar. 79 jo 235).

#### Artikel 18 (Elektriciteitswet 1998)

- In onderdeel B, de zinsnede ‘In alle onderdelen’ vervangen door verwijzingen naar artikelleden die gewijzigd worden (Ar. 79 jo 235).

#### Artikel 19 (Gaswet)

- In onderdeel B, de zinsnede ‘In alle onderdelen’ vervangen door verwijzingen naar artikelleden die gewijzigd worden (Ar. 79 jo 235).
- In onderdeel F na ‘In artikel 66’ invoegen:, derde lid, (Ar. 79 jo 235).

#### Artikel 23 (Postwet 2009)

- In onderdeel B, na ‘In artikel 9’ invoegen:, vijfde lid, (Ar. 79 jo 235).

#### Artikel 24 (Scheepvaartverkeerswet)

- Na ‘In de artikelen 14’ invoegen:, tweede lid, (Ar. 79 jo 235).
- Na ‘en 15b’ invoegen:, eerste en derde lid, (Ar. 79 jo 235).

#### Artikel 25 (Spoorwegwet)

- In onderdeel A, de zinsnede ‘In artikel 1 vervalt (...) ingevoegd:’ vervangen door: Artikel 1, onderdeel q, komt te luiden: q..
- In onderdeel B, de zinsnede ‘In de artikelen 57, 58, 60, 63, 70, 71, 72, 75 en 76’ vervangen door: In de artikelen 58, derde en vierde lid, 60, derde lid, 63, 70, eerste en tweede lid, 71, eerste tot en met vijfde lid, 72, 75 en 76, tweede lid, (Ar. 79 jo 235).
- In onderdeel D, de zinsnede ‘de aanduiding ‘2’’ vervangen door: de aanduiding ‘2.’ (Ar. 238, vijfde lid).

#### Artikel 26 (Telecommunicatiewet)

- Een onderdeel invoegen waarin de zinsnede ‘raad van bestuur van de mededingingsautoriteit’ in de artikelen 15.1, 15.2, 15.4, 18.3 en 18.19 wordt vervangen door de Autoriteit Consument en Markt (N.B. in de artikelen 18.3 en 18.19 samenloop met wijziging van de OPTA).



#### Artikel 29 (Wet documentatie vennootschappen)

- In de aanhef 'Wet documentatie vennootschappen' vervangen door: Wet controle op rechtspersonen (zie artikel 14 van die wet).
- In onderdeel B, na 'Artikel 7' invoegen:, derde lid, (Ar. 79 jo 235).

#### Artikel 31 (Wet implementatie EU- richtlijnen energie-efficiëntie)

- In onderdeel B, de zinsnede 'In de artikelen 19, 21,22 en 28' vervangen door: In de artikelen 19, eerste en tweede lid, 21, eerste en tweede lid, 22 en 28, eerste lid, (Ar. 79 jo 235).

#### Artikel 32 (Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijnen)

- In onderdeel B, de zinsnede 'In de artikelen 13, 14, 15 en 16' vervangen door: In de artikelen 13, eerste lid, 14, eerste en vierde lid, 15, eerste lid, en 16, eerste en tweede lid, (Ar. 79 jo 235).

#### Artikel 33 (Wet luchtvaart)

- In onderdeel B na 'In de artikel 8.25ea' en '8.25g' telkens invoegen:, vierde lid, (Ar. 79 jo 235).
- In onderdeel B na 'en 8.25i' invoegen:, derde lid, (Ar. 79 jo 235).
- In onderdeel C na 'vervalt' invoegen:, onder vernummering van het zesde lid tot vijfde lid (Ar. 238).

#### Artikel 34 (Wet marktordening gezondheidszorg)

- In onderdeel B, in artikel 18, eerste lid, de zinsnede ', verder in dit artikel te noemen de mededingingsautoriteit, laten vervallen, en in de overige leden de Nederlandse Mededingingsautoriteit of de mededingingsautoriteit telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

#### Artikel 35 (Wet markttoezicht registerloodsen)

- Na 'en VII' invoegen:, tweede lid, (Ar. 79 jo 235).

#### Artikel 36 (Wet onafhankelijk netbeheer)

- De zinsnede 'In de artikelen VIa, VII, IXa, IXb, en IXc' vervangen door: In de artikelen VIa, vijfde en zesde lid, VII, derde lid, IXa, vijfde lid, IXb, derde, vierde en tiende lid, en IXc, eerste, vierde en vijfde lid, (Ar. 79 jo 235).

#### Artikel 37 (Wet op het financieel toezicht)

- In onderdeel B, na 'In artikel 5:73' invoegen:, derde lid, onderdeel a, (Ar. 79 jo 235).

#### Hoofdstuk 4

- In het voorgestelde artikel 42, derde lid, na 'bestuursrechtelijke procedures' invoegen: en rechtsgedingen (Ar. 124i).
- In het voorgestelde artikel 42, vierde lid, na 'civielrechtelijke procedures' invoegen: en rechtsgedingen (Ar. 124i).
- In het voorgestelde artikel 42, achtste lid, het tijdstip van overdracht van de archiefbescheiden opnemen (Ar. 124h).
- Het voorgestelde artikel 45 op juiste wijze redigeren (Ar. 30).
- In het voorgestelde artikel 45 de zinsnede 'artikelen 36 tot en met 38' vervangen door: artikelen 42 tot en met 44.

#### Hoofdstuk 5

- Verwijzingen in andere wetten naar de (in te trekken) Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit laten vervallen (zie onder meer art. 39 van de Postwet en artikel 18.19 van de Telecommunicatiewet).



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om het toezicht op markten te stroomlijnen ter bevordering van de kwaliteit van het toezicht en de bescherming van het belang van de consument, en daarom regels te stellen die het toezicht zoveel mogelijk onderbrengen bij één onafhankelijke toezichthouder;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### HOOFDSTUK 1. BEGRIPSBEPALINGEN

#### Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- *Europese verordening*: een verordening als bedoeld in artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- *Autoriteit Consument en Markt*: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid;
- *Onze Minister*: Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

### HOOFDSTUK 2. DE AUTORITEIT CONSUMENT EN MARKT

#### Artikel 2

1. Er is een Autoriteit Consument en Markt.
2. De Autoriteit Consument en Markt is belast met de taken die haar bij of krachtens de wet zijn opgedragen.

#### Artikel 3

1. De Autoriteit Consument en Markt bestaat uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden, onder wie de voorzitter.
2. Benoeming vindt plaats op grond van de deskundigheid die nodig is voor de uitoefening van de taken van de Autoriteit Consument en Markt alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring.
3. 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.
4. In het geval van een vacature vormen de overblijvende leden voor een periode van ten hoogste negen maanden nadat de vacature is ontstaan de Autoriteit Consument en Markt, met de bevoegdheden van de voltallige Autoriteit Consument en Markt.
5. Onverminderd artikel 13, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen heeft een lid geen financiële of andere belangen waardoor zijn onpartijdigheid in het geding kan zijn.
6. Onverminderd artikel 12 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen maakt Onze Minister een besluit tot ontslag bekend door kennisgeving van de zakelijke inhoud van dat besluit in de Staatscourant. De redenen van het ontslag worden in die kennisgeving openbaar gemaakt indien de betrokkene daarom verzoekt.

#### Artikel 4

1. De Autoriteit Consument en Markt stelt een bestuursreglement vast.
2. De Autoriteit Consument en Markt maakt het bestuursreglement na de goedkeuring, bedoeld in artikel 11 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, bekend in de Staatscourant.



## Artikel 5

1. Onze Minister stelt ten behoeve van de uitvoering van de in artikel 2, tweede lid, bedoelde taken, personeel ter beschikking van de Autoriteit Consument en Markt.
2. De Autoriteit Consument en Markt stelt een mandaatregeling op ten aanzien van de bevoegdheden van het personeel.
3. De mandaatregeling behoeft de goedkeuring van Onze Minister. Onze Minister onthoudt zijn goedkeuring indien de mandaatregeling naar zijn oordeel een goede taakuitoefening door de Autoriteit Consument en Markt kan belemmeren. De mandaatregeling wordt na goedkeuring door de Autoriteit Consument en Markt bekendgemaakt in de Staatscourant.
4. Indien Onze Minister van oordeel is dat de mandaatregeling een goede taakuitoefening belemmert, kan hij de Autoriteit Consument en Markt verzoeken de mandaatregeling te wijzigen.
5. Indien de Autoriteit Consument en Markt binnen dertien weken geen gevolg heeft gegeven aan een verzoek als bedoeld in het vierde lid kan Onze Minister de Autoriteit Consument en Markt opdragen de mandaatregeling op een door hem gewenste wijze aan te passen.

## Artikel 6

1. Onverminderd artikel 18, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bevat het jaarverslag een globale beschrijving van de ontwikkeling van de markt in de postsector en de telecommunicatiesector.
2. In afwijking van artikel 18, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zendt de Autoriteit Consument en Markt het jaarverslag aan Onze Minister en aan Onze Minister van Infrastructuur en Milieu. Onze Minister zendt het jaarverslag aan de beide Kamers der Staten-Generaal en voegt daarbij zijn bevindingen omtrent het jaarverslag, alsmede de bevindingen van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu.

## Artikel 7

1. Gegevens of inlichtingen welke in verband met enige werkzaamheid ten behoeve van de uitvoering van een taak als bedoeld in artikel 2, tweede lid, zijn verkregen mogen uitsluitend worden gebruikt voor de uitvoering van die taak of enige andere taak als bedoeld in artikel 2, tweede lid.
2. Het eerste lid is niet van toepassing voor zover een Europese verordening of een wettelijk voorschrift het gebruik van verkregen gegevens of inlichtingen regelt.
3. In afwijking van het eerste lid is de Autoriteit Consument en Markt bevoegd gegevens of inlichtingen te verstrekken aan:
  - a. een bestuursorgaan, indien bij regeling van Onze Minister is bepaald dat verstrekking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een aan dat bestuursorgaan opgedragen taak,
  - b. een buitenlandse instelling, indien het gaat om gegevens of inlichtingen die van betekenis zijn of kunnen zijn voor de uitoefening van de taak van die buitenlandse instelling en die buitenlandse instelling op grond van nationale wettelijke regels is belast met de toepassing van regels op dezelfde gebieden als waarop de taken, bedoeld in artikel 2, tweede lid, betrekking hebben, of
  - c. degene op wie de gegevens of inlichtingen betrekking hebben voor zover deze gegevens of inlichtingen door of namens hem zijn verstrekt.
4. Verstrekking aan een in het derde lid, onder a, bedoeld bestuursorgaan of aan een in het derde lid, onder b, bedoelde buitenlandse instelling vindt uitsluitend plaats indien:
  - a. de geheimhouding van de gegevens of inlichtingen in voldoende mate is gewaarborgd, en
  - b. voldoende is gewaarborgd dat de gegevens of inlichtingen niet zullen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze worden verstrekt.

## Artikel 8

Onze Minister kan nadere regels vaststellen over de in artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bedoelde verstrekking van gegevens of inlichtingen van de Autoriteit Consument en Markt aan Onze Minister of Onze Minister van Infrastructuur en Milieu en nadere regels over de verstrekking van gegevens of inlichtingen door Onze Minister of Onze Minister van Infrastructuur en Milieu aan de Autoriteit Consument en Markt.



#### **Artikel 9**

1. Onze Minister en Onze Minister van Infrastructuur en Milieu onthouden zich van instructies die op een individuele zaak betrekking hebben.
2. De leden en het personeel van de Autoriteit Consument en Markt verlangen of ontvangen geen instructies die op een individuele zaak betrekking hebben.

#### **Artikel 10**

1. In afwijking van artikel 22, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan Onze Minister of Onze Minister van Infrastructuur en Milieu een besluit van de Autoriteit Consument en Markt uitsluitend vernietigen indien het een besluit van algemene strekking betreft en de vernietiging geschiedt wegens onbevoegdheid van de Autoriteit Consument en Markt.
2. Artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

#### **Artikel 11**

Indien de Autoriteit Consument en Markt bij werkzaamheden ten behoeve van de uitvoering van een wet die valt onder de verantwoordelijkheid van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu haar taak ernstig verwaarloost, treft Onze Minister de in artikel 23, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bedoelde voorzieningen na overleg met Onze Minister van Infrastructuur en Milieu.

#### **Artikel 12**

Onze Minister stelt het verslag, bedoeld in artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, op na overleg met Onze Minister van Infrastructuur en Milieu.

### **HOOFDSTUK 3. WIJZIGING VAN ANDERE WETTEN**

#### **Artikel 13**

De Aanbestedingswet 20.. wordt gewijzigd als volgt:

A

In artikel 1.1 vervalt de begripsomschrijving van 'raad' en wordt in de alfabetische rangorde de volgende begripsomschrijving ingevoegd:

*Autoriteit Consument en Markt:* de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;

B

In de artikelen 4.7, 4.20, 4.21, 4.22 en 4.23 wordt 'raad' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

C

In artikel 4.24 wordt 'Nederlandse Mededingingsautoriteit' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

#### **Artikel 14**

De Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied wordt gewijzigd als volgt:

A

In artikel 1.1 vervalt de begripsomschrijving van 'raad' en wordt in de alfabetische rangorde de volgende begripsomschrijving ingevoegd:

*Autoriteit Consument en Markt:* de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;





B

In de artikelen 3.7, 3.8, 3.9 en 3.10 wordt 'raad' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

C

In artikel 3.11 wordt 'Nederlandse Mededingingsautoriteit' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

### **Artikel 15**

In artikel 305d van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek wordt 'Consumentenautoriteit' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

### **Artikel 16**

De Dienstenwet wordt gewijzigd als volgt:

A

In artikel 1 vervalt de begripsomschrijving van Consumentenautoriteit en wordt in de alfabetische rangorde de volgende begripsomschrijving ingevoegd:

*Autoriteit Consument en Markt*: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;.

B

In de artikelen 6, 18, 24, 26 en 27, wordt 'Consumentenautoriteit' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

### **Artikel 17**

In artikel 48, vierde lid, van de Drinkwaterwet wordt 'de Nederlandse mededingingsautoriteit, bedoeld in artikel 2 van de Mededingingswet' vervangen door: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

### **Artikel 18**

De Elektriciteitswet 1998 wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 1, eerste lid, onderdeel e, komt te luiden:

e. *Autoriteit Consument en Markt*: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;.

B

In alle onderdelen waarin de zinsnede 'raad van bestuur van de mededingingsautoriteit' voorkomt wordt die zinsnede telkens vervangen door: 'Autoriteit Consument en Markt'.

C

Artikel 5c, eerste lid, komt te luiden:

1. Onverminderd de verplichting tot het opstellen van een jaarverslag, bedoeld in artikel 18, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, brengt de Autoriteit Consument en Markt jaarlijks verslag uit over de uitvoering van haar taken, bedoeld in artikel 5, eerste lid. Het verslag bevat een overzicht van de behaalde resultaten en genomen maatregelen.

D

De artikelen 6 en 7, derde, vierde en vijfde lid, vervallen.



E

In artikel 80 wordt 'Nederlandse Mededingingsautoriteit' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

### Artikel 19

De Gaswet wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 1, eerste lid, onderdeel r, komt te luiden:

r. *Autoriteit Consument en Markt*: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;

B

In alle onderdelen waarin de zinsnede 'raad van bestuur van de mededingingsautoriteit' voorkomt wordt die zinsnede telkens vervangen door: 'Autoriteit Consument en Markt'.

C

Artikel 1e, eerste lid, komt te luiden:

1. Onverminderd de verplichting tot het opstellen van een jaarverslag, bedoeld in artikel 18, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, brengt de Autoriteit Consument en Markt jaarlijks verslag uit over de uitvoering van haar taken, bedoeld in artikel 1a, eerste lid. Het verslag bevat een overzicht van de behaalde resultaten en genomen maatregelen.

D

De artikelen 1f en 1g, derde, vierde en vijfde lid, vervallen.

E

Artikel 1h wordt gewijzigd als volgt:

1. Onder vernummering van het tweede lid tot vijfde lid worden drie leden ingevoegd, luidende:
  2. Gegevens of inlichtingen omtrent een gasbedrijf, een gasbeurs, een netgebruiker of een afnemer, welke door Onze Minister in verband met enige werkzaamheid ten behoeve van de uitvoering van deze wet of verordening 715/2009 zijn verkregen, mogen uitsluitend voor de toepassing van deze wet, verordening 715/2009, verordening 713/2009, de Mededingingswet, de Elektriciteitswet 1998, de Warmtewet en de artikelen 4.4 en 4.5 van de Wet handhaving consumentenbescherming worden gebruikt.
  3. In afwijking van het tweede lid is Onze Minister bevoegd bescheiden, gegevens of inlichtingen, bedoeld in het tweede lid, te verstrekken aan:
    - a. een buitenlandse instelling, die op grond van nationale wettelijke regels is belast met de toepassing van de regels op het gebied van gas, voor zover die bescheiden, gegevens en inlichtingen van betekenis zijn of kunnen zijn voor de uitoefening van de taak van die instelling;
    - b. een bestuursorgaan dat op grond van deze wet of van een andere wettelijke regeling dan deze wet is belast met taken die de toepassing of mede de toepassing van bepalingen op het gebied van gas betreffen, voor zover die bescheiden, gegevens of inlichtingen van betekenis kunnen zijn voor de uitoefening van de taak van dat bestuursorgaan;
    - c. het Agentschap, voor zover die bescheiden, gegevens of inlichtingen van betekenis kunnen zijn voor de uitoefening van de taak van het Agentschap.
  4. Op basis van het derde lid kunnen uitsluitend bescheiden, gegevens of inlichtingen worden verstrekt indien:
    - a. de geheimhouding van de bescheiden, gegevens of inlichtingen in voldoende mate is gewaarborgd, en
    - b. voldoende is gewaarborgd dat de bescheiden, gegevens of inlichtingen niet zullen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze worden verstrekt.



2. In het vijfde lid wordt 'artikel 1g, eerste tot en met derde lid,' vervangen door: artikel 1g, eerste en tweede lid, en het tweede tot en met vierde lid.

F

In artikel 66 wordt 'Nederlandse Mededingingsautoriteit' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

### **Artikel 20**

Artikel 28, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007 wordt gewijzigd als volgt:

1. Onderdeel g komt te luiden:

g. de Autoriteit Consument en Markt voor de uitvoering van haar taken;

2. Onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel h door een punt, vervallen de onderdelen i en j.

### **Artikel 21**

De Loodsenwet wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 1, eerste lid, wordt gewijzigd als volgt:

1. Onderdeel i, komt te luiden:

i. *Autoriteit Consument en Markt*: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;.

2. Onderdeel j vervalt.

B

In het opschrift van Hoofdstuk VIIA, § 2, wordt 'Nederlandse Mededingingsautoriteit' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

C

In de artikelen 9, 13, 21, 27b, 27c, 27d, 27e, 27f, 27g, 27h, 27j, 27k, 27l, 45b, 45c, 45e, 45f, 45g, 45h en 46 wordt 'raad van bestuur' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

### **Artikel 22**

De Mededingingswet wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 1 wordt gewijzigd als volgt:

1. Onderdeel b komt te luiden:

b. *Autoriteit Consument en Markt*: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;.

2. Onderdeel c vervalt.

B

De artikelen 2 tot en met 4, 4b, 5a, 5e, 5f, 5g, 5h en 5l vervallen.

C

In de artikelen 5, 5b, 5c, 5d, 9, 13, 15, 25, 25e, 25i, 28, 30, tweede lid, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43,



44, 45, 46, 47, 49a, 49c, 50, 55a, 56, 58, 59, 59a, 62, 66, 68a, 69, 70, 70a, 70b, 70c, 71, 72, 73, 74, 75, 76a, 77a, 79, 83, 84, 87, 88, 89a, 89c, 89d, 89h, 92 en 93 wordt 'raad' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

D

In artikel 82b wordt 'mededingingsautoriteit' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

E

De artikelen 90 en 91 vervallen.

### **Artikel 23**

De Postwet 2009 wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 1, eerste lid, wordt gewijzigd als volgt:

1. Onderdeel b, komt te luiden:

b. *Autoriteit Consument en Markt*: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;

2. Onderdeel c vervalt.

B

In artikel 9 wordt 'Het college' vervangen door: De Autoriteit Consument en Markt.

C

In de artikelen 23, 25, 27, 30, 31, 33, 37, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64 en 66 wordt 'het college' telkens vervangen door: de Autoriteit Consument en Markt.

D

In artikel 33 wordt 'zijn' vervangen door: haar.

E

Artikel 39 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid wordt 'hij' vervangen door 'zij' en wordt 'de hem bij of krachtens deze wet en de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit opgedragen taken' vervangen door: de haar bij of krachtens deze wet opgedragen taken.

2. In het derde lid wordt 'zijn' vervangen door: haar respectievelijk zijn.

3. In het vierde lid wordt na 'welke' ingevoegd: door Onze Minister.

4. In het vijfde lid wordt 'zijn toezichthoudende taken' vervangen door: haar toezichthoudende taken.

F

Artikel 40 komt te luiden:

### **Artikel 40**

Voor zover bij de uitoefening van bevoegdheden op grond van het bepaalde bij of krachtens deze wet begrippen worden uitgelegd die worden gehanteerd bij de toepassing van artikel 24 van de Mededingingswet, geschiedt de uitoefening van die bevoegdheden op een wijze die in overeenstemming is met de wijze waarop toepassing wordt gegeven aan artikel 24 van de Mededingingswet.



## G

In artikel 51, eerste lid wordt 'hij' vervangen door: zij respectievelijk hij.

## H

In het opschrift van Hoofdstuk 9 wordt 'college' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

### **Artikel 24**

In de artikelen 14a en 15ba van de Scheepvaartverkeerswet wordt 'raad van bestuur van de Nederlandse mededingingsautoriteit' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

### **Artikel 25**

De Spoorwegwet wordt gewijzigd als volgt:

#### A

In artikel 1 vervalt de begripsomschrijving van 'raad van bestuur NMa' en wordt in de alfabetische rangorde de volgende begripsomschrijving ingevoegd:

*Autoriteit Consument en Markt:* de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;

#### B

In de artikelen 57, 58, 60, 63, 70, 71, 72, 75 en 76 wordt 'raad van bestuur NMa' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

#### C

In het opschrift van Hoofdstuk 6, § 2, wordt 'Nederlandse Mededingingsautoriteit' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

#### D

Artikel 72 wordt gewijzigd als volgt:

1. Het eerste lid alsmede de aanduiding '2' voor het tweede lid vervallen.
2. In de tekst wordt 'raad van bestuur NMa' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

### **Artikel 26**

De Telecommunicatiewet wordt gewijzigd als volgt:

#### A

Artikel 1.1 wordt gewijzigd als volgt:

1. Onderdeel b komt te luiden:

*b. Autoriteit Consument en Markt:* de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;
2. Onderdeel c vervalt.
3. In onderdeel ddd wordt 'het college' vervangen door: de Autoriteit Consument en Markt.

#### B

In de artikelen 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.12, 3.13, 3.20, 3.25, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.7, 4.8, 4.10, 5.3, 5.8, 6.1, 6.2, 6.5, 6a.1, 6a.2, 6a.3, 6a.4, 6a.4a, 6a.4b, 6a.5, 6a.6, 6a.7, 6a.8, 6a.9, 6a.10, 6a.11, 6a.12, 6a.13, 6a.14, 6a.15, 6a.20, 6a.21, 6a.21a, 6a.22, 6b.1, 6b.2, 6b.4, 6b.5, 7.3a, 7.3b, 7.3c, 7.3d, 7.4, 7.8, 8.5, 8.6, 8.7, 9.2, 9.3, 9.5, 11.3a, 11.4, 11.8a, 11.12, 12.2, 12.3, 12.4, 12.5, 12.6, 12.8, 12.9, 15.1, 15.2a, 16.1, 17.1, 18.3,



18.3a, 18.7, 18.12, 18.20, 19.2, 19.3, 19.11 en 20.16 wordt 'het college' telkens vervangen door: de Autoriteit Consument en Markt.

#### C

In de artikelen 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 3.13, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.10, 5.3, 5.8, 6.1, 6.2, 6a.1, 6a.2, 6a.4a, 6a.6, 6a.7, 6a.8, 6a.9, 6a.10, 6a.11, 6a.12, 6a.13, 6a.14, 6a.16, 6a.17, 6a.18, 6a.21, 6a.21a, 6b.2, 6b.3, 6b.5, 7.3a, 7.3b, 12.2, 12.3, 12.5, 12.6, 12.8, 12.9, 15.2, 15.2a, 15.4, 18.2a, 18.3 en 18.20 wordt 'Het college' telkens vervangen door: De Autoriteit Consument en Markt.

#### D

In de artikelen 1.3, 6a.2, 6a.3 en 6a.21 wordt 'hij' telkens vervangen door: zij.

#### E

In de artikelen 1.3, 6a.1, tweede, zevende en negende lid, 6b.4, 18.20, eerste lid, onderdeel c, wordt 'zijn' telkens vervangen door: haar.

#### F

In artikel 4.10, zesde lid, wordt 'hem' vervangen door: haar.

#### G

In het opschrift van § 12.2 wordt 'het college' vervangen door: de Autoriteit Consument en Markt.

#### H

In de artikelen 15.1, 15.2 en 15.4 wordt 'raad van bestuur van de mededingingsautoriteit' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

#### I

Artikel 18.3 wordt gewijzigd als volgt:

1. Het tweede en derde lid vervallen.
2. Het vierde lid wordt vernummerd tot tweede lid.

#### J

In artikel 18.7, eerste en vijfde lid, wordt 'zijn' vervangen door: zijn, onderscheidenlijk haar,.

#### K

Artikel 18.19 vervalt.

### **Artikel 27**

De Warmtewet wordt gewijzigd als volgt:

#### A

Artikel 1, onderdeel b, komt te luiden:

b. *Autoriteit Consument en Markt*: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;

#### B

In de artikelen 5, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 40 en 44 wordt 'raad van bestuur van de mededingingsautoriteit' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.



C

In artikel 14 wordt 'artikel 13' vervangen door: artikel 13, eerste en tweede lid,.

### **Artikel 28**

De Eerste titel van het Eerste Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt gewijzigd als volgt:

A

In het opschrift van de Vijfde A afdeling wordt 'raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

B

In artikel 44a wordt 'raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

### **Artikel 29**

De Wet documentatie vennootschappen wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 3, tweede lid, onderdeel e, komt te luiden:

- e. Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, voor zover het gegevens betreft die verwerkt worden door de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;.

B

Artikel 7, onderdeel e, komt te luiden:

- e. Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, voor zover het gegevens betreft die verstrekt worden door de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;.

### **Artikel 30**

De Wet handhaving consumentenbescherming wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 1.1, onderdeel c, komt te luiden:

- c. *Autoriteit Consument en Markt*: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;.

B

In het opschrift van Hoofdstuk 2 wordt 'consumentenautoriteit' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

C

De artikelen 2.1, , 2.6, derde lid, 10.1 en 10.2 vervallen.

D

In de artikelen 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.9, 2.10, 2.23, 2.24, 3.13, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 5.1 en 6.3, wordt 'Consumentenautoriteit' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.



## E

In artikel 2.4, eerste lid, wordt 'Onze Minister' vervangen door: de Autoriteit Consument en Markt.

## F

Vóór artikel 2.9 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

### **Artikel 2.8**

1. De Autoriteit Consument en Markt kan een bindende aanwijzing tot naleving van deze wet opleggen.
2. Indien de Autoriteit Consument en Markt van oordeel is dat een bindende aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, wordt overtreden kan zij de overtreder opleggen:
  - a. een last onder dwangsom;
  - b. een bestuurlijke boete.

## G

In artikel 2.9, tweede lid, wordt 'last onder dwangsom of bestuurlijke boete' vervangen door: last onder dwangsom of bestuurlijke boete, opgelegd krachtens deze paragraaf,.

## H

Artikel 2.10 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid vervalt de zinsnede 'zijn de artikelen 5:32, tweede lid, tot en met 5:39 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing,' alsmede de zinsnede 'en is artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht van overeenkomstige toepassing'.
2. Toegevoegd wordt een nieuw lid, luidende:
3. Aan een last onder dwangsom, opgelegd krachtens deze paragraaf, kunnen voorschriften worden verbonden die redelijkerwijs noodzakelijk zijn om effectieve controle op de uitvoering van de last te verzekeren.

## I

Artikel 2.15 komt te luiden:

### **Artikel 2.15**

De bestuurlijke boete, bedoeld in de artikelen 2.8 en 2.9 bedraagt ten hoogste € 450.000.

## J

Artikel 2.23 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid wordt 'omtrent het opleggen van een last onder dwangsom of bestuurlijke boete' vervangen door: omtrent het opleggen van een bindende aanwijzing, last onder dwangsom of bestuurlijke boete.
2. In het tweede en derde lid wordt 'de overtreder' telkens vervangen door: degene tot wie de beschikking zich richt.
3. In het tweede lid wordt 'indien het een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom dan wel een bestuurlijke boete betreft' vervangen door: tenzij het een toezegging door de overtreder dat een overtreding zal worden gestaakt betreft.

## K

Artikel 3.4 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het tweede lid, onderdeel a, wordt 'de artikelen 2.10 2.23 en 2.24' vervangen door: de artikelen 2.8, 2.10, 2.23 en 2.24.





2. In het vierde lid wordt 'de artikelen 2.10, 2.15, 2.23, 2.24 en 4.3, tweede lid,' vervangen door: de artikelen 2.8, 2.10, 2.15, 2.23, 2.24 en 4.3, tweede lid,.

L

In de artikelen 3.6, derde lid, 3.8, derde lid, en 3.12, derde lid, wordt 'De artikelen 2.4, tweede lid, 2.10, 2.23 en 2.24' telkens vervangen door: De artikelen 2.4, tweede lid, 2.10, eerste en tweede lid, 2.23 en 2.24.

M

Artikel 3.10 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het derde lid wordt 'De artikelen 2.4, tweede lid, 2.10, 2.15, 2.23 en 2.24' vervangen door: De artikelen 2.4, tweede lid, 2.10, eerste en tweede lid, 2.23 en 2.24.

2. Er wordt een nieuw lid toegevoegd, luidende:

4. De in het tweede lid bedoelde bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie geldboete, bedoeld in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht.

N

Artikel 4.1, eerste lid, wordt gewijzigd als volgt:

1. De onderdelen b en c vervallen.
2. Onderdeel d wordt geletterd onderdeel b.

O

Artikel 5.1 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid, aanhef, het tweede lid, aanhef, en het vijfde lid wordt 'Onze Minister' vervangen door: De Autoriteit Consument en Markt.

2. Het tweede lid, onderdeel b en e, vervalt.

3. In het tweede lid worden de onderdelen c en d geletterd b en c en worden de onderdelen f, g en h geletterd d, e en f.

4. In het derde lid wordt 'onderdelen b tot en met h' vervangen door: onderdelen b tot en met f.

P

In artikel 6.1 wordt 'Onze Minister' telkens vervangen door: De Autoriteit Consument en Markt.

Q

Artikel 6.3, derde tot en met vijfde lid, vervalt.

### **Artikel 31**

De Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 1, onderdeel h, komt te luiden:

- h. *Autoriteit Consument en Markt*: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

B

In de artikelen 19, 21, 22 en 28 wordt 'raad van bestuur van de mededingingsautoriteit' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.



## Artikel 32

De Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijnen aanbesteden wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 1, onderdeel m, komt te luiden:

*m. Autoriteit Consument en Markt: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;*

B

In de artikelen 13, 14, 15 en 16 wordt 'raad' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

C

In artikel 17 wordt 'Nederlandse Mededingingsautoriteit' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

## Artikel 33

De Wet luchtvaart wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 8.1b, eerste lid, wordt gewijzigd als volgt:

1. De begripsomschrijving van 'raad' vervalt.
2. Onder vervanging van de punt aan het slot van de begripsomschrijving van 'representatieve organisatie' door een puntkomma, wordt in de alfabetische rangorde de volgende begripsomschrijving ingevoegd:

*Autoriteit Consument en Markt: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;*

B

In de artikelen 8.25ea, 8.25f, 8.25g, 8.25ga, 8.25h, en 8.25i wordt 'raad' telkens vervangen door 'Autoriteit Consument en Markt'.

C

Artikel 8.25h, vijfde lid, vervalt.

D

In artikel 11.14a, eerste lid, wordt 'de bij besluit van de raad van de Nederlandse Mededingingsautoriteit aangewezen ambtenaren van de Nederlandse Mededingingsautoriteit' vervangen door: de bij besluit van de Autoriteit Consument en Markt aangewezen ambtenaren van de Autoriteit Consument en Markt.

E

In het opschrift van § 11.2.4. wordt 'Nederlandse Mededingingsautoriteit' vervangen door: de Autoriteit Consument en Markt.

## Artikel 34

De Wet marktordening gezondheidszorg wordt gewijzigd als volgt:

A

In artikel 17, eerste lid, onderdeel a, wordt 'Nederlandse Mededingingsautoriteit' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.



## B

Artikel 18 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid wordt 'de Nederlandse Mededingingsautoriteit' vervangen door: de Autoriteit Consument en Markt.
2. In het eerste en derde tot en met vijfde lid, wordt 'de mededingingsautoriteit' telkens vervangen door: de Autoriteit Consument en Markt.
3. In het tweede lid wordt 'de Mededingingsautoriteit' vervangen door: de Autoriteit Consument en Markt.

## C

Artikel 70, tweede lid, komt te luiden:

2. De zorgautoriteit verstrekt desgevraagd aan de Autoriteit Consument en Markt, de Nederlandse Bank, de Stichting Autoriteit Financiële Markten, het College bescherming persoonsgegevens en de FIOD-ECD die gegevens en inlichtingen die van belang kunnen zijn voor de uitoefening van hun wettelijke taken.

### **Artikel 35**

In de artikelen VI en VII van de Wet markttoezicht registerloosden wordt 'raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

### **Artikel 36**

In de artikelen VIa, VII, IXa, IXb en IXc van de Wet onafhankelijk netbeheer wordt 'raad van bestuur van de mededingingsautoriteit' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

### **Artikel 37**

De Wet op het financieel toezicht wordt gewijzigd als volgt:

#### A

Artikel 1:25a wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid wordt de zinsnede 'De raad, bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van de Mededingingswet,' vervangen door: De Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt,.
2. In het derde lid wordt 'de raad, bedoeld in het eerste lid,' vervangen door: de Autoriteit Consument en Markt.

#### B

In artikel 5:73 wordt 'Nederlandse Mededingingsautoriteit' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

### **Artikel 38**

De Wet personenvervoer 2000 wordt gewijzigd als volgt:

#### A

Artikel 1 wordt gewijzigd als volgt:

1. Onderdeel c komt te luiden:

*c. Autoriteit Consument en Markt: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt;*

2. Onderdeel d verval.



B

In het opschrift van Hoofdstuk 1, § 5, wordt 'raad van bestuur van de mededingingsautoriteit' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

C

In de artikelen 15, 19, 19a, 56, 63, 87, 93, 93a, 94, 95, 96, 96a en 124d wordt 'raad van bestuur van de mededingingsautoriteit' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

D

Artikel 18 vervalt.

E

In de artikelen 87 en 124d wordt 'Nederlandse Mededingingsautoriteit' telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

### **Artikel 39**

Artikel 27 van de Wet post BES wordt gewijzigd als volgt:

1. In het tweede lid wordt 'het college genoemd in artikel 2 van de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit' vervangen door: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

2. In het tweede lid wordt 'is het college bevoegd' vervangen door: is de Autoriteit Consument en Markt bevoegd.

3. In het derde lid wordt 'het college genoemd in artikel 2 van de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit' vervangen door: de Autoriteit Consument en Markt.

### **Artikel 40**

Artikel 44b van de Wet telecommunicatievoorzieningen BES wordt gewijzigd als volgt:

1. In het tweede lid wordt 'het college genoemd in artikel 2 van de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit' vervangen door: de Autoriteit Consument en Markt, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

2. In het tweede lid wordt 'is het college bevoegd' vervangen door: is de Autoriteit Consument en Markt bevoegd.

3. In het derde lid wordt 'het college genoemd in artikel 2 van de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit' vervangen door: de Autoriteit Consument en Markt.

### **Artikel 41**

In artikel 4 van de Wet toezicht collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten wordt 'Nederlandse Mededingingsautoriteit' vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

## **HOOFDSTUK 4. OVERGANGSBEPALINGEN**

### **Artikel 42**

1. Besluiten van de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, het college voor de post- en telecommunicatiemarkt of de Consumentenautoriteit worden na inwerkingtreding van deze wet aangemerkt als besluiten van de Autoriteit Consument en Markt.

2. Aanvragen en bezwaarschriften, ingediend bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit, het college voor de post- en telecommunicatiemarkt of de Consumentenautoriteit, worden na inwerkingtreding van deze wet aangemerkt als aanvragen en bezwaarschriften, ingediend bij de Autoriteit Consument en Markt.

3. In bestuursrechtelijke procedures treedt op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet de



Autoriteit Consument en Markt in de plaats van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, het college voor de post- en telecommunicatiemarkt of de Consumentenautoriteit.

4. In civielrechtelijke procedures treedt op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet de Staat in de plaats van het college voor de post- en telecommunicatieautoriteit.
5. In overeenkomsten treedt op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet de Staat in de plaats van het college voor de post- en telecommunicatieautoriteit.
6. In samenwerkingsprotocollen treedt op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet de Autoriteit Consument en Markt in de plaats van de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, het college voor de post- en telecommunicatiemarkt of de Consumentenautoriteit.
7. In zaken waarin voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet aan de Nationale ombudsman is verzocht een onderzoek te doen dan wel de Nationale ombudsman een onderzoek heeft ingesteld naar een gedraging die kan worden toegerekend aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit, het college voor de post- en telecommunicatiemarkt of de Consumentenautoriteit, treedt de Autoriteit Consument en Markt op dat tijdstip in de plaats van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, het college voor de post- en telecommunicatiemarkt respectievelijk de Consumentenautoriteit.
8. Archiefbescheiden van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, het college voor de post- en telecommunicatiemarkt en de Consumentenautoriteit worden overgedragen aan de Autoriteit Consument en Markt, voor zover zij niet overeenkomstig de Archiefwet 1995 zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats.

#### **Artikel 43**

1. De vaststelling door de Autoriteit Consument en Markt van een begroting als bedoeld in artikel 25 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen vindt voor het eerst plaats ten aanzien van het kalenderjaar na dat waarin deze wet in het Staatsblad is geplaatst.
2. Onze Minister stelt voor de Autoriteit Consument en Markt een voorlopig bestuursreglement vast. Het voorlopig reglement geldt totdat het bestuursreglement van de Autoriteit Consument en Markt de goedkeuring van Onze Minister heeft verkregen.
3. De vaststelling door de Autoriteit Consument en Markt van een jaarverslag als bedoeld in artikel 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen vindt voor het eerst plaats ten aanzien van het kalenderjaar waarin deze wet in het Staatsblad is geplaatst en betreft dan geheel of gedeeltelijk de taakuitoefening van de Nederlandse Mededingingsautoriteit onderscheidenlijk het college voor de post- en telecommunicatiemarkt onderscheidenlijk de Consumentenautoriteit.

#### **Artikel 44**

1. Met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 2 van deze wet is het personeel van het college voor de post- en telecommunicatiemarkt aangesteld in algemene dienst van het Rijk.
2. De overgang van de in het eerste lid bedoelde personeelsleden vindt plaats met een rechtspositie die als geheel ten minste gelijkwaardig is aan die welke voor elk van hen gold bij het college voor de post- en telecommunicatiemarkt.
3. Op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 2 van deze wet gaan de vermogensbestanddelen van het college voor de post- en telecommunicatiemarkt onder algemene titel over op de Staat tegen een door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Financiën te bepalen waarde.
4. Ingeval krachtens het derde lid registergoederen overgaan, doet Onze Minister van Financiën de overgang van die registergoederen onverwijld inschrijven in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 24, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing.

#### **Artikel 45**

Voor zover de artikelen 36 tot en met 38 daarin niet voorzien, stelt Onze Minister regels met betrekking tot de gevolgen van de inwerkingtreding van deze wet. Deze regels gelden uiterlijk tot en met 31 december van het kalenderjaar na dat waarin zij in werking zijn getreden. Van het vaststellen van deze



---

regels wordt kennis gegeven aan de beide kamers der Staten-Generaal.

## **HOOFDSTUK 5. SLOTBEPALINGEN**

### **Artikel 46**

De Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit wordt ingetrokken.

### **Artikel 47**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

### **Artikel 48**

Deze wet wordt aangehaald als: Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,*

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,*



## MEMORIE VAN TOELICHTING

### I. Algemeen

#### 1. Inleiding en doel van het wetsvoorstel

Het kabinet streeft naar een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid met minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders. In het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst is uitgewerkt op welke wijze de overheid krachtig, klein en dienstverlenend kan worden. Een onderdeel van het uitvoeringsprogramma, project 15, is de clustering van toezichthouders op niet-financiële markten. Het betreft toezichthouders die actief zijn in de rol van 'marktmeester' op de niet-financiële markten: de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatieautoriteit (OPTA) en de Consumentenautoriteit (CA). Deze toezichthouders zijn belast met markttoezicht op soms dezelfde deelmarkten, hebben daarvoor vergelijkbare expertise in huis en maken deels soortgelijke marktanalyses.

Het voorliggende wetsvoorstel, dat is afgestemd met de Minister van Infrastructuur en Milieu, strekt tot oprichting van de Autoriteit Consument en Markt ('ACM'). In de ACM zullen NMa, OPTA en CA samengaan. Doel van de oprichting van de ACM is vergroting van de effectiviteit en de efficiëntie van het markttoezicht in Nederland. De compacte en slagvaardige Autoriteit Consument en Markt kan flexibel en integraal inspelen op nieuwe ontwikkelingen zoals internationalisering, technologische ontwikkelingen en veranderde markten en marktontwikkelingen. Binnen de ACM kan gemakkelijker gebruik worden gemaakt van beschikbare expertise, kennis en informatie, hetgeen de kwaliteit van het toezicht ten goede komt. Oprichting van de ACM zal leiden tot besparingen. Besparingsmogelijkheden zijn gelegen in het wegnemen van samenloop van taken, efficiëntere inzet van personeel en het delen van specialistische kennis en ondersteuning. Tot slot kan de oprichting van de ACM op termijn leiden tot een vermindering van de regeldruk.

Deze toelichting wordt mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gegeven. In de brieven van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 28 maart 2011 en 8 juli 2011 (Kamerstukken II, 2010/11, 31 490, nrs. 55 en 69) is de Tweede Kamer eerder geïnformeerd over de samenvoeging van de NMa, OPTA en CA en de instelling en vormgeving van de ACM.

#### 2. Taakgebied van de Autoriteit Consument en Markt

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op markttoezicht op de niet-financiële markten (hierna kortweg: markttoezicht). Het betreft drie typen van markttoezicht die tot doel hebben om markten goed te laten werken en die een sterke samenhang kennen: mededingingstoezicht, sectorspecifiek markttoezicht en consumentenbescherming. Deze drie typen van markttoezicht, die worden uitgevoerd door de NMa, OPTA en CA, worden met dit wetsvoorstel het taakgebied van de ACM. Het mededingingstoezicht strekt zich overigens uit tot alle markten, dus niet alleen tot de niet-financiële markten maar ook tot de financiële.

##### 2.1 Mededingingstoezicht

Naleving van de mededingingsregels is cruciaal voor het goed functioneren van markten. Het mededingingstoezicht wordt in Nederland uitgevoerd door de NMa, zowel nationaal op grond van de Mededingingswet als internationaal op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (op basis van de verordeningen (EG) nrs. 1/2003 van de Raad van de Europese Unie van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PbEG, L 1) en 139/2004 van de Raad van de Europese Unie van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PbEU, L 24)) en zal uitgeoefend gaan worden door de ACM. Het mededingingstoezicht is erop gericht de concurrentie in alle sectoren waar sprake is van marktwerking te bewaken en te bevorderen. De algemene mededingingsregels verbieden het sluiten van een kartel en het misbruiken van een economische machtspositie door ondernemingen. Het toezicht hierop geschiedt achteraf ('ex post'). Behalve toezicht achteraf zal de ACM ook vooraf ('ex ante') toezicht houden op concentraties, waarbij vooraf invloed kan worden uitgeoefend op de marktstructuur.

Zodra de wet van 24 maart 2011 tot wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee zijn verbonden (aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid) (Stb. 162) (in de praktijk doorgaans de wet markt en overheid genoemd) in werking zal treden, is de ACM ook belast met het toezicht op de naleving van deze wet door publiekrechtelijke rechtspersonen en overheidsbedrijven. De wet markt en overheid beoogt zoveel mogelijk gelijke concurrentieverhoudingen te scheppen tussen enerzijds deze publiekrechtelijke rechtspersonen en overheidsbedrijven en anderzijds privaatrechtelijke ondernemingen.

Tevens oefent de ACM toezicht uit op de naleving van artikel 5:88 van de Wet op het financieel



toezicht. Het gaat hierbij niet om financieel toezicht met het oog op de stabiliteit van het financieel stelsel (prudentieel toezicht) of de ordentelijke en eerlijke werking van financiële markten (financieel gedragstoezicht), zoals de andere bepalingen in de Wet op het financieel toezicht, maar om een bijzondere bepaling van mededingingstoezicht ten behoeve van non-discriminatoire toegang tot betalingssystemen.

Tot slot verklaart artikel 7, vierde lid, van de Drinkwaterwet enkele bepalingen ten aanzien van financiële transparantie uit de Mededingingswet van toepassing op de drinkwatersector teneinde kruissubsidiëring te gaan.

## *2.2 Sectorspecifiek markttoezicht*

De regulering door de wetgever van specifieke markten heeft betrekking op het vooraf creëren van condities op bepaalde markten waaronder concurrentie kan plaatsvinden. Deze regulering, de uitvoering daarvan en het toezicht hierop worden samen vaak aangeduid als sectorspecifiek markttoezicht. Sectorspecifiek markttoezicht maakt het mogelijk om vooraf in te grijpen in de structuur van de markt en het gedrag van marktpartijen, bijvoorbeeld door het vaststellen van tarieven. Sectorspecifiek markttoezicht kan bijvoorbeeld nodig zijn om toegang tot en de ontwikkeling van netwerken (bijvoorbeeld de monopolioide energienetwerken) te borgen. Zowel de OPTA (telecommunicatie en post), als de NMa (energie en vervoer) zijn belast met taken op het gebied van de uitvoering van en het toezicht op sectorspecifieke regulering. Daarbij wordt ook gelet op de bescherming van consumenten en publieke belangen, zoals leveringszekerheid, toegankelijkheid en veiligheid van netten.

De ACM zal sectorspecifiek markttoezicht uitoefenen op basis van:

- de Elektriciteitswet 1998 en Verordening (EG) nr. 714/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009, betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1228/2003 (PbEU 2009, L 211);
- de Gaswet en Verordening (EG) nr. 715/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor de toegang tot aardgastransmissienetten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1775/2005 (PbEU 2009, L 211);
- de Wet personenvervoer 2000;
- de Spoorwegwet;
- de Wet luchtvaart;
- de Loodsenwet;
- de Scheepvaartverkeerswet;
- de Postwet 2009;
- de Telecommunicatiewet, Verordening (EG) nr. 2887/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk (PbEG 2000, L 336), Verordening (EG) nr. 544/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 717/2007 betreffende roaming op openbare mobiele telefoonnetwerken binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (PbEU 2009, L 167) en Verordening nr. 1211/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot oprichting van het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (BEREC) en het Bureau (PbEU 2009, L 337).

## *2.3 Consumentenbescherming*

Consumentenbescherming is gericht op het bevorderen van eerlijke handel tussen bedrijven en consumenten. De CA kan op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming optreden tegen collectieve inbreuken (overtredingen die de belangen van meerdere consumenten kunnen schaden) op consumentenwetgeving voor zover die geen betrekking heeft op financiële diensten en activiteiten. Consumentenbescherming gericht op financiële diensten en activiteiten is de verantwoordelijkheid van de Autoriteit Financiële Markten. Daarnaast versterkt zij de zelfredzaamheid van consumenten door het verschaffen van informatie over hun rechten en plichten. Ook de NMa (energie) en OPTA (telecommunicatie en post) hebben taken op het gebied van consumentenbescherming. De uitvoering van de informatiefunctie voor bedrijven en consumenten is neergelegd bij het gezamenlijke loket ConsuWijzer van de CA, OPTA en NMa.

## *2.4 Gedragstoezicht*

De Tweede Kamer heeft aandacht gevraagd voor de wijze waarop gedragstoezicht een plaats krijgt binnen de ACM (Kamerstukken II 2010/11, 24 095, nrs. 268 en 285; 31 311, nr. 63; 31 490, nr. 70). Gedragstoezicht ziet op het gedrag van marktpartijen: het gedrag van ondernemingen onderling en jegens afnemers. Markttoezicht en gedragstoezicht zien dus op hetzelfde en omvatten de bovengenoemde drie typen van toezicht. Bij alledrie de toezichthouders speelt dit, zoals hierboven is toegelicht, een belangrijke rol en daarmee zal het ook bij de ACM een belangrijke plaats innemen. Omdat de





term gedragstoezicht vooral in relatie tot het toezicht van de AFM op de financiële markten wordt gebruikt en markttoezicht duidelijker uitdrukt dat het gaat om toezicht op (het gedrag van) marktpartijen, is hier gekozen voor het begrip markttoezicht in plaats van gedragstoezicht als overkoepelende term.

### 3. Andere toezichthouders

De samenvoeging van markttoezichthouders is in dit wetsvoorstel beperkt tot de markttoezichthouders NMa, OPTA en CA. Andere toezichthouders, zoals het Agentschap Telecom (AT), het Commissariaat voor de Media (CvdM) en het College van Toezicht Auteursrechten (CvTA) voeren geen, of slechts voor een zeer beperkt deel, markttoezicht uit en worden daarom niet in de samenvoeging betrokken. AT is een technische telecomtoezichthouder, met een afwijkend takenpakket dat niet aansluit bij de primaire processen van de Autoriteit Consument en Markt (Kamerstukken II 2010/11, 24 095, 270). Mogelijkheden voor synergiewinst door AT bij de samenvoeging te betrekken zijn zeer beperkt. Er is voorts sprake van een nauwe interactie tussen enerzijds beleid en anderzijds toezicht en uitvoering op het gebied van frequenties (Kamerstukken II, 2010/11, 24 095, nr. 270). Bovendien hecht het parlement, zoals aan de orde is gekomen bij de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel ter wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de Nota Frequentiebeleid 2005 (Kamerstukken II 2010/11, 31 412, nrs. 27 en 28; 2008/09, 31 412, nrs. 10 en 11), aan goede parlementaire betrokkenheid bij frequentieverdelingen. Daarom is het niet wenselijk de taken van AT onder te brengen bij de ACM en daarmee dus op grotere afstand van de politiek te plaatsen.

Het CvdM houdt toezicht op de Mediawet en de Wet op de vaste boekenprijs. Het CvTA is op grond van de Wet toezicht collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten belast met het toezicht op een aantal collectieve beheersorganisaties. De takenpakketten van deze toezichthouders bieden weinig synergievoordelen met het toezicht door de ACM. Met een erg groot en breed takenpakket ontstaat bovendien het risico dat de slagvaardigheid vermindert, terwijl met dit wetsvoorstel juist een verbetering van de effectiviteit van het markttoezicht wordt beoogd.

Een alternatief inrichtingsmodel voor het toezicht is het vormen van een aparte toezichthouder voor telecommunicatie en media. De Britse toezichthouder Ofcom is hiervan een voorbeeld. In de Nederlandse situatie zou het gaan om een eventuele bundeling van OPTA, AT en CvdM (Kamerstukken II 2008/09, 24 095, nr. 235; 2009/10, 32 123 XIII, nr. 47). Voorstanders van dit toezichtmodel zien het als antwoord op de convergentie in de markten voor elektronische communicatie en media. Convergentie in deze markten zorgt voor toenemende raakvlakken tussen de genoemde drie toezichthouders. De raakvlakken tussen NMa, OPTA en CA zijn echter evident groter dan die tussen OPTA, AT en CvdM. De laatstgenoemde drie hebben overwegend op zichzelf staande taken en de mogelijke synergievoordelen zijn derhalve beperkt. Daarom wordt niet voor de oprichting van een aparte toezichthouder voor telecom en media gekozen. Convergentie in de markten voor elektronische communicatie en media vereist wel goede samenwerking tussen OPTA, CvdM en AT waar deze organisaties raakvlakken hebben. De huidige goede samenwerking wordt vanzelfsprekend voortgezet met de ACM en het sectorspecifieke telecomtoezicht wordt in deze organisatie goed gewaarborgd.

Samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is de taakafbakening tussen de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de ACM verkend. Daaruit is geconcludeerd dat de NZa op dit moment niet in de samenvoeging wordt betrokken en dat geen taken van de NZa worden overgeheveld naar de ACM.

Uit de verkenning komt naar voren dat de overlap tussen de wettelijke taken van de NZa en die van de OPTA en CA zeer beperkt is. Ten aanzien van de NZa en de NMa blijkt dat er mogelijk efficiencywinst te behalen zou zijn op het gebied van mededingingsgerelateerde taken, in het bijzonder door het laten vervallen van de zienswijze van de NZa bij fusiezaken van de NMa en door het overhevelen van het aanmerkelijke marktmacht (AMM)-instrumentarium van de NZa naar de ACM. Daarmee zou een belangrijk deel van de algemene afstemming betreffende mededinging tussen beide organisaties kunnen komen te vervallen.

Ten aanzien van het instrumentarium bij aanmerkelijke marktmacht komt naar voren dat dat (voorlopig) beter bij de NZa kan blijven. Op dit moment bevinden belangrijke delen van de zorgsector zich in een transitie, waardoor het AMM-instrument door de NZa in samenhang met de overige instrumenten uit de Wet marktordening gezondheidszorg wordt toegepast. Zo wordt bij die delen van de zorgsector die in transitie zijn door de NZa steeds een afweging gemaakt tussen het oplossen van gesignaleerde knelpunten door middel van algemene regulering, markttoezicht (AMM) en nalevingstoezicht. De relatief beperkte efficiencyvoordelen die het overhevelen van het AMM-instrumentarium zouden opleveren, wegen niet op tegen de verwachte nadelen zolang belangrijke delen van de zorgsector zich in transitiefase bevinden. Na een periode van vier jaar kan worden geëvalueerd of behoud van het AMM-instrument bij de NZa nog noodzakelijk is of dat dit met het oog op het verloop van de transitiefase van de zorgsector alsnog kan worden overgeheveld.

Ten aanzien van de zienswijze van de NZa bij fusies komt naar voren dat deze kan komen te vervallen zodra de in het Regeerakkoord/Gedoogakkoord opgenomen zorgspecifieke fusietoets is ingevoerd. De NZa zal deze samen met de Inspectie Gezondheidszorg gaan uitvoeren als zorgaanbieders willen



fuseren. De toets zal, evenals de zienswijze nu, gericht zijn op het voorkomen van onacceptabele gevolgen voor de publieke belangen in de zorg.

## 4. Instelling ACM

### 4.1 Onafhankelijkheid en rechtspersoonlijkheid

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van mededinging, consumentenbescherming en het sectorspecifieke toezicht op de energie-, telecommunicatie- en postsector. De Minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van de vervoersector en verordening (EG) nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 september 2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap (PbEU 2008, L 293). De ACM is op de genoemde gebieden belast met uitvoerende en toezichthoudende taken. Dit wetsvoorstel beoogt geen verandering te brengen in de verantwoordelijkheden van de beide ministers en hun onderlinge taak- en bevoegdheidsverdeling.

De NMa is zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel, de OPTA is zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel en de CA is een dienstonderdeel van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

De samenvoeging van deze drie toezichthouders in de ACM brengt mee dat niet langer sprake kan zijn van drie verschillende juridische statussen; de ACM moet een eenduidige juridische status hebben. Op grond van Europese regelgeving op het gebied van energie, telecommunicatie, post en vervoer dient de uitvoering van de taken en bevoegdheden van de ACM volledig onafhankelijk van de politiek en de minister belegd te zijn. Gelet daarop is het aangewezen om de ACM vorm te geven als zelfstandig bestuursorgaan. Dit past ook in de opzet van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's) die uitsluitend in drie gevallen instelling van een zelfstandig bestuursorgaan gerechtvaardigd acht. De situatie, zoals hier aan de orde, dat er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid is één van die gevallen. In het kabinetsstandpunt over het rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid' (Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20) is neergelegd dat het onafhankelijkheidsmotief geldt voor markttoezichthouders, waaronder de NMa en de OPTA (de CA bestond op dat moment nog niet).

Voor de taken die door de NMa en de OPTA worden uitgevoerd, geldt dan ook dat ze door een zelfstandig bestuursorgaan worden uitgevoerd vanwege de gewenste onafhankelijkheid. Voor de taken op het gebied van consumentenbescherming, die nu door de CA worden uitgeoefend, is nog geen sprake van een uitvoering op afstand door een zelfstandig bestuursorgaan. Bij de oprichting van de CA is ervoor gekozen om de CA niet van meet af aan de status van zelfstandig bestuursorgaan te geven, ondanks dat de wens daartoe vanuit de Tweede Kamer en Eerste Kamer werd geuit (Handelingen EK 2006/07, 5, p. 196). De reden daarvoor was destijds het feit dat de CA een nieuwe toezichthouder was, die zich nog moest ontwikkelen en die daarom beleidsmatig dichtbij het toenmalige ministerie van Economische Zaken werd geplaatst. Dit sturingsargument werd op dat moment zwaarder geacht dan het onafhankelijkheidsmotief, dat ten aanzien van de CA als markttoezichthouder op grond van het kabinetsstandpunt over het rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid' ook geldt. Het onafhankelijkheidsmotief werd desondanks wel onderkend: de CA is op een andere wijze een zekere mate van onafhankelijke oordeelsvorming toegestaan. Zo heeft de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie niet het recht om besluiten van de CA te vernietigen. Dit recht, dat krachtens artikel 10:34 van de Algemene wet bestuursrecht slechts bij wet kan worden verleend, is niet in de Wet handhaving consumentenbescherming opgenomen. Gelet op het onafhankelijkheidsmotief werd bij de oprichting van de CA uitdrukkelijk niet uitgesloten dat de CA op termijn – zodra zij een volwassen toezichthouder is geworden – de status van zelfstandig bestuursorgaan zou krijgen (Kamerstukken I 2006/07, 30 411, C). Inmiddels, nu zij bijna vijf jaar bestaat, heeft de CA zich gepositioneerd als een gezaghebbende autoriteit. Bijsturing door de minister is in die periode nooit nodig gebleken. Daarom is het wenselijk om de samenvoeging met de NMa en OPTA aan te grijpen om ook de taken van de CA, in lijn met het hierboven aangehaalde kabinetsstandpunt, onder te brengen bij een zelfstandig bestuursorgaan.

Gekozen is vervolgens voor een zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel. Er is geen noodzaak om de ACM zelfstandig aan het vermogensrechtelijke verkeer te laten deelnemen. Aan de ACM zal door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie personeel ter beschikking worden gesteld. Het niet hebben van rechtspersoonlijkheid en eigen personeel laat de onafhankelijke taakuitvoering onverlet. Op deze wijze is de gewenste mate van ministeriële verantwoordelijkheid geborgd en krijgt de relatie tussen de betrokken ministers en de ACM efficiënt en slagvaardig gestalte. Ook om redenen van bedrijfsvoering is voor de genoemde juridische vorm gekozen.

Net als bij de NMa, OPTA en CA heeft de minister niet het recht om beschikkingen van de ACM te vernietigen. Wel krijgt de minister het recht om besluiten van algemene strekking te vernietigen indien de ACM een besluit heeft genomen zonder dat het daartoe de bevoegdheid had (*ultra vires*). Het niet van toepassing verklaren van het vernietigingsrecht op beschikkingen houdt verband met de



onwenselijkheid dat de minister besluiten van een onafhankelijke markttoezichthouder ten aanzien van individuele gevallen kan vernietigen. Dit is in lijn met het eerdergenoemde kabinetsstandpunt over het rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid', waarin is aangegeven dat een vernietigingsrecht onwenselijk is ten aanzien van besluiten van markttoezichthouders in individuele gevallen. Voorts kan de minister, op grond van artikel 21 van de Kaderwet zbo's, beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door de ACM. Ten slotte kan de minister, op grond van artikel 23 van de Kaderwet zbo's, de noodzakelijke voorzieningen treffen bij ernstige taakverwaarlozing door de ACM.

De keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel heeft voor de organisatie en het personeel van de NMa geen gevolgen. De NMa is immers ook een zelfstandig bestuursorgaan zonder eigen rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel. Voor de organisatie van de CA en OPTA is dat anders. Voor de CA betekent de samenvoeging, zoals hiervoor is toegelicht, dat de besluiten op het gebied van haar taken voortaan door een zelfstandig bestuursorgaan worden genomen en niet langer binnen een ambtelijke dienst van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De arbeidsrechtelijke positie van het personeel blijft overigens onveranderd. Voor de OPTA, die door de samenvoeging haar rechtspersoonlijkheid verliest, heeft de samenvoeging juist wel consequenties voor de arbeidsrechtelijke positie van het personeel. Dat komt in algemene dienst van het Rijk. In het overgangsstel is geregeld dat de rechtspositie van het OPTA-personeel door de samenvoeging tenminste gelijkwaardig blijft aan de rechtspositie onmiddellijk voorafgaand aan de samenvoeging.

#### *4.2 Bestuurlijke inrichting en organisatie*

##### *4.2.1 Bestuur*

De ACM zal komen te bestaan uit drie leden. In de opstartfase voor de nieuwe organisatie na de inwerkingtreding van deze wet zal eerst tijdelijk sprake zijn van maximaal vijf leden. Uit artikel 12 van de Kaderwet zbo's vloeit voort dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de leden benoemt, schorst en ontslaat. Schorsing en ontslag vinden slechts plaats wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen. Ontslag kan ook worden verleend op eigen verzoek van het betreffende lid van de ACM.

Benoeming vindt plaats op grond van de deskundigheid die nodig is voor de uitoefening van de taken van de ACM alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. De voorzitter wordt benoemd voor een periode van zeven jaar en de overige leden worden benoemd voor vijf jaar. Deze termijnen zijn gekozen ter implementatie van Europese verplichtingen, te weten artikel 35, vijfde lid, van richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (PbEU 2009, L 211) en artikel 39 lid 5 van richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (PbEU 2009, L 211). Vanuit een oogpunt van continuïteit van bestuur wordt de voorzitter voor een langere periode benoemd dan de overige leden.

Om te voorkomen dat de ACM geen besluiten meer zou kunnen nemen indien er een vacature ontstaat, is geregeld dat de overblijvende leden in dat geval de ACM vormen, met de bevoegdheden van de voltallige ACM. Aan die overbruggings situatie is overigens wel een maximumtermijn van negen maanden gesteld. Ook deze overbruggingsregeling waarborgt de continuïteit van bestuur. Er is eenmalig een herbenoeming van de voorzitter en de overige leden mogelijk voor eenzelfde periode. Daarbij kan het ook gaan om de herbenoeming van een 'gewoon' lid als voorzitter voor de periode van zeven jaar en de herbenoeming van de voorzitter als 'gewoon' lid voor de periode van vijf jaar. De eenmaligheid sluit echter uit dat een 'gewoon' lid wordt herbenoemd als voorzitter en vervolgens als voorzitter ook nog een keer wordt herbenoemd. De verlenging van de zittingstermijnen is voorts geen vanzelfsprekendheid. Bij iedere herbenoeming zal steeds een betekenisvolle herbeoordeling plaatsvinden, waarbij ook het functioneren in de eerste periode in de beschouwingen zal worden betrokken.

##### *4.2.2 Bestuursreglement*

Voor de nadere invulling van de werkwijze van de ACM, bijvoorbeeld ten aanzien van de benoeming van de plaatsvervangend voorzitter, wie bij vergaderingen aanwezig mogen zijn en de wijze van verslaglegging, stelt de ACM een bestuursreglement vast. Dit reglement moet worden goedgekeurd door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Na goedkeuring door de minister maakt de ACM het bestuursreglement bekend door het te publiceren in de Staatscourant.

##### *4.2.3 Personeel*

De ACM beschikt niet over eigen personeel. Het personeel van de ACM bestaat uit ambtenaren in



rijksdienst, maar het personeel staat op grond van artikel 16 van de Kaderwet zbo's onder het gezag van de ACM en legt over zijn werkzaamheden uitsluitend aan de ACM en derhalve niet aan de verantwoordelijke minister verantwoording af. Dit waarborgt de onafhankelijke taakuitoefening door de ACM. Het feit dat de ACM geen eigen personeel heeft, heeft geen gevolgen voor de verhouding tussen het personeel en het parlement, bijvoorbeeld in het kader van technische hoorzittingen.

De ACM stelt een mandaatregeling op ten aanzien van de bevoegdheden van het personeel. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er naast deze interne mandaatregeling van de ACM ook een besluit van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zal komen waarin wordt geregeld welke besluiten de ACM namens de minister zal nemen en welk rechtshandelingen en werkzaamheden de ACM namens de minister zal verrichten. De invulling hiervan zal zodanig worden gekozen dat daarmee de benodigde mate van flexibiliteit en slagvaardigheid van de ACM goed wordt gewaarborgd.

#### 4.3 Begroting

De ACM moet kunnen beschikken over voldoende middelen (personeel, expertise en budget) om de opgedragen taken naar behoren te kunnen uitvoeren. De begroting van de ACM is onderdeel van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

De ACM verricht, naast de taken die vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, ook werkzaamheden ter uitvoering van wettelijke, sectorspecifieke toezichtstaken op de vervoerssectoren. Dit gebeurt op grond van de Wet Personenvervoer 2000, Spoorwegwet, de Wet Luchtvaart, de Scheepvaartverkeerswet en de Loodsenwet. De Minister van Infrastructuur en Milieu is beleidsmatig verantwoordelijk voor dit sectorspecifieke toezicht op de vervoerssectoren en stelt het benodigde en overeengekomen personele en materiële budget hiervoor beschikbaar aan het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Over de hoogte van dit budget maken beide ministeries jaarlijks tijdig afspraken. De ministeries verrekenen dit budget betreffende het lopende jaar door middel van begrotingsoverheveling bij najaarsnota.

Op de begroting van de ACM is de bestaande wetgeving en de interne regelgeving van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van toepassing. De ACM zendt op grond van artikel 25 van de Kaderwet zbo's jaarlijks vóór 1 april een ontwerp-begroting van de voor het volgende kalenderjaar te verwachten uitgaven en ontvangsten aan de minister. De ACM zal meelopen in de begrotings- en verantwoordingscyclus van het Rijk, zoals de NMa en CA ook doen.

Het financieel beheer van de ACM wordt ingericht op basis van het kas-verplichtingenstelsel, gelijk aan het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de NMa (ook een zelfstandig bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel) en de CA. Er is gekozen voor dit stelsel vanwege de eenvoud, flexibiliteit en beperkte administratieve lasten. Het baten-lastenstelsel heeft hier geen toegevoegde waarde, met name omdat de ACM geen kapitaalintensieve organisatie is en een gering investeringsvolume en dus geringe afschrijvingskosten heeft. Met een kas-verplichtingenadministratie kan een goed kosteninzicht, integrale kostprijscalculatie en resultaatgericht werken worden bewerkstelligd. De keuze en argumentatie voor het kas-verplichtingenadministratie voor de ACM sluiten aan bij de conclusies uit het rapport 'De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel; evaluatie van de Regeling baten-lastendiensten 2007' (aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij brief van de Minister van Financiën van 25 augustus 2011, met kenmerk BZ/2011-586 M).

#### 4.4 Jaarverslag

Conform artikel 18 van de Kaderwet zbo's stelt de ACM jaarlijks voor 15 maart een verslag op over de werkzaamheden en bevindingen van het voorgaande jaar. In het verslag worden de taakuitoefening en het gevoerde beleid beschreven. Ook doet de ACM verslag van de kwaliteitszorg. In dat verband kan de ACM onder meer beschrijven op welke wijze zij toepassing heeft gegeven aan de in artikel 19 van de Kaderwet zbo's neergelegde proceseisen. Het jaarverslag wordt toegezonden aan de minister. De ACM stelt haar jaarverslag vervolgens algemeen verkrijgbaar.

In afwijking van artikel 18, tweede lid, van de Kaderwet zbo's regelt dit wetsvoorstel dat de minister het jaarverslag vervolgens aan beide Kamers der Staten-Generaal zendt, voorzien van een brief met zijn bevindingen en de bevindingen van de Minister van Infrastructuur en Milieu ten aanzien van dat jaarverslag. De ervaring die hiermee is opgedaan bij het jaarverslag van de NMa leert dat het wenselijk is dat de minister het jaarverslag aanbiedt aan de Staten-Generaal vergezeld van een brief met zijn bevindingen. Om die reden is dit voor de ACM wettelijk vastgelegd, net zoals dat voor de NMa het geval is.

#### 4.5 Informatie

Dit wetsvoorstel bevat een regeling over het gebruik van door de ACM verkregen gegevens en



inlichtingen. De regeling (artikel 7 van het wetsvoorstel) heeft een algemeen en aanvullend karakter en geldt met andere woorden voor zover Europese of andere wetgeving geen specifieke regeling omtrent het gebruik van informatie bevat.

Voorop staat dat door de ACM verkregen gegevens en inlichtingen alleen worden gebruikt voor de taken van de ACM. De genoemde bepaling maakt het mogelijk dat door de ACM verkregen gegevens en inlichtingen binnen de gehele organisatie voor alle taken van de ACM kunnen worden gebruikt, dus niet alleen voor de taak waarvoor de gegevens en inlichtingen zijn verkregen. Deze vrije interne informatie-uitwisseling draagt bij aan een effectieve en efficiënte uitoefening van de toezichttaken van de ACM en aan het behalen van de beoogde synergievoordelen. Bovendien hoeft aan ondernemingen dan maar eenmaal bepaalde informatie te worden gevraagd.

Voorts worden in dit wetsvoorstel de mogelijkheden tot verstrekking van informatie aan derden gestroomlijnd. Daarbij wordt uitvoering gegeven aan de toezegging van het kabinet uit het eindrapport van de evaluatie van de NMa in 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 24 036, nr. 377) om de mogelijkheden van informatie-uitwisseling met andere instanties te verruimen teneinde de doeltreffendheid en doelmatigheid van de NMa te vergroten. De mogelijkheden van externe informatie-uitwisseling door de OPTA en CA waren reeds ruimer dan die van de NMa. Het gestroomlijnde regime voor externe informatie-uitwisseling in dit wetsvoorstel, dat geldt ten aanzien van alle taken van de ACM, draagt bij aan de samenwerking tussen de ACM en andere instanties, zoals opsporingsinstanties en andere toezichthouders, en daarmee aan de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht en van de ACM zelf. De bepaling is vormgegeven naar het voorbeeld van artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. De geheimhoudingsverplichting staat voorop, maar de ACM mag gegevens en inlichtingen delen met andere bestuursorganen die zijn genoemd in een ministeriële regeling. Dat mag, net zoals dat nu het geval is voor de drie toezichthouders, alleen indien daarbij de geheimhouding in voldoende mate is gewaarborgd. Verstrekking is tevens mogelijk aan buitenlandse instellingen die zich met de toepassing van regels bezighouden op dezelfde gebieden als waarop de ACM actief is.

Tegelijkertijd met dit wetsvoorstel zal de ministeriële regeling in werking treden waarin de bestuursorganen waaraan de ACM informatie mag verstrekken, worden genoemd. Daarbij valt, zoals aangegeven, te denken aan opsporingsinstanties en collega-toezichthouders zoals het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de FIOD-ECD, de Nederlandse Zorgautoriteit, het Agentschap Telecom, De Nederlandse Bank en de Autoriteit Financiële Markten.

#### *4.6 Beleidsregels*

Op grond van artikel 21 van de Kaderwet zbo's kan een verantwoordelijke minister beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening van een zelfstandig bestuursorgaan. Op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht kan de minister eveneens beleidsregels vaststellen met betrekking tot hem toekomende bevoegdheden. Op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht kan een zelfstandig bestuursorgaan ook zelf beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid. In alle gevallen geldt dat de beleidsregels van algemene aard dienen te zijn en derhalve geen betrekking kunnen hebben op de taakuitoefening van de ACM in een individuele zaak. Bovendien mogen zij uiteraard nimmer in strijd zijn met nationale of Europese regelgeving.

Bestaande beleidsregels van de verantwoordelijke ministers ten aanzien van de samen te voegen toezichthouders of van die toezichthouders zelf zullen ook na inwerkingtreding van de voorgestelde Instellingswet Autoriteit Consument en Markt blijven gelden. Indien ervoor wordt gekozen de bestaande boetebeleidsregels van de OPTA en de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (werkgebied NMa) te integreren, zullen deze door de minister worden vastgesteld.

Dit wetsvoorstel verschaft de verantwoordelijke minister geen goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van beleidsregels die door de ACM worden vastgesteld. Wel voorziet het in de bevoegdheid dat de verantwoordelijke minister beleidsregels (en andere besluiten van algemene strekking) kan vernietigen indien de Autoriteit Consument en Markt niet beschikt over een toereikende grondslag om een dergelijk besluit te nemen (ultra vires vernietigingsbevoegdheid). Deze mogelijkheid om in te grijpen is een uiterste middel die de onafhankelijkheid van de ACM ten aanzien van door de ACM bevoegd genomen besluiten onderstreept en bevestigt.

### **5. Verhouding van het wetsvoorstel met andere wetten**

Dit wetsvoorstel regelt de instelling van de ACM. De NMa, OPTA en CA houden daarmee op te bestaan. De wettelijke taken die de NMa, OPTA en CA uitvoeren, gaan over naar de ACM. Dat betekent dat de bepalingen ten aanzien van de instelling van de NMa, OPTA en CA in respectievelijk de Mededingingswet, de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit (hierna: Wet OPTA) en de Wet handhaving consumentenbescherming, vervallen. Voorts zullen de verwijzingen naar de NMa, OPTA en CA in deze wetten en andere wetten en lagere regelgeving waarin deze toezichthouders worden genoemd, worden vervangen door verwijzingen naar de ACM.

Het onderhavige wetsvoorstel laat in beginsel de wettelijke taken en bevoegdheden onveranderd. Een vereenvoudiging en stroomlijning van taken en procedures, die zullen leiden tot een effectievere en



efficiëntere uitvoering van het markttoezicht, wordt in een separaat wetsvoorstel geregeld. In uitzondering hierop bevat dit wetsvoorstel drie wijzigingen ten aanzien van het instrumentarium op het gebied van consumentenbescherming. Een recente evaluatie van de CA (PM verwijzing) en debatten met de Tweede Kamer geven blijk van een dringende behoefte tot aanscherping van het instrumentarium op het gebied van consumentenbescherming. Dit wetsvoorstel introduceert daarom een bindende aanwijzingsbevoegdheid en de mogelijkheid aanvullende eisen te stellen aan een last onder dwangsom. Daarnaast wordt het boeteregime geüniformeerd zodat er één maximale boete ontstaat voor overtredingen van bestuursrechtelijk te handhaven bepalingen op het gebied van consumentenbescherming. Door de extra bevoegdheden zal de ACM beter in staat zijn haar taken effectief en adequaat te vervullen. De extra handhavinginstrumenten worden ook toegekend aan de Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM), omdat de AFM voor een deel toezicht houdt op dezelfde bepalingen uit de Wet handhaving consumentenbescherming als de ACM, maar dan toegespitst op financiële producten of diensten. Dit geldt ook voor de verhoging van de maximaal op te leggen boete.

Op de ACM is de Kaderwet zbo's van toepassing. Dat betekent dat – op een enkele afwijking na – de bepalingen uit de Kaderwet zbo's geldend voor publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid ook voor de ACM gelden. Het betreft onder andere de bepalingen ten aanzien van het bestuursreglement, benoeming, ontslag en schorsing, nevenfuncties, verhouding tot de betrokken departementen, begroting en jaarverslag.

## 6. Uitvoerbaarheidstoets en advies College bescherming persoonsgegevens

Van de raad van bestuur van de NMa, het College van de OPTA en de Consumentenautoriteit is een gezamenlijke uitvoerbaarheidstoets ontvangen. De drie toezichthouders achten het wetsvoorstel uitvoerbaar. Wel vragen zij aandacht voor een drietal punten.

In de eerste plaats suggereren de toezichthouders een nadere toelichting op te nemen op de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel, gelet op de Europeesrechtelijke onafhankelijkheidsvereisten. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

In de tweede plaats uiten de toezichthouders, gelet op de Europeesrechtelijke onafhankelijkheidsvereisten, bezwaren tegen het aanvankelijk voorgestelde artikel dat regelt dat de ACM voorgenomen beleidsregels op reguleringsgebied voorlegt aan de Minister alvorens de beleidsregels vast te stellen. Deze bezwaren zijn ter harte genomen. In plaats van het voorleggen van beleidsregels ter goedkeuring, wordt nu geregeld dat de Minister achteraf een besluit van de Autoriteit Consument en Markt kan vernietigen, uitsluitend indien het een besluit van algemene strekking betreft én de Autoriteit Consument en Markt niet bevoegd was het besluit te nemen.

Tot slot vragen de toezichthouders aandacht voor een voortvarende aanpak van de verdere stroomlijning en vereenvoudiging van regels en procedures in de materiële wetten waarop hun toezichtstaken berusten, zodat de met de samenvoeging beoogde doelstellingen ten volle kunnen worden bereikt. In de brief van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 8 juli 2011 (Kamerstuk II, 2010–2011, 31 490, nr. 69) is reeds aangegeven dat deze verdere stroomlijning en vereenvoudiging zal worden vormgegeven in een separaat materieel wetstraject.

Het College bescherming persoonsgegevens heeft geadviseerd over het wetsvoorstel en zich daarbij gericht op artikel 7 waarin de verwerking van gegevens of inlichtingen door de ACM is neergelegd. De verschillende onderdelen van artikel 7 hebben het College geen aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen. Ten aanzien van de toelichting heeft het College geadviseerd de noodzaak van gegevensverstrekking aan bestuursorganen en buitenlandse instellingen verder te expliciteren. Voor zover dit wetsvoorstel de mogelijkheden tot verstrekking wijzigt, is de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

## 7. Regeldruk

De instelling van de ACM heeft geen gevolgen voor de regeldruk. De instelling van de ACM verandert in beginsel niets aan de wettelijke taken en bevoegdheden binnen het markttoezicht.

Voor de wijziging van het instrumentarium van de ACM op het gebied van consumentenbescherming geldt het volgende. De bevoegdheid om aanvullende eisen te stellen aan de last onder dwangsom kan in beperkte mate toezichtlasten veroorzaken. Verwacht wordt dat de ACM deze bevoegdheid per jaar in twee 'zware zaken' zal gebruiken en de AFM in vijf. Uitgaande van zeven 'zware' onderzoeken (50 metingen per onderzoek) per jaar volgt uit de systematiek van berekening van toezichtlasten, zoals opgenomen in de memorie van toelichting bij de Wet handhaving consumentenbescherming, dat de toezichtlasten  $7 \text{ (zaken)} \times 50 \text{ (metingen)} \times \text{€ } 45,- = \text{€ } 15.750,-$  zullen bedragen.

Het toekennen van de aanwijzingsbevoegdheid in de Wet handhaving consumentenbescherming (voorgesteld artikel 2.8, eerste lid, Wet handhaving consumentenbescherming) zal niet leiden tot extra lasten voor het bedrijfsleven. De aanwijzingsbevoegdheid bevordert de naleving van de wettelijke voorschriften uit de verschillende onderdelen van de bijlage van de Wet handhaving consumentenbe-



scherming. De ACM en de AFM kunnen een bedrijf door middel van een aanwijzing opdragen zich aan de bestaande wet- en regelgeving te houden. De aanwijzing heeft een positief gedragseffect en corrigeert in een vroegtijdig stadium gedrag dat niet voldeed aan de geldende wet- en regelgeving. Ten slotte is het verhogen van de boetes een technische wijziging van de Wet handhaving consumentenbescherming die niet leidt tot een toe- of afname van lasten.

## II. Artikelen

### Artikel 1

In dit artikel is een aantal begripsomschrijvingen opgenomen. Onze Minister is de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De ACM zal ook taken verrichten op het beleidsterrein van de Minister van Infrastructuur en Milieu (vervoerstoezicht). Dat heeft tot gevolg dat in een aantal artikelen ook taken aan die minister worden opgedragen. Doorgaans is echter voor het dagelijkse reilen en zeilen van de ACM alleen Onze Minister bevoegd. Voor de toepassing van de bepalingen van de Kaderwet zbo's betekent dit dat Onze Minister, dat wil zeggen Onze Minister wie het aangaat (zie artikel 1, onderdeel b, van de Kaderwet zbo's), in de Kaderwet veelal dezelfde zal zijn als Onze Minister in dit wetsvoorstel, te weten de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

### Artikel 2

Het eerste lid regelt de instelling van de ACM. Voor de taken en bevoegdheden van de ACM verwijst het tweede lid naar de taken en bevoegdheden zoals die aan de ACM zijn opgedragen in andere wetten. Die wetgeving omvat ook de wetgeving die uitvoering geeft aan Europese verordeningen, zodat ook taken en bevoegdheden die bij verordening aan de een nationale regulerende instantie (NRI) zijn opgedragen tot het takenpakket van de ACM behoren indien de ACM de betreffende NRI is. De in de diverse materiële wetten aan de ACM toegekende publiekrechtelijke bevoegdheden brengen mee dat de ACM is bekleed met openbaar gezag en dus een zelfstandig bestuursorgaan is, en wel een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan vanwege de instelling bij wet.

Dat de ACM een zelfstandig bestuursorgaan is, betekent dat de ACM haar publiekrechtelijke bevoegdheden zelfstandig ten opzichte van de betrokken ministers uitoefent. Een consequentie is voorts dat de Kaderwet zbo's van toepassing is. Dat behoeft niet afzonderlijk te worden bepaald omdat uit artikel 2, tweede lid, van de Kaderwet zbo's volgt dat de Kaderwet van toepassing is op zelfstandige bestuursorganen die ná het tijdstip van inwerkingtreding van de Kaderwet zijn ingesteld, hetgeen hier het geval is.

In het algemeen deel van de toelichting is al aangegeven dat ervoor gekozen is de ACM vorm te geven als een zelfstandig bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid. Dit artikel en de overige bepalingen in het wetsvoorstel bevatten dan ook geen bepaling waarin aan de ACM rechtspersoonlijkheid wordt toegekend. De ACM is derhalve een zelfstandig bestuursorgaan dat onderdeel uitmaakt van de Staat. Artikel 15, eerste lid, van de Kaderwet zbo's merkt in dat geval de Minister aan als bevoegd gezag op personeelsgebied. In de praktijk zal de Minister overigens, voor zover nodig met het oog op de gewenste flexibiliteit in het functioneren van de Autoriteit Consument en Markt, de ACM mandateren en machtigen om namens hem bepaalde (rechts)handelingen te verrichten.

### Artikel 3

Het algemeen deel van de memorie van toelichting (paragraaf 4.2.1) licht al uitgebreid toe hetgeen in artikel 3 is bepaald. Specifiek ten aanzien van het vijfde lid wordt opgemerkt dat met het oog op de onafhankelijke oordeelsvorming door de Autoriteit Consument en Markt is vereist dat de leden van de Autoriteit Consument en Markt, onverminderd artikel 13, eerste lid, van de Kaderwet zbo's inzake nevenfuncties, geen financiële of andere belangen bij bijvoorbeeld ondernemingen of instellingen hebben waardoor hun onpartijdigheid in het geding kan zijn. Dat geldt ook al voor de bestuurders van de drie samen te voegen toezichthouders. Voor de leden van de raad van bestuur van de NMa is dat bepaald in artikel 4 van de Mededingingswet. Voor de leden van het college van de OPTA volgt dat uit artikel 4 van de Wet OPTA. En op de onder de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ressorterende Consumentenautoriteit zijn artikel 61a van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) en de Regeling uitvoering integriteitsbeleid EZ van toepassing. Op het personeel van de ACM, dat in rijksdienst is, zijn artikel 61a van het ARAR en de Regeling uitvoering integriteitsbeleid EZ van toepassing. Een verplichting dat de leden daarover een verklaring afleggen aan de minister, zoals die in artikel 4 van de Wet OPTA staat, is in dit wetsvoorstel niet opgenomen. Zo'n verklaring heeft geen toegevoegde waarde bovenop het wettelijke verbod. Bovendien levert een verklaring slechts een momentopname, terwijl het verbod geldt gedurende de gehele benoemingstermijn van de leden.

Het zesde lid vindt zijn oorsprong in de gewijzigde telecommunicatierichtlijnen en is overgenomen uit het in het wetsvoorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet ter implementatie van de herziene telecommunicatierichtlijnen voorgestelde artikel III, onderdeel A (Kamerstukken I 2010/11, 32 549, A).



Met de bepaling wordt beoogd de onafhankelijkheid van de toezichthouder nader te waarborgen. Om te bewerkstelligen dat een bestuurder alleen ontslagen wordt vanwege in wetgeving vastgelegde eisen, dient verzekerd te zijn dat de redenen van ontslag openbaar worden gemaakt wanneer de ontslagen persoon daarom vraagt. Uit de artikelen 3:42, eerste lid, en 3:46 en volgende van de Algemene wet bestuursrecht volgt overigens reeds dat een ontslagbesluit bekend gemaakt moet worden aan de betrokkene op het moment van het ontslag alsmede dat dit besluit gemotiveerd moet zijn (maar niet het element van kennisgeving in de Staatscourant). Zie Kamerstukken II 2010/11, 32 549, nr. 3, blz. 9 en 85–86. De andere implementatiebepaling die de onafhankelijkheid van de toezichthouder nader dient te waarborgen, te weten de bepaling dat de toezichthouder geen instructies van de minister mag verlangen of ontvangen die op een individuele zaak betrekking hebben en dat de minister die instructies ook niet mag geven aan de toezichthouder, is eveneens opgenomen in de tekst van Hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel (artikel 9).

#### **Artikel 4**

In dit artikel is geregeld dat de ACM een bestuursreglement vaststelt. Het bestuursreglement behoeft, gelet op artikel 11, eerste lid, van de Kaderwet zbo's, de goedkeuring van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Dat het bestuursreglement bekendgemaakt wordt in de Staatscourant vloeit al voort uit artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht dat de bekendmaking regelt van besluiten van een tot de centrale overheid behorend bestuursorgaan die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht. Om echter duidelijk te maken dat bekendmaking dient te geschieden ná goedkeuring van het bestuursreglement door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, is het tweede lid toegevoegd.

#### **Artikel 5**

Dit artikel is gebaseerd op het huidige artikel 5a van de Mededingingswet, met uitzondering van artikel 5a, derde en vierde lid. Deze leden zijn niet overgenomen om de ACM zo min mogelijk beperkingen op te leggen wat betreft de vormgeving van de besluitvorming binnen de organisatie. In het eerste lid wordt geregeld dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie personeel ter beschikking stelt van de ACM. De mandaatregeling, bedoeld in het tweede lid van artikel 5, betreft uitsluitend de interne besluitvormingssituatie bij de ACM. Het is met andere woorden een besluit van de ACM zelf (dat door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie dient te worden goedgekeurd). De mandaatregeling moet dus onderscheiden worden van het besluit van de minister waarin de ACM wordt gemandateerd of gemachtigd om namens de Minister bepaalde taken, bevoegdheden of werkzaamheden uit te voeren. Een dergelijk besluit, te vergelijken met het huidige Besluit mandaat, volmacht en machtiging raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, betreft immers niet de interne besluitvormingssituatie bij de ACM maar welke taken en bevoegdheden de ACM namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie mag verrichten.

#### **Artikel 6**

Het jaarverslag moet voldoen aan de eisen die de Kaderwet zbo's daaraan stelt. Omdat in deze wet de Wet OPTA wordt ingetrokken is de eis van artikel 17 van de Wet OPTA dat het jaarverslag tevens een globale beschrijving omvat van de ontwikkeling van de markt in de post- en telecommunicatiesector, in het eerste lid van artikel 6 opgenomen. Overigens zal het jaarverslag van de ACM niet alleen op het gebied van post en telecommunicatie marktontwikkelingen beschrijven; het zal ook de resultaten bevatten van de marktmonitoring die de ACM op grond van artikel 5b van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 1d van de Gaswet dient te verrichten.

In afwijking van artikel 18, tweede lid, van de Kaderwet zbo's wordt bepaald dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie het jaarverslag met zijn bevindingen en de bevindingen van de Minister van Infrastructuur en Milieu daaromtrent ter kennis van de beide Kamers der Staten-Generaal brengt. Gebleken is in het verleden dat een brief met bevindingen van de minister op het jaarverslag van de NMa wenselijk is. De brief en het jaarverslag bieden de grondslag voor periodiek overleg tussen de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de regering over de betreffende beleidsgebieden, te weten het mededingingsbeleid, de sectorspecifieke regulering en het consumentenbeleid. Om die reden is dit ook voor de ACM wettelijk vastgelegd.

#### **Artikel 7**

##### *Eerste, derde en vierde lid*

Artikel 7, eerste lid, regelt dat gegevens en inlichtingen verkregen in het kader van een bepaalde taak uitsluitend voor die taak of voor de andere aan de Autoriteit Consument en Markt opgedragen taken mogen worden gebruikt. Daarmee bevat het eerste lid twee uitgangspunten. Ten eerste het uitgangspunt dat door de ACM verkregen gegevens en inlichtingen in beginsel niet aan derden kunnen worden





verstrekt. In beginsel, want het derde lid maakt onder omstandigheden uitzonderingen op die geheimhoudingsplicht mogelijk. Voor de opzet van het artikel en de formulering van de uitzonderingen heeft artikel 67 van de Algemene wet rijksbelastingen model gestaan. Verstrekking van gegevens is in afwijking van de geheimhoudingsplicht van het eerste lid alleen mogelijk aan een bestuursorgaan indien bij ministeriële regeling is bepaald dat verstrekking van gegevens noodzakelijk is voor de goede uitvoering van een aan dat bestuursorgaan opgedragen taak, en aan een buitenlandse instelling, indien die instelling is belast met de toepassing van regels in het buitenland op gebieden waarop in Nederland de taken van de Autoriteit Consument en Markt betrekking hebben. Ten slotte kunnen gegevens worden verstrekt aan degene op wie de gegevens betrekking hebben en die de gegevens heeft verstrekt. Daarmee is, ook gelet op de eisen die de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) stelt, een wettelijke grondslag voor het verstrekken van informatie verkregen die zo specifiek en transparant mogelijk is en die de hoofdlijnen van het gegevensverkeer weergeeft.

Het tweede uitgangspunt dat besloten ligt in het eerste lid is dat eenmaal door de ACM voor een bepaalde taak verkregen informatie door de ACM ook mag worden gebruikt voor de uitvoering van andere taken. Voor deze mogelijkheid om binnen de ACM gegevens uit te wisselen is gekozen om de beoogde synergievoordelen van de samenvoeging te realiseren, de doelmatigheid en doeltreffendheid van de taakuitvoering en het toezicht door de ACM te bevorderen en te voorkomen dat aan ondernemingen meermalen dezelfde informatie dient te worden gevraagd.

Het eerste lid omvat alle informatie die bij de ACM binnenkomt. Dat wil zeggen gegevens die ondernemingen verplicht zijn te verstrekken aan de ACM, informatie die in het kader van de uitoefening van toezicht op de naleving (titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht) is verkregen door medewerkers van de Autoriteit Consument en Markt die als toezichthouders zijn aangewezen en gegevens die de ACM langs andere weg verkrijgt. Voor zover het gaat om persoonsgegevens geschiedt de verwerking daarvan, net zoals dat nu het geval is bij de drie toezichthouders, overeenkomstig de eisen die de Wbp stelt. De wijze waarop gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om binnen de ACM voor de ene taak verkregen informatie ook te gebruiken voor andere taken zal eveneens aan die eisen moeten voldoen. Dat betekent dat voor de uitvoering van een bepaalde taak verkregen persoonsgegevens alleen verder intern kunnen worden verspreid voor zover dat nodig is voor de uitvoering van een andere aan de ACM bij of krachtens de wet opgedragen taak. En dat bijvoorbeeld van intern doorleveren wordt afgezien als dat onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens zijn verkregen of voor zover een geheimhoudingsplicht uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift daaraan in de weg staat.

#### *Tweede lid*

Voor zover een Europese verordening of een wettelijk voorschrift (bijvoorbeeld de onderzoeksbevoegdheden die de Algemene Rekenkamer heeft op grond van de Comptabiliteitswet 2001) het gebruik van door de Autoriteit Consument en Markt verkregen gegevens regelt, geldt het eerste lid niet. Dan geldt wat in de verordening ten aanzien van het gebruik is geregeld. Het gebruik van 'voor zover' betekent dat artikel 7, eerste lid, wel aanvullend van toepassing is, namelijk voor zover de verordening of het wettelijk voorschrift niets regelen. Zo is artikel 7, eerste lid, wel van toepassing op andere gegevens dan de gegevens waar de verordening of het wettelijk voorschrift betrekking op heeft. En als een verordening of wettelijk voorschrift alleen bepalingen over de verstrekking van gegevens aan derden bevat en derhalve geen regeling over andere vormen van gebruik, is de in het eerste lid opgenomen mogelijkheid tot het gebruik van die gegevens en inlichtingen voor andere taken (dan voor de taak waarvoor de gegevens zijn ontvangen) wel van toepassing.

#### **Artikel 8**

Deze bepaling biedt de grondslag voor de vaststelling van regels door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over informatie-uitwisseling tussen de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie of de Minister van Infrastructuur en Milieu enerzijds en de ACM anderzijds. Ten aanzien van de verstrekking van gegevens door de ACM aan de beide ministers geldt reeds artikel 20 van de Kaderwet zbo's, vandaar dat in artikel 8 staat dat daarover *nadere* regels kunnen worden gesteld. De uitwerking in nadere regels moet dus blijven binnen de kaders die artikel 20 van de Kaderwet stelt. Dat betekent onder meer dat de ACM verplicht is de door een minister gevraagde gegevens te verstrekken indien de betreffende minister die gegevens nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Over de verstrekking van gegevens van de minister aan een zelfstandig bestuursorgaan bevat de Kaderwet zbo's geen bepaling. Andere wetten soms echter wel, zoals de Loodsenwet (artikel 45e, tweede lid) of de Wet luchtvaart (artikel 25h, vierde lid). Vandaar dat artikel 8 bepaalt dat daarover bij ministeriële regeling ook *nadere* regels kunnen worden vastgesteld. Artikel 8 sluit aan bij de huidige informatieregelingen die bestaan ten aanzien van de NMa en OPTA.

#### **Artikel 9**

Met deze bepaling wordt in aansluiting op het wetsvoorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet



ter implementatie van de herziene telecommunicatierichtlijnen (Kamerstukken I 2010/11, 32 549, A) en het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (implementatie van richtlijnen en verordeningen op het gebied van elektriciteit en gas) (Kamerstukken II 2010/11, 32 814, nr. 2) ACM-breed geregeld dat de minister aan de ACM geen instructies mag geven die betrekking hebben op een individuele zaak en ook dat de ACM dergelijke instructies van de minister niet mag verlangen of ontvangen.

## **Artikel 10**

In lijn met het kabinetsstandpunt over het rapport 'Een herkenbare staat': investeren in de overheid' (Kamerstukken II 2004/05, 25268, nr. 20) sluit het eerste lid de toepasselijkheid van het vernietigingsrecht van artikel 22 van de Kaderwet zbo's uit voor besluiten in individuele gevallen (beschikkingen). Anders dan bij de huidige toezichthouders het geval is voorziet het eerste lid wel in een vernietigingsbevoegdheid voor door de ACM genomen besluiten van algemene strekking (zoals beleidsregels). Van deze bevoegdheid kan de verantwoordelijke minister uitsluitend gebruikmaken indien de ACM geen (toereikende) grondslag had om het betreffende besluit te nemen en daarmee de grenzen van haar bevoegdheid heeft overschreden (ultra vires). Deze ultra vires vernietigingsbevoegdheid gaat voor de hele toezichthouder gelden en komt in de plaats van de verschillende regimes zoals die thans gelden voor NMa (goedkeuringsbevoegdheid mededingings- en energiebeleidsregels) en OPTA (geen goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van post- en telecombeleidsregels). In aansluiting op artikel 22 van de Kaderwet zbo's gaat het niet om een verplichte toetsing maar om een vernietigingsbevoegdheid waar de verantwoordelijke minister gebruik van kan maken. De vernietigingsbevoegdheid strekt zich overigens niet alleen uit tot beleidsregels maar ook tot andere besluiten van algemene strekking zoals de tariefstructuren en voorwaarden ('codes') die de toezichthouder op basis van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet vaststelt.

Omdat alleen vernietigd kan worden op de grond dat de ACM niet bevoegd was het besluit van algemene strekking te nemen, is de toepasselijkheid van artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht uitgesloten. De overige bepalingen van Afdeling 10.2.2 van de Algemene wet bestuursrecht gelden wel. Die bepalingen regelen onder meer de voorrang van een rechterlijk oordeel (artikel 10:37) en de verhouding van vernietiging tot bezwaar of beroep (artikel 10:38, tweede lid).

## **Artikel 11**

De verplichting van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om te overleggen met de Minister van Infrastructuur en Milieu over het treffen van taakverwaarlozingsvoorzieningen van het derde lid is afkomstig van artikel 5f van de Mededingingswet. Deze overlegverplichting geldt indien de ACM taken verwaarloost die opgedragen zijn in wetgeving waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk is.

## **Artikel 12**

Artikel 39 van de Kaderwet zbo's brengt mee dat het doelmatige en doeltreffende functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan elke vijf jaar moet worden geëvalueerd. Artikel 12 regelt ten aanzien daarvan dat de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie het evaluatieverslag opstelt ná overleg met de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het aldus tot stand gekomen verslag wordt vervolgens, overeenkomstig artikel 39 van de Kaderwet zbo's, door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de beide kamers der Staten-Generaal gezonden.

## **Artikel 13 tot en met 41 (Aanpassing andere wetten)**

Deze artikelen bevatten de wijzigingen van andere wetten. Het betreft voornamelijk wijzigingen die voortvloeien uit hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel, maar niet uitsluitend:

- Het in de andere wetten telkens vervangen van de namen van NMa, OPTA en CA door de naam van de ACM. Daarbij is er met betrekking tot de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet voor gekozen om deze vervanging op wetsniveau gestalte te geven in plaats van op artikelniveau. Deze wetten worden namelijk vaak gewijzigd en bevatten veel artikelen die vanwege de te vervangen naam zouden moeten gewijzigd. Daarmee is het schieten op een bewegend doel. Ten aanzien van deze wetten is daarom de keuze gemaakt dat het beter is dit in één keer – op weliswaar grove wijze – goed te regelen op wetsniveau, dan dit te doen op artikelniveau en zeker te weten dat het niet langer geheel klopt tegen de tijd dat het wetsvoorstel in werking treedt. Voorkomen wordt zo dat op dit punt direct na afloop van het onderhavige wetgevingstraject weer reparatiewetgeving nodig is. Het wijzigen op wetsniveau sluit bovendien goed aan bij de digitalisering van wettenbestanden die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden.
- Het in andere wetten schrappen van de bepalingen waarvoor hoofdstuk 2 een vervangende regeling biedt (bijv. instellingsbepalingen, bepalingen over benoeming en ontslag bestuurders).



- Het schrappen van de ‘informatiebepalingen’ in andere wetten voor zover artikel 7 van dit wetsvoorstel daarvoor in de plaats komt.
- Wijzigingen in de Wet handhaving consumentenbescherming in verband met het feit dat de Autoriteit Consument en Markt, anders dan de Consumentenautoriteit, een zbo is. Het gaat hierbij om de volgende wijzigingen: afspraken neergelegd in samenwerkingsprotocollen worden niet langer gemaakt door Onze Minister maar door de Autoriteit Consument en Markt (wijziging artikelen 5.1 en 6.1 van de Wet handhaving consumentenbescherming), aan de ACM wordt overgelaten op welke wijze zij invulling geeft aan het organiseren van een maatschappelijk overleg (wijziging artikel 6.3 van de Wet handhaving consumentenbescherming), de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 2.3, derde lid, van de Wet handhaving consumentenbescherming vervalt omdat artikel 21 van de Kaderwet zbo’s van toepassing wordt, en ten slotte: niet langer Onze Minister maar de ACM zelf wijst de ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de bepalingen die de ACM moet handhaven (wijziging artikel 2.4 van de Wet handhaving consumentenbescherming).

## **Artikel 30 (Overige wijzigingen Wet handhaving consumentenbescherming)**

### *Onderdelen F, J, en K (Bindende aanwijzingsbevoegdheid)*

Het doel van de bindende aanwijzingsbevoegdheid is te bewerkstelligen dat een ondernemer zich houdt aan de geldende regels, genoemd in onderdeel b van de bijlage bij de Wet handhaving consumentenbescherming, of in het geval van de AFM, onderdelen c en d van de bijlage bij de Wet handhaving consumentenbescherming. Dit betekent dat de aanwijzing opgelegd kan worden voor de normen die bestuursrechtelijk worden gehandhaafd. De ACM en de AFM kunnen een aanwijzing geven indien zij vermoeden dat de betrokken ondernemer zich niet houdt of gaat houden aan de genoemde wetgeving. Zij kunnen de betrokken ondernemer opdragen een bepaalde gedragslijn te volgen of na te laten teneinde aan de genoemde wettelijke bepalingen te voldoen.

De bindende aanwijzing is een belangrijke aanvulling op het huidige instrumentarium op het gebied van consumentenbescherming. De bindende aanwijzing is gericht op bevordering van de naleving van wettelijke voorschriften uit de verschillende onderdelen van de bijlage van de Wet handhaving consumentenbescherming en biedt daarom andere mogelijkheden dan de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. De last onder dwangsom is een herstelsanctie en de bestuurlijke boete een punitieve sanctie. Bij het opleggen van een last onder dwangsom is al formeel een overtreding geconstateerd. In de last worden dan de te nemen herstelmaatregelen nauwkeurig omschreven. Voor het geven van een bindende aanwijzing is het niet noodzakelijk dat een overtreding is vastgesteld. De ACM kan, ook zonder deze vast te stellen, met een bindende aanwijzing aangeven wat in een concreet geval nodig is om aan de norm te voldoen. Op deze manier kan de ACM, wanneer zij vermoedt dat een ondernemer de norm mogelijk zal overtreden, snel en adequaat regeren en zo schade bij consumenten voorkomen.

Naast het attenderen van de betrokken ondernemer op de genoemde wet- en regelgeving kan de ACM in de aanwijzingsbeschikking een op de betreffende ondernemer toegespitste precisering geven hoe de betrokken wettelijke norm kan worden nageleefd. Doel van deze precisering is de ondernemer door middel van een concrete gedragslijn snel en met enige pressie ertoe te bewegen zijn handelwijze in overeenstemming te brengen met de genoemde wettelijke bepalingen.

De bindende aanwijzingsbevoegdheid is al op meerdere plaatsen in wet- en regelgeving terug te vinden. Zo kan de NMa op basis van artikel 56, eerste lid, onder c van de Mededingingswet een bindende aanwijzing opleggen. Ook de AFM kent al een vergelijkbare aanwijzingsbevoegdheid op basis van artikel 1:75 van de Wet op het financieel toezicht voor overtredingen genoemd in die wet. De AFM heeft deze bevoegdheid niet voor de onderdelen c en d van de bijlage van de Wet handhaving consumentenbescherming. Daarin wordt thans, zoals hiervoor al is vermeld, voorzien. De nieuwe aanwijzingsbevoegdheid die de AFM krijgt op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming verschilt van de reeds bestaande bevoegdheid in de Wet op het financieel toezicht. De aanwijzingsbevoegdheid in de Wet op het financieel toezicht kent namelijk een ruimere reikwijdte. De AFM kan op basis van de Wet op het financieel toezicht een onderneming verplichten om binnen een door de toezichthouder gestelde redelijke termijn ten aanzien van in de aanwijzingsbeschikking aan te geven punten een bepaalde gedragslijn te volgen. Dit geeft hiermee meer mogelijkheden dan het voorstel voor een bindende aanwijzing in de Wet handhaving consumentenbescherming die uitsluitend kan worden ingezet om naleving van de Wet handhaving consumentenbescherming te verzekeren.

In de memorie van toelichting bij de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht is kort ingegaan op het instrument van de bindende aanwijzing (Kamerstukken II, 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 84–85). Uit deze toelichting volgt dat de bindende aanwijzing primair wordt gezien als een (preventieve) normconcretisering en geen bestuurlijke sanctie is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De aanwijzing kent een juridisch bindend karakter en is een beschikking in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Derhalve dienen bij het voorbereiden, nemen en bekendmaken van een aanwijzingsbeschikking de bepalingen van hoofdstuk 3 en 4 van de Algemene wet bestuursrecht in acht te worden genomen. Een ondernemer die een aanwijzingsbeschikking krijgt, kan hiertegen



bezwaar en beroep aantekenen. Het aanwijzingsbesluit kan openbaar worden gemaakt. De CA kan al op grond van het huidige artikel 2.23 van de Wet handhaving consumentenbescherming een beschikking omtrent het opleggen van een last onder dwangsom of bestuurlijke boete openbaar maken. Wanneer tot openbaarmaking wordt besloten, zal de ACM gebonden zijn aan de bepalingen in artikel 2.23 van de Wet handhaving consumentenbescherming en artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 2.23 van de Wet handhaving consumentenbescherming zijn onder meer waarborgen opgenomen die verzekeren dat de ondernemer in de gelegenheid wordt gesteld publicatie te voorkomen door bijvoorbeeld een kort geding aan te spannen en een voorlopige voorziening te vragen. Informatie die ingevolge artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur niet voor verstrekking in aanmerking komt wordt niet bekendgemaakt.

#### *Onderdeel H en L (Aanvullende mogelijkheden bij een last onder dwangsom)*

Indien de ACM constateert dat een overtreding van onderdeel b van de bijlage van de Wet handhaving consumentenbescherming heeft plaatsgevonden, of de AFM een overtreding constateert van onderdelen c of d van de bijlage, kunnen zij de overtreder een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen. De last onder dwangsom omschrijft de te nemen herstelmaatregelen. Bij het voorbereiden, nemen en bekendmaken van een last onder dwangsom dienen de bepalingen van hoofdstuk 3 en 4 van de Algemene wet bestuursrecht in acht te worden genomen. Bij het niet voldoen aan hetgeen in de last onder dwangsom is gesteld, wordt de dwangsom verbeurd. De ondernemer aan wie de last onder dwangsom is opgelegd, kan hiertegen bezwaar en beroep aantekenen. De ACM en de AFM moeten op een effectieve manier kunnen controleren of de ondernemer zich houdt aan hetgeen is bepaald in de last onder dwangsom. Om de naleving van de last te kunnen controleren kan het in sommige gevallen wenselijk zijn naast de te nemen herstelmaatregelen in de last ook aanvullende voorschriften op te nemen. Deze aanvullende voorschriften maken deel uit van diezelfde last onder dwangsom en hiervoor geldt het reguliere traject van bezwaar en beroep. De ondernemer kan derhalve tegen de last onder dwangsom inclusief de aanvullende voorschriften bezwaar en beroep aantekenen.

Het is aan de ACM en de AFM te beoordelen of het opleggen van aanvullende voorschriften in een specifiek geval noodzakelijk is. De herstelmaatregelen volgen uit de wettelijke voorschriften die zijn overtreden. De extra voorschriften komen daarbij. Daarom dienen de aanvullende voorschriften proportioneel te zijn: de toezichthouders kunnen de extra voorschriften alleen dan opleggen als dit redelijkerwijs noodzakelijk is om de naleving van de last op effectieve en efficiënte wijze te kunnen controleren. De ACM en de AFM creëren hiermee uitdrukkelijk geen nieuwe wettelijke normen. Als voorbeeld zou de ACM een ondernemer die via telefonische verkoop diensten aanbiedt een last onder dwangsom kunnen opleggen die bepaalt dat de ondernemer zich voortaan aan bepaalde informatieverplichtingen dient te houden. Deze informatieverplichtingen volgen uit de Wet verkoop op afstand. Om te kunnen controleren of de ondernemer zich daadwerkelijk houdt aan de opgelegde last onder dwangsom, zou de ACM de ondernemer een aanvullende maatregel kunnen opleggen, bijvoorbeeld om gedurende de periode van de last gebruik te maken van voicelogs om de verkoopgesprekken op te nemen. Deze voicelogs kunnen de ACM vervolgens van dienst zijn bij het bepalen of de ondernemer zich aan de opgelegde last houdt.

Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om nauwer aan te sluiten bij de Algemene wet bestuursrecht. Sinds de inwerkingtreding van de vierde tranche beschikt de Algemene wet bestuursrecht over een uitgebreide procedure voor de last onder dwangsom. Dit maakt enkele verwijzingen zoals die waren opgenomen in artikel 2.10 van de Wet handhaving consumentenbescherming overbodig. (Zie ook Kamerstukken II 2006/07, 31 124, nr. 3, blz. 30)

#### *Onderdelen G, I, L en M (Verhogen van de boetes)*

Bij de totstandkoming van de Wet handhaving consumentenbescherming is bepaald dat voor de handhaving van de normen uit onderdeel b van de bijlage bij de Wet handhaving consumentenbescherming gebruik kan worden gemaakt van een bestuursrechtelijke boete en/of een last onder dwangsom (artikel 2.9 van de Wet handhaving consumentenbescherming). De geldboete bedraagt daarbij ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht (artikel 2.15, eerste lid, van de Wet handhaving consumentenbescherming). Op dit moment is dit € 76.000. Met de implementatie van de Richtlijn Oneerlijke handelspraktijken in het Burgerlijk Wetboek en het opnemen van de handhavingsmogelijkheden van deze wetgeving in de Wet handhaving consumentenbescherming (artikel 8.8), is een tweede boetecategorie geschapen. Overtredingen van de Wet oneerlijke handelspraktijken kunnen beboet worden tot een maximum van € 450.000 (artikel 2.15, tweede lid, van de Wet handhaving consumentenbescherming).

Nu enige jaren ervaring is opgedaan met het handhaven van de Wet handhaving consumentenbescherming kan geconcludeerd worden dat overtredingen van de Wet handhaving consumentenbescherming die gesanctioneerd moeten worden op grond van artikel 2.15, eerste lid, niet per se minder ernstig van aard zijn dan overtredingen die gesanctioneerd worden op basis van artikel 2.15, tweede lid. Een verschillend boeteregime voor overtredingen uit de Wet handhaving consumentenbescher-



ming wordt niet langer wenselijk en verdedigbaar geacht. Daarnaast kunnen sommige overtredingen zowel als een oneerlijke handelspraktijk als als een overtreding van een andere 'onderdeel b- bepaling' worden geclassificeerd. In dat geval moet de CA kiezen tussen de twee boeteregimes. Met deze wetswijziging wordt de maximale boete voor bestuursrechtelijke overtredingen op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming in alle gevallen op maximaal € 450.000 gesteld. De ACM en de AFM hebben de mogelijkheid door middel van hun boetebeleid te bepalen welke boete in welke gevallen gepast is.

Door het gelijkschakelen van de twee boeteregimes wordt de sanctionering van overtredingen van de bestuursrechtelijk te handhaven normen welke zijn opgenomen in de onderdelen b, c en d van de bijlage van de Wet handhaving consumentenbescherming gelijkgetrokken. Voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat is het verhogen van het huidige boetemaximum niet nodig. Dit wetsvoorstel handhaaft voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat dan ook de maximale geldboete van de 5e categorie van het Wetboek van Strafrecht.

#### **Artikel 42**

Dit artikel bevat overgangsrecht voor besluiten van de NMa, OPTA en CA, voor aanvragen en bezwaren bij hen ingediend, voor archiefbescheiden (betreffende afgedane en niet-afgedane zaken) en overeenkomsten waarin OPTA partij is. Daarnaast regelt deze bepaling dat de ACM in de plaats treedt van elk van de drie toezichthouders in gerechtelijke procedures. Ook treedt de ACM in de plaats van elk van de drie toezichthouders indien er sprake is van een onderzoek van de Nationale Ombudsman naar een gedraging van NMa, OPTA of CA.

#### **Artikel 43**

Dit artikel treft een overgangsrechtelijke voorziening voor de totstandkoming van de eerste begroting, het eerste bestuursreglement en het eerste jaarverslag van de ACM. Zo zal een door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie vastgesteld voorlopig bestuursreglement gelden totdat de ACM zelf zijn bestuursreglement heeft vastgesteld. Het derde lid heeft tot doel te voorkomen dat er over een bepaald kalenderjaar geen jaarverslag verschijnt. Dit houdt in dat het eerste jaarverslag dat de ACM maakt betrekking kan hebben op een kalenderjaar waarin de ACM geheel of gedeeltelijk nog niet was ingesteld, maar nog sprake was van de drie huidige toezichthouders.

#### **Artikel 44**

Dit artikel treft een overgangsrechtelijke voorziening ten aanzien van al het personeel van de OPTA dat onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in dienst is bij de OPTA. Geregeld wordt dat dit personeel op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet wordt aangesteld in algemene dienst van het Rijk en dat de overgang plaatsvindt met een rechtspositie die als geheel ten minste gelijkwaardig is aan die welke voor elk van hen gold bij de OPTA. Alleen ten aanzien van de OPTA behoeft een dergelijke voorziening te worden getroffen. Het personeel van NMa en CA is immers al in rijksdienst. Met het oog op een goed verloop van de overgang van het OPTA-personeel zal door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een personeelslijst worden opgesteld waarop namen en functies van de personeelsleden staan vermeld.

Het artikel regelt voorts de overgang van vermogensbestanddelen. Het gaat om vermogensbestanddelen in juridische zin. Daartoe behoren behalve de in het vierde lid genoemde registergoederen, bijvoorbeeld ook vorderingen en schulden van de OPTA. Bij vorderingen kan worden gedacht aan vorderingen in het kader van aan ondernemingen opgelegde boetes en dwangsommen, verschuldigde registratie- en nummervergoedingen en aan creditnota's voor door OPTA teveel betaalde bedragen.

#### **Artikel 45**

Dit artikel dient als vangnet voor het geval zich in de overgangssfeer onvoorziene omstandigheden voordoen waar bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel geen rekening mee is gehouden.

#### **Artikel 46**

Omdat het merkwaardig overkomt nog een Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit te hebben zonder dat er nog een OPTA is, wordt voorgesteld die wet in te trekken. Voorgesteld wordt de nog relevante bepalingen uit die wet een plaats te geven in de Instellingswet (zie het in Hoofdstuk 2 voorgestelde artikel 6, eerste lid). Voorgesteld wordt voorts het in het wetsvoorstel tot wijziging van de Telecommunicatiewet ter implementatie van de herziene telecommunicatierichtlijnen voorgestelde artikel 23a van de Wet OPTA, een plaats te geven als artikel 9 van de Instellingswet.



---

## Artikel 47

Gestreefd wordt naar inwerkingtreding op 1 januari 2013. Het opnemen van een vaste inwerkingtredingsdatum heeft echter als nadeel dat daarvan niet kan worden afgeweken, terwijl nu nog niet kan worden overzien of 1 januari 2013 gehaald wordt. Om de wet zoveel eerder of later in werking te kunnen laten treden als nodig is, wordt voorgesteld de wet (of onderdelen daarvan) in werking te laten treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

*De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,*