



Prioritering van handhavingsonderzoeken door de Autoriteit Consument en Markt

ACM/DJZ/2016/200888

Inleiding

De ACM houdt toezicht op de naleving van een groot aantal wetten op het gebied van consumentenbescherming, energie, mededinging, post, telecommunicatie en vervoer. De ACM beschikt bij de uitvoering van deze taak over ruimte om te kiezen welke handhavingsonderzoeken wanneer worden opgestart. De ACM ontvangt meer verzoeken om handhaving en signalen over mogelijke overtredingen dan zij gelet op haar onderzoekscapaciteit in onderzoek kan nemen. Daarom moet de ACM prioriteiten stellen. Dit doet de ACM op basis van haar prioriteringsbeleid. Dit beleid vormt een houvast op basis waarvan prioriteiten worden aangebracht in de keuze van handhavingsonderzoeken. Het prioriteringsbeleid maakt inzichtelijk waarom de ACM in het ene geval wel en in het andere geval geen handhavingsonderzoek uitvoert.

Verzoek om handhaving of signaal

Zowel een verzoek om handhaving als een signaal kan aanleiding zijn een handhavingsonderzoek te starten. Onder een verzoek om handhaving verstaat de ACM in dit verband een aanvraag tot handhavend optreden. Indien geen sprake is van een aanvraag tot handhavend optreden, dan spreekt de ACM over een signaal. Als de ACM een verzoek om handhaving ontvangt, gaat zij allereerst na of het verzoek inderdaad moet worden aangemerkt als een aanvraag tot handhavend optreden in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hiervoor is ten eerste bepalend of de indiener van het verzoek belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb. Ten tweede moet het verzoek voldoen aan de eisen die de artikelen 4:1 tot en met 4:6 van de Awb aan een aanvraag stellen. Zo moet de indiener de gegevens en bescheiden verschaffen die voor de beoordeling van zijn aanvraag nodig zijn en waarover hij of zij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. De ACM beoordeelt vervolgens op basis van het prioriteringsbeleid of aan het onderzoek naar het verzoek prioriteit moet worden gegeven, gezien de beschikbare onderzoekscapaciteit. Bij die beoordeling houdt de ACM tevens rekening met het betrokken individuele belang van de indiener van het verzoek.

Onder een signaal verstaat de ACM in dit verband alle tips en meldingen die niet als een aanvraag tot handhavend optreden zijn aan te merken. Een signaal kan ertoe leiden dat de ACM ambtshalve een handhavingsonderzoek start. Die beoordeling vindt ook plaats aan de hand van het prioriteringsbeleid.

Afbakening

Het prioriteringsbeleid van de ACM gaat alleen over de vraag of de ACM een volledig handhavingsonderzoek zal starten. Het gaat niet over de vraag op welke wijze de ACM handhavend zal optreden indien het onderzoek uitwijst dat er vermoedelijk sprake is van een overtreding. Het prioriteringsbeleid moet dan ook worden onderscheiden van het beleid dat de ACM hanteert bij de keuze van haar instrumenten.

Prioriteringscriteria

In haar prioriteringsbeleid hanteert de ACM drie criteria op basis waarvan zij verzoeken om handhaving of signalen over mogelijke overtredingen beoordeelt: hoe schadelijk is het gedrag waarop het verzoek of het signaal ziet voor de consumentenwelvaart, hoe groot is het maatschappelijk belang bij het optreden van de ACM en in hoeverre is de ACM in staat doeltreffend en doelmatig op te treden. ACM beziet en weegt de scores op deze criteria in samenhang af. Aan de hand van de drie criteria bepaalt de ACM aan welke verzoeken om handhaving of signalen zij prioriteit geeft. Die mogelijke overtredingen worden diepgaand onderzocht. Toepassing van de criteria laat onverlet dat op een later moment eerder minder prioritair geachte onderzoeken alsnog opgestart kunnen worden.

Initieel inventariserend onderzoek

Consumentenwelvaart

Voordat een volledig handhavingsonderzoek wordt gestart, voert de ACM eerst een initieel inventari-



serend onderzoek uit. Bij dit onderzoek vraagt de ACM zich op basis van de aangeleverde aanwijzingen af of, en zo ja hoezeer, de mogelijke overtreding schadelijk is voor de consumentenwelvaart op korte en langere termijn. Die schadelijkheid is niet beperkt tot puur financiële schade voor consumenten en directe afnemers. Schade is immers een ruimer begrip. De ACM kijkt in het kader van haar prioriteringsbeleid ook naar potentiële schade en maatschappelijke schade die door een eventueel optreden voorkomen of beperkt kan worden. Die schadelijkheid is evenmin beperkt tot directe schade. De ACM kijkt naar marktverstoringen. Voor schadelijkheid is niet alleen het (directe) effect op de prijzen van belang, maar ook het effect op de kwaliteit en de variëteit van het aanbod of de innovatie en de uitstraling die een handhavingstraject kan hebben naar andere partijen en/of andere markten. Daartoe wordt op basis van de aangeleverde aanwijzingen vooraf bekeken wat handhavend optreden door de ACM in potentie direct of indirect kan opleveren in termen van welvaartwinst voor consumenten op korte en op lange termijn.

Maatschappelijk belang

Om zicht te krijgen op de relevantie voor de maatschappij van het optreden, gaat de ACM bij het initieel inventariserend onderzoek ook na welke publieke belangen de wetgever als zodanig heeft aangewezen. Goed werkende markten, een optimale regulering van wettelijke dan wel natuurlijke monopolies en consumentenbescherming zijn publieke belangen waarvan de wetgever heeft bepaald dat die moeten worden behartigd. Die belangen spelen een rol bij de overweging om wel of niet een volledig handhavingsonderzoek te starten. Ook bekijkt de ACM of de mogelijke overtreding binnen één van de thema's uit de ACM-Agenda valt. Het prioriteringsbeleid leidt er overigens niet toe dat een mogelijke overtreding die buiten een thema valt, zonder meer terzijde wordt gelegd.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Tot slot hecht de ACM eraan dat haar optreden doeltreffend en doelmatig is. Bij doeltreffendheid gaat het om de inschatting of met de inzet van een geschikt handhavingsinstrument op korte termijn een gewenste situatie kan worden bereikt of in voldoende mate benaderd. Bij doelmatigheid gaat het om een kosten-batenanalyse: of de uitvoering van het handhavingsonderzoek mogelijk is met de beschikbare menskracht en de toegekende financiële middelen. Gelet op het grote aantal wetten waarvan de naleving aan het toezicht van de ACM is onderworpen, zal de ACM bovendien trachten volledige handhavingsonderzoeken evenwichtig te verdelen over de gebieden. Bij die verdeling houdt de ACM rekening met het aantal verzoeken om handhaving en signalen per gebied.

Toepassing

Het prioriteringsbeleid is geen optelsom. Een verzoek om handhaving of signaal hoeft niet "hoog" te scoren op alle criteria voordat een handhavingsonderzoek zal worden opgestart. Vaak zal er aanleiding zijn om volledig handhavingsonderzoek uit te voeren wanneer er een hoge score is op meer dan één criterium. Aan de andere kant, op basis van een lage(re) score bij één criterium, kan de ACM reeds concluderen dat een volledig handhavingsonderzoek (op dat moment) niet is aangewezen.