



## Beleidsregel Prioritering van handhavingsonderzoeken door de Autoriteit Consument en Markt 2023

### 1 Inleiding

De missie van de ACM is om markten goed te laten werken voor mensen en bedrijven, nu en in de toekomst. In goedwerkende markten concurreren bedrijven eerlijk met elkaar en benadelen zij niemand met misleidende of agressieve praktijken of door misbruik van marktmacht. Concurrentie is daarbij een economisch proces dat het bereiken van bepaalde maatschappelijke doelen bevordert. Het is voor de ACM geen doel op zich, maar een middel om een gezonde economie en welvaart in brede zin te bevorderen en bij te dragen aan het vertrouwen in een overheid die mensen en bedrijven beschermt tegen het falen van markten. De focus van de werkzaamheden van de ACM als markttoezichthouder is dan ook niet gericht op het bevorderen van marktwerking *per se*, maar vooral op het voorkomen en bestrijden van marktfalen, binnen de regels die door de overheid voor de markten zijn gesteld.

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 in het licht van haar missie 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.

### 2 Verzoek om handhaving of signaal

Zowel een verzoek om handhaving als een signaal van mensen of bedrijven kan aanleiding zijn een handhavingsonderzoek te starten. Onder een verzoek om handhaving verstaat de ACM in dit verband een aanvraag tot handhavend optreden in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). 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 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. Als het verzoek voldoet aan bovenstaande criteria in de Awb, dan doet de ACM een inventariserend initieel onderzoek. Dit initieel onderzoek heeft als doel te beoordelen of prioriteit moet worden gegeven aan een (volledig) handhavingsonderzoek, gezien de beschikbare onderzoekscapaciteit. Deze beoordeling vindt plaats op basis van de prioriteringscriteria zoals hieronder wordt toegelicht. Daarnaast houdt de ACM 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.

### 3 Afbakening

Het prioriteringsbeleid van de ACM gaat alleen over de vraag of de ACM een handhavingsonderzoek zal starten. Het gaat niet over de vraag op welke wijze de ACM handhavend zal optreden als een onderzoek uitwijst dat er vermoedelijk sprake is van een overtreding. Het prioriteringsbeleid gaat ook niet over de vraag hoe de ACM het wettelijk normenkader in een specifieke handhavingzaak toepast. Het prioriteringsbeleid moet dan ook worden onderscheiden van het beleid dat de ACM hanteert bij de keuze van haar instrumenten en de wijze waarop de ACM concreet invulling geeft aan het wettelijk normenkader in haar handhavingpraktijk.



## 4 Prioriteringscriteria

In haar prioriteringsbeleid hanteert de ACM drie algemene 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 het goed werken van markten en het vertrouwen daarin van mensen en bedrijven,
- 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.

Hieronder worden deze drie criteria nader toegelicht.

## 5 Initieel inventariserend onderzoek

### ***Schade aan goed werken van markten***

In haar initieel inventariserend onderzoek vraagt de ACM zich af of, en zo ja hoezeer, de mogelijke overtreding schadelijk is voor het goed werken van markten voor mensen en bedrijven, op korte en langere termijn.

Daarbij streeft de ACM bij de uitoefening van haar taken vooral het beschermen van het proces van marktwerking en het vertrouwen van mensen en bedrijven daarin na. Markten werken goed als zij zich richten op die producten en diensten waar mensen en bedrijven daadwerkelijk behoefte aan hebben, efficiënt leveren en innovatie stimuleren, en zo het bereiken van bepaalde maatschappelijke doelen bevorderen. Er ontstaat schade als bedrijven de goede werking van de markt frustreren en bijvoorbeeld gezamenlijk prijzen verhogen, onderling klanten verdelen, de markt manipuleren, andere marktdeelnemers oneerlijk beïnvloeden of kwetsbaarheden of afhankelijkheden uitbuiten.

In het kader van haar prioriteringsbeleid kijkt de ACM in het initieel onderzoek daarom naar schade in ruime zin, inclusief schade aan het vertrouwen van mensen en bedrijven in het goed werken van markten. De ACM kijkt naar de schade die door een eventueel handhavend optreden door de ACM voorkomen of beperkt kan worden. Schadelijkheid is daarbij niet beperkt tot puur financiële schade voor mensen en bedrijven. Niet alleen het effect op de prijzen is van belang, maar ook het effect op de kwaliteit en de variëteit van het aanbod of de innovatie. Schadelijkheid is evenmin beperkt tot de directe schade van een mogelijke overtreding door bepaalde partijen in de markt zelf of daarbuiten. Schadelijkheid kan ook indirecte schade omvatten, zoals de uitstraling die het kunnen voortzetten van de mogelijke overtreding heeft naar andere partijen en/of andere markten of de schade die dat oplevert aan het algemene vertrouwen van mensen en bedrijven.

Tot slot is de beoordeling van schadelijkheid niet beperkt tot 'gemiddelde' of 'representatieve' deelnemers aan markten. De ACM kan een handhavingsonderzoek ook prioriteren vanwege de relatief grote impact die haar optreden kan hebben op een in omvang beperkte groep, zoals mensen en bedrijven in kwetsbare of afhankelijke posities. Juist ook zij moeten erop kunnen vertrouwen dat markten goed voor hen werken.

### ***Maatschappelijk belang***

Om zicht te krijgen op de relevantie voor de maatschappij van een handhavingsonderzoek, gaat de ACM bij het initieel inventariserend onderzoek na welke verschillende publieke belangen betrokken zijn. Goed werkende markten, een optimale regulering van wettelijke dan wel natuurlijke monopolies en consumentenbescherming zijn publieke belangen waarvan de wetgever heeft bepaald dat de ACM die behartigt. Ook andere publieke belangen kunnen in ogenschouw worden genomen bij de overweging om wel of niet een handhavingsonderzoek te starten. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het belang van duurzaamheid, economische weerbaarheid, kwaliteit van zorg, privacy of veiligheid. Dit betekent niet dat de ACM een handhavingsonderzoek richt op een domein dat niet onder haar bevoegdheid valt, maar wel dat de ACM in haar prioriteringsbeleid ook andere publieke belangen kan meewegen in de keuze al dan niet een handhavingsonderzoek te starten. Zo kan de ACM besluiten om een mogelijke overtreding met het oog op bepaalde publieke belangen toch niet te prioriteren. Of de ACM kan besluiten om juist wel een onderzoek te starten, omdat daarmee naast de publieke belangen die de ACM bij wet behartigt ook andere publieke belangen worden bevorderd. Bij deze afweging kijkt de ACM ook of de mogelijke overtreding binnen een van de strategische doelstellingen uit de ACM-Agenda valt.

### ***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 binnen een gewenste



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, afgezet tegen de huidige of andere voorgenomen werkzaamheden van de ACM die eveneens een beslag leggen op menskracht en middelen. Daarnaast kunnen synergievoordelen met bijvoorbeeld al lopende trajecten onder een strategische doelstelling van de ACM reden zijn een onderzoek te prioriteren. 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.

## 6 Toepassing

Wanneer de ACM de algemene prioriteringscriteria die in deze beleidslijn zijn uiteengezet in een concreet geval toepast, houdt zij rekening met de specifieke feiten en omstandigheden van dat geval en haar bredere portfolio. Als de ACM besluit een aanvraag af te wijzen wegens gebrek aan prioriteit, dan motiveert de ACM in haar besluit op de aanvraag waarom het verzoek, gezien de inhoud van de gestelde overtreding en in het licht van de prioriteringscriteria, geen nader onderzoek rechtvaardigt.

Het prioriteringsbeleid is geen optelsom. De ACM beziet en weegt het belang van de prioriteringscriteria in een concreet geval af, mede in het licht van de werkzaamheden die zij op dat moment aan het uitvoeren is. Daarbij geldt dat een verzoek om handhaving of signaal niet hoog hoeft te 'scoren' op alle criteria voordat een handhavingsonderzoek zal worden opgestart. Vaak zal er aanleiding zijn om een 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. Een afwijzing van een verzoek om handhaving laat daarnaast onverlet dat op een later moment eerder minder prioritair geachte onderzoeken alsnog opgestart kunnen worden.

## 7 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin hij wordt geplaatst.

Met inwerkingtreding van deze beleidsregel wordt de Beleidsregel Prioritering van handhavingsonderzoeken door de Autoriteit Consument en Markt van 18 maart 2016 (Stcrt. 2016, 14564) ingetrokken. Lopende bezwaarprocedures op tijdstip van inwerkingtreding van deze beleidsregel worden afgehandeld overeenkomstig de Beleidsregel Prioritering van handhavingsonderzoeken door de Autoriteit Consument en Markt van 18 maart 2016 (Stcrt. 2016, 14564).

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel Prioritering van handhavingsonderzoeken door de Autoriteit Consument en Markt 2023.

*'s-Gravenhage, 22 mei 2023*

*De Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:  
T.M. Snoep  
bestuursvoorzitter*



---

## TOELICHTING

Met het intrekken van de beleidsregel Prioritering van handhavingsonderzoek door de Autoriteit Consument en Markt en de publicatie van onderhavige beleidsregel Prioritering van handhavingsonderzoek door de Autoriteit Consument en Markt 2023 beoogt de ACM de inhoud van de beleidsregel nadrukkelijker in lijn te brengen met haar huidige missie om markten goed te laten werken voor alle mensen en bedrijven, nu en in de toekomst.

In reactie op de evaluatie over het functioneren van de ACM zoals uitgevoerd door onderzoeksbureau AEF<sup>1</sup> heeft de ACM in 2021 aangegeven onder meer haar prioriteringsbeleid en de toepassing daarvan tegen het licht te houden. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat de ACM handelt vanuit een heldere en gedragen missie en toezichtstijl met oog voor publieke belangen. Uit de evaluatie bleek ook dat het prioriteringsbeleid van de ACM over het algemeen goed navolgbaar is, maar dat de communicatie en verantwoording van de ACM over gemaakte keuzes wel aan belang wint. Daarom heeft de ACM haar prioriteringsbeleid van handhavingsonderzoeken op een aantal punten meer in lijn gebracht met haar missie.

Een belangrijke aanpassing is de aanpassing van het prioriteringscriterium consumentenwelvaart. In de praktijk werd dit criterium soms te nauw opgevat en bleek er behoefte aan een breder, meer praktisch criterium in het licht van de kerntaken van de ACM. In lijn met haar missie geeft de ACM op dit punt aan dat zij in haar prioriteringsbeleid schade aan de goede werking van markten meeweegt. Daarbij gaat het om schade in ruime, niet alleen financiële zin, inclusief schade aan kwaliteit en innovatie; om schade op korte en langere termijn, en om schade in directe en indirecte zin in de betrokken markt en daarbuiten, inclusief schade aan het vertrouwen in de goede werking van markten. Daarnaast verduidelijkt de ACM dat zij in haar prioriteringsbeleid ook andere publieke belangen dan die haar toevertrouwd kan meewegen. Dat betekent niet dat de ACM handhavingsonderzoek richt op een domein dat niet onder haar bevoegdheid valt, maar wel dat de ACM in haar prioriteringsbeleid ook andere publieke belangen dan die binnen haar taakuitvoering vallen kan meewegen in de keuze al dan niet een volledig handhavingsonderzoek te starten.

Wanneer de ACM de algemene prioriteringscriteria die in deze beleidslijn zijn uiteengezet, toepast, houdt zij rekening met de specifieke feiten en omstandigheden van elk geval, haar huidige en voorgenomen werkzaamheden en haar brede portfolio van taken. De toepassing is geen mechanisch proces en vereist in elke zaak een zorgvuldige afweging, die overigens niet in isolatie plaatsvindt. Dat onderstreept het belang van goede communicatie en verantwoording van de ACM over gemaakte keuzes. Daarom expliciteert de beleidslijn dat de ACM de overwegingen die bij haar keuzes voor het niet prioriteren van een handhavingsonderzoek een rol hebben gespeeld, inzichtelijk maakt.

De Beleidsregel Prioritering van handhavingsonderzoeken door de Autoriteit Consument en Markt (Stcrt. 2016, 14564) wordt ingetrokken op het moment dat de ACM beleidsregel Prioritering van handhavingsonderzoeken door de Autoriteit Consument en Markt 2023 in werking treedt.

---

<sup>1</sup> Zie Bijlage bij TK, vergaderjaar 2020–2021, 25 268, nr. 195.