



Reactie VNO-NCW en MKB-Nederland op concept strategie ACM.

Vooropgesteld zij dat wij het op prijs stellen dat de ACM in een eerdere fase reeds consultaties en ronde tafelsessies organiseerde. Wij hebben daar met genoegen aan deelgenomen.

Het is goed dat er nu een concept strategie voorligt, waaromtrent de ACM externe belanghebbende partijen consulteert.

Onze reactie volgt verder gemakshalve het ACM document.

1. Inleiding.

De inleiding spreekt van ‘consumenten- en markttoezicht’. Dat zou wellicht suggereren dat de ACM ook op consumenten toezicht houdt. Wij adviseren de ACM om de gebezigde terminologie aan te passen zodat meer recht wordt gedaan aan de gebieden waarop de ACM toezicht houdt.

2. Centrale doelstellingen van het toezicht.

Wij kunnen de centrale doelstellingen onderschrijven.

Terecht benadrukt de ACM het overwegend Europese karakter van de onderhavige regelgeving, alsmede de noodzaak van samenwerking met buitenlandse toezichthouders. Wij willen voorstellen om aan deze passage nog toe te voegen dat daar waar de wetgeving zijn oorsprong vindt in Europese regelgeving, de ACM zich er actief voor zal inzetten om het toezicht in de EU gelijk(waardig) te laten plaatsvinden. (Grote) verschillen in het handelen van toezichthouders in de EU moet immers worden voorkomen.

3. Missie van ACM.

Wij kunnen de kernachtig geformuleerde missie van de ACM onderschrijven. Vooral de daarin opgesloten tweeledigheid: consumenten moeten kunnen kiezen, én ondernemers moeten kunnen concurreren om de gunst van de klant. Consumentenbescherming én ruimte

voor marktwerking kunnen immers alleen in combinatie leiden tot een florerende, concurrerende markten.

Wel is het o.i. te algemeen resp. te ambitieus gesteld dat de ACM markten zodanig reguleert, dat de uitkomsten voor consumenten optimaal zijn. Ook in de inleiding was als generiek doel van de ACM geformuleerd: zorgen voor optimale welvaart voor de consument. Termen als optimale welvaart of welvaartswinst zijn lastig te operationaliseren. Wij zouden willen vragen om deze begrippen meer te vertalen naar toetsbare elementen.

Op vele markten is het de wetgever (en niet de ACM) die reguleert, en de ACM die op basis daarvan toezicht houdt. Daarnaast reguleert de ACM inderdaad op bepaalde specifieke markten (maar ook hier weer: binnen de wettelijke context). Wij willen vragen om ook hier de gebruikte terminologie aan te passen.

De integratie van de drie oude toezichthouders in de ACM biedt weliswaar een zeker uitzicht op een integralere aanpak van problemen, maar onderkend moet worden dat de onderliggende materiele regelgeving blijft bestaan. Die blijft immers ook met een geïntegreerde ACM het uitgangspunt van de handhaving.

De concept strategie rept van een bredere maatschappelijke ontwikkeling waarbij kritisch wordt gedacht over marktwerking. Het is juist dat er een scherp oog is c.q. moet zijn voor de publieke belangen die in het geding zijn, maar om in het algemeen te stellen dat er over marktwerking kritisch wordt gedacht, doet door zijn compactheid onvoldoende recht aan de waardering voor marktwerking. Korthedshalve verwijzen wij voor ons standpunt op dit terrein naar het uitgebrachte SER advies ter zake:

<http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2010/b28477.aspx>.

Een generieke opmerking, die niet alleen deze paragraaf betreft maar het gehele document, gaat over het gebezigde begrip 'consument'. Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat de focus in de concept strategie vooral (zo niet alleen) op de finale, particuliere eindgebruiker van goederen en diensten wordt gelegd. Echter, een deel van de ACM wetgeving strekt (ook) tot bescherming van de belangen van zakelijke afnemers. Zo heeft niet alleen de particuliere consument baat bij handhaving van de Mededingingsregels, maar zeker ook (MKB) ondernemingen. Dit aspect verdient o.i. in het document zeker een plaats.

In het verlengde hiervan zou de ACM, daar waar zij stelt open te staan voor overleg met brancheverenigingen zulks niet allen moeten ambiëren vanuit het perspectief van brancheverenigingen in hun hoedanigheid van aanbieders van goederen en diensten, maar ook van afnemers. Naast het indienen van formele klachten bij de ACM, kan informeel overleg beide partijen hier behulpzaam zijn.

Daarnaast zou ACM explicieter kunnen verwoorden zich te realiseren dat norm-overschrijdend gedrag van een concurrent (enorm) marktverstoring kan werken. Vanuit die optiek kan de ACM bijdragen aan een gelijk speelveld.

Wij missen in de concept strategie een passage over de wijze waarop de ACM haar rol ten aanzien van de wet Markt en Overheid wil gaan invullen. Zoals bekend geeft die wet de ACM specifieke bevoegdheden bij het toezicht op het functioneren van overheden op de markt. Recent nog heeft de ACM bekendgemaakt dat overheden niet goed op de hoogte zijn van deze wet, en dat overheden nog te weinig maatregelen nemen om oneerlijke concurrentie met het bedrijfsleven te voorkomen. Mede om die reden achten wij het wenselijk om een passage op te nemen over de vraag hoe de ACM strategisch met deze wet zal omgaan.

4. Kernwaarden van ACM.

De kernwaarden van de ACM spreken ons aan.

Wij lezen de passage dat ACM haar taken ‘onafhankelijk van de politiek’ vervult, zo dat de politiek de wettelijke kaders bepaalt waarbinnen de ACM functioneert (in die zin is de ACM afhankelijk van de politiek), en dat de ACM vervolgens de haar opgedragen (toezichts)taken onafhankelijk van de politiek uitoefent.

De kernwaarden ‘openheid’ en ‘professionaliteit’ spreken ons zeer aan.

Wij zien nog wel ruimte voor verdere verbetering als het gaat om grotere openheid naar ondernemingen over de klachten die binnenkomen bij Consuwijzer. Als deze nog meer met ondernemingen gedeeld zouden worden, zouden ondernemingen hun bedrijfsprocessen eventueel nog beter kunnen aanpassen.

Ook willen we er voor pleiten om i.p.v. de voorgestelde tweejaarlijkse agenda’s van de ACM (voortzetting van de traditie bij rechtsvoorgangers van de ACM), te gaan werken met jaarlijks agenda’s: de vergrote scope van de ACM geeft o.i. daar voldoende aanleiding toe.

5. Toezichtvisie van ACM.

5.1. De consument centraal.

Veel van wat in dit in deze paragraaf wordt gesteld, kunnen wij onderschrijven.

Wel zou ook hier explicieter kunnen worden toegevoegd dat daar waar wordt gesteld dat ‘het effect van gedragingen door ondernemingen op de consumentenwelvaart voor de ACM het belangrijkste aanknopingspunt voor het optreden van de ACM is’ door de ACM steeds bezien zal worden in het licht van de vigerende wettelijke kaders.

Voorts wordt gesteld dat de consument ACM breed centraal staat, mede daaronder begrepen de toepassing van ‘(sector)specifieke mededingingsregels’. Is het niet beter hier te spreken van: ‘zowel de generieke als de sectorspecifieke mededingingsregels’?

De concept strategie noemt het begrip ‘kwetsbare’ consument. Dit lijkt ons een niet zo eenduidig begrip. Wij zouden de ACM willen vragen dit concept nader te duiden.

De laatste alinea op blz. 6 gaat o.a. over tariefvaststelling en netwerken, maar vangt aan met ‘in het algemeen’. Wij veronderstellen dat deze alinea (net als de voorgaande) alleen gaat over ‘gereguleerde sectoren’, en niet over ‘markten in het algemeen’. En, inderdaad, zijn consumenten gebaat bij lage prijzen, maar tegelijkertijd zijn consumenten ook gebaat bij hoge(re) prijzen van producten met een hoge(re) kwaliteit.

Terecht wijst de ACM er op dat er een goede balans gevonden moet worden tussen korte termijn belangen (concurrentie en lage prijzen) en lange termijn belangen (investeringen). Zo is bijvoorbeeld bij (telecom)infrastructuur concurrentie ontstaan door voldoende ruimte te bieden voor investeringen en dat heeft de consument/afnemer belangrijke (lange termijn) voordelen opgeleverd.

Op blz. 7 wordt nader ingegaan op de taak van de ACM om te bevorderen dat de juiste voorwaarden aanwezig zijn voor een goede onderhandelingspositie van consumenten. Wij achten het terecht, alsmede van groot belang, dat de ACM daarbij zowel stelt dat de wetgever dit in een aantal gevallen reeds specifiek heeft onderkend, als dat de ACM steeds zal beoordelen of het op haar weg ligt om het initiatief te nemen, of dat dit aan de markt zelf of private consumentenorganisaties kan worden overgelaten. Het is inderdaad zo dat deze (en andere) organisaties reeds veel werk verrichten, bijvoorbeeld opdat consumenten producten en diensten met elkaar kunnen vergelijken. Het lijkt ons goed om de verhouding tussen ACM en private organisaties na verloop van tijd te evalueren.

5.2. Publieke belangen in het ACM toezicht.

Deze paragraaf kunnen wij op zich onderschrijven.

In de passage over ‘publieke belangen en mededinging’, wordt terecht gewezen op omstandigheden waaronder het wenselijk is dat de ACM afspraken tussen ondernemingen toestaat.

Wij willen vragen om in de ACM strategie duidelijker te definiëren hoe de ACM met (deze) publieke belangen zal omgaan. Ondernemingen/brancheorganisaties die zich met positieve en negatieve effecten bezighouden, zouden zeer gebaat zijn bij een helderder kader. Een dergelijk kader helpt om op voorhand beter zicht te krijgen hoe de ACM zijn taken interpreteert of uitlegt bij bezwaar. Bij het ontbreken van dergelijke kaders dreigen aanbieders ‘vleugellam’ te kunnen worden door de onzekerheden over de uitleg van de mededingingsregels.

Voorts zou nader kunnen worden omschreven om welke publieke belangen het hierbij (zoal) gaat. Voorts roept de titel de vraag op of ‘mededinging’ toch niet ook geen publiek belang is. Wij kunnen ons overigens goed voorstellen dat in deze paragraaf ook de tweezijdige algemene voorwaarden in SER CZ kader worden genoemd als voorbeeld.

5.3. Toezichtstijl van ACM.

Wij onderschrijven zeer dat de bij de ACM het effect van haar optreden centraal zal staan. En eveneens dat de ACM maatwerkoplossingen voorstaat, op basis van gedegen probleemanalyses. Met daarbij oog voor zorgvuldigheid van handelen en waarborgen voor belanghebbenden.

Wij misten in de concept strategie een passage die er toe strekt dat de ACM, bij de uitvoering van haar taken (het doen van marktbrede onderzoeken daaronder mede begrepen), streeft naar minimalisering van administratieve- en nalevingslasten, zulks in het verlengde van het kabinetsbeleid in deze.

Wij juichen het toe dat de ACM streeft naar een goede verbinding met de maatschappij, o.a. door steeds de dialoog met stakeholders aan te gaan. Wij nemen aan (maar het ware wellicht goed dit te expliciteren) dat het bedrijfsleven (bijvoorbeeld branches) mede gezien worden als stakeholders: langs die weg kan de ACM o.i. kennis vergaren van de desbetreffende markt (en het gedrag van consumenten).

Wij kunnen ons goed voorstellen dat explicieter wordt genoemd dat de ACM ook de samenwerking met brancheorganisaties zal zoeken om kwesties op te pakken. In een aantal gevallen zal de bescherming van de consument en het voorkomen van verstoring van de concurrentie immers hand in hand gaan (denk bijvoorbeeld aan ondernemingen die zich ten onrechte presenteren als lid van een brancheorganisatie, of ten onrechte stellen een certificaat of keurmerk te bezitten).

Wij vinden het van belang dat in de passage over ‘andere toezichthouders’ ook wordt vermeld de Stichting Reclame Code (SRC). Wij zijn verheugd dat de politiek inmiddels expliciet heeft uitgesproken dat de bestaande overeenkomst tussen EZ en SRC, voor de ACM ongewijzigd het kader zal blijven. Vanwege het strategisch belang dat zulks voor ACM en bedrijfsleven heeft, willen wij vragen om hieraan een passage te wijden.

De passages inzake intern-ACM brede teams en externe samenwerking met andere toezichthouders, raakt aan het thema van het delen van informatie, die van externe partijen door de ACM is verkregen. Wij hechten ook hier aan stevige waarborgen waarmee zulks gaat plaatsvinden. Het zou de transparantie vergroten als de ACM marktpartijen er van op de hoogte zou stellen, indien de ACM de van marktpartijen afkomstige informatie deelt met externe partijen, dan wel intern voor andere doelen gebruikt dan die waarvoor de informatie in eerste instantie is verstrekt.

Op het feit dat de ACM een internationaal georiënteerde toezichthouder wil zijn, en duidelijkheid wil bieden aan bedrijven die grensoverschrijdend willen handelen zijn wij hierboven reeds ingegaan.

Consequent handhaven dient o.i. óók onderdeel te moeten zijn van de ACM toezichtstijl: hoewel wij onderkennen dat de beschikbare middelen altijd zullen nopen tot prioriteitstelling, moet er ook aandacht zijn voor het feit dat handhaven bij slechts een (zeer) beperkt aantal ondernemingen, leidt tot marktverstoring.

Het is goed dat de ACM het adagium ‘van buiten naar binnen’ aanhangt. De ACM wijst daarbij op de cruciale rol van Consuwijzer. Wij willen vragen om hieraan toe te voegen dat dat de ACM daarbij een nauwgezet onderscheid zal (blijven) maken tussen vragen en klachten (en signalen van structurele problemen).

Opmerkelijk vonden wij (op blz. 12) de aanduiding ‘advocacy’. Wij vinden deze term niet goed passen bij toezichthouders zoals de ACM. Een simpele vertaling en duiding van het begrip lijkt ons overigens niet eenvoudig (zie ook <http://www.encyclo.nl/begrip/advocacy>). Op zich geeft de inhoud van de twee hierop betrekking hebbende alinea’s ons nauwelijks aanleiding tot opmerkingen (alleen zou nog wel gepreciseerd kunnen worden ‘naar wie’ de ACM ‘signaleert), maar het komt ons voor dat de aanduiding ‘advocacy’ toch veelal wordt gereserveerd voor private organisaties die zich voor een bepaald belang inzetten (zoals consumenten- en ondernemersverenigingen). Wij willen er bij de ACM op aandringen om hier een andere term te bezigen. Dat bijvoorbeeld de ACM vanuit haar ervaringen de minister adviseert, kunnen wij uiteraard onderschrijven, maar dat zouden wij niet als ‘advocacy’ willen bestempelen.

6. De ACM organisatie.

Deze paragraaf geeft op goede en compacte wijze de organisatie weer.

Wij juichen het daarbij zeer toe dat de ACM een bedrijvenloket instelt om het bedrijfsleven één ingang te bieden voor het gehele werkkterrein van de ACM. Wij vinden immers dat de ACM, naast het voorlichten van de consument, ook een taak heeft om informatie te verstrekken ten behoeve van ondernemingen (bij voorkeur in samenspraak met de branches).

Hubert van Breemen
VNO-NCW en MKB-Nederland
31 mei 2013.