

Speech Henk Don 14 mei 2013
12e Markt & Mededingingsconferentie
(Alleen het gesproken woord telt)

Dames en heren,

Het is mij een genoegen hier vandaag te spreken, op deze 12^e editie van de Markt & Mededingingconferentie.

En hoewel ik u ook bij eerdere edities al heb toegesproken, is het vandaag de eerste keer dat ik dat doe als bestuurslid van de nieuwe Autoriteit Consument en Markt.

Er is al veel gezegd en geschreven over de komst van deze nieuwe toezichthouder.

Nu het zover is, kunnen we wel spreken van een mijlpaal.

Het fusieproces heeft ook het nodige teweeg gebracht in de drie organisaties.

En de nodige tijd en energie gevraagd, want we hebben de bouw van de nieuwe toezichthouder op eigen kracht gedaan.

Tegelijk is tijdens de verbouwing de winkel gewoon open gebleven.

Daarmee is een grote inspanning geleverd en daar zijn we trots op.

De Autoriteit Consument en Markt is nu formeel een feit, de OPTA, NMa en CA behoren tot het verleden.

Maar we bouwen verder op het werk van deze drie organisaties, en de sterke reputaties die zij in de afgelopen jaren hebben opgebouwd.

Daarbij zullen wij ook dankbaar gebruik maken van de gebundelde kennis en ervaring die wij nu in één huis bij elkaar hebben gebracht.

Gebundelde kracht is ook het motto dat ons logo introduceert.

Wat is de gedachte achter dat logo, heeft U zich wellicht afgevraagd.

Dat zal ik u vertellen.

Het is *geen* eigenzinnige variatie op Nijntje en het is ook geen kubistische weergave van een vos, poes of tulp.

Eerst de kleuren: Magenta (roze) is een warme menselijke kleur en staat voor consument.

Lichtpaars is een meer zakelijke kleur en staat voor de markt.

Donkerpaars is naast zakelijk een ambitieuze en energieke kleur die staat voor de ACM.

Dan het plaatje: dat toont twee lichtbundels die elkaar overlappen en zo verwijzen naar belangrijkste aandachtsgebieden van ACM: consument en markt.

Zij symboliseren ook de balans tussen autoriteit en ondernemerschap, tussen streng zijn en de menselijke maat centraal zetten, tussen lef en zorgvuldigheid.

Bovendien geven wij zo aan dat je uit verschillende invalshoeken – of met verschillende instrumenten zo u wilt – naar je taakuitvoering kan kijken.

En dit is een belangrijk aspect van de nieuwe toezichthouder en daarmee kom ik terug op de bundeling van kennis en ervaring die wij nu in huis hebben.

Binnen ACM zullen wij gesignaleerde problemen zo veel mogelijk integraal benaderen.

Directie overstijgende teams zullen onderzoeken welke interventies en/of instrumenten – vanuit de verschillende wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden – noodzakelijk zijn om tot oplossingen te komen.

Daarnaast is er een ACM-breed netwerk van detectiemedewerkers.

Binnen dit netwerk worden de signalen en marktinformatie die via verschillende bronnen worden binnengehaald samengebracht en geanalyseerd, als basis voor een ACM-brede prioritering van markt- en consumentenproblemen en het bepalen van de beste oplossingsstrategie.

Onze medewerkers zijn dus in de eerste plaats ACM-ers, die bij de uitvoering van alle ACM-taken kunnen worden ingezet.

Dit geldt ook voor het bestuur.

Zo was ik bij de NMa verantwoordelijk voor de portefeuille mededinging.

In het ACM bestuur heeft Chris Fonteijn nu die portefeuille, en heb ik de portefeuille gereguleerde sectoren van hem overgenomen.

Mijn andere collega bestuurder, Anita Vegter, heeft de portefeuille Consumenten en Juridische Zaken.

Maar dit is dus geen geïsoleerde afbakening van taken.
Gedrieën vormen wij een collegiaal bestuur.
We zullen dus gezamenlijk intensief bij het gehele werkterrein van ACM betrokken zijn.
Anders gezegd: ik blijf me overal mee bemoeien.
En mijn medebestuurders net zo.

Om ervoor te zorgen dat zowel intern als extern duidelijk is waar de nieuwe organisatie voor staat, zijn ook een strategie, een missie en visie ontwikkeld om richting te geven aan de koers die ACM gaat varen.

Daar hebben we het afgelopen jaar veel aandacht aan besteed, en dit heeft geleid tot de ACM Strategienota, die we op 11 april ter consultatie hebben gepubliceerd.

Daarnaast hebben we op 11 april ook twee andere documenten gepubliceerd, die u ook in uw congresmap vindt. Dat zijn de Marktvisie, en de Speerpunten 2013. De Marktvisie is een nieuw concept, waarmee we vanaf nu ieder jaar naar buiten willen brengen welke belangrijke ontwikkelingen en thema's wij zien in de sectoren van de economie binnen ons toezicht.

Hieraan gekoppeld zit voor dit jaar ook een document met "Speerpunten 2013", waarin we op basis van de Marktvisie en de lopende zaken de belangrijkste thema's benoemen voor het komende jaar.

Vanaf volgend jaar zullen we met een tweejaarlijkse ACM Agenda gaan werken waarin we dit soort thema's en prioriteiten benoemen.

Later dit jaar zullen we de concept agenda voor 2014-2015 openbaar gaan consulteren.

Ik zal in de komende 20 minuten schetsen wat wij als belangrijkste elementen zien in deze drie documenten; Strategienota, Marktvisie, en Speerpunten 2013. In de zogenaamde 'pitches voor policy' die daar op volgen, zullen Ottervanger, Schinkel, Koopmans en Karskens hier op reageren.

Maar ik nodig ook u in de zaal uit om te laten weten wat u er van vindt.

Daar hechten we waarde aan, juist in deze startfase van de ACM.

Mocht u ons ook schriftelijk willen informeren dan kan dat nog tot 1 juni in de consultatieronde voor de Strategienota.

Ik verwijst u daarvoor naar de ACM website: www.acm.nl.

ACM Strategienota

Het taakgebied van de ACM is de optelsom van de taakgebieden van de drie rechtsvoorgangers.

Kort gezegd: het algemene mededingingstoezicht, sectorspecifiek toezicht in telecom, post, energie en vervoer, en (collectieve) consumentenbescherming. Deze taakgebieden hangen sterk samen; ze vormen tezamen de drie belangrijke pijlers van het markttoezicht.

Door deze pijlers samen te voegen in één nieuwe Autoriteit Consument en Markt, ontstaat er dan ook een stevig fundament voor het markttoezicht.

Missie

De rode draad die wij in deze drie pijlers zien is de volgende: kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten.

Dit hebben we dan ook als missie voor de nieuwe autoriteit vastgelegd: “De Autoriteit Consument en Markt bevordert kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten”.

Die kansen en keuzes ontstaan als markten optimaal kunnen werken.

Dan heb ik het over markten waarin de consument echt kan kiezen, en ondernemers vrijuit kunnen concurreren om de gunst van de klant.

ACM ziet daarop toe, en de vergroting van de welvaart van consumenten zien we daarbij als onze belangrijkste drijfveer.

Daarbij zien wij consumentenwelvaart nadrukkelijk in een breed perspectief.

Het omvat ook kwalitatieve aspecten en ziet zowel op de korte als langere termijn.

Consumenten zijn intuïtief vooral gebaat bij goede kwaliteit en lage prijzen, maar wij zullen in ons toezicht ook rekening houden met de capaciteit voor investeringen en innovatie van bedrijven en daarmee de kwaliteit en variëteit van het aanbod op langere termijn.

De centrale positie van de consumenten betekent ook dat wij hun rol als speler op de markt waar nodig zullen versterken.

We willen dat consumenten hun rol aan de vraagkant van de markt steeds steviger kunnen innemen, en daar hun voordeel mee kunnen doen. Dat doen we door eerlijke concurrentieverhoudingen tussen ondernemingen te bewaken, toegang tot markten te creëren en te zorgen dat consumenten goed geïnformeerd zijn en beschermd worden waar dat nodig is. Overigens moge duidelijk zijn, dat dit niet alleen de consument ten goede komt. Zo ontstaan namelijk ook kansen voor bedrijven om toe te treden, te innoveren, en nieuwe producten en diensten aan te bieden. Dit geldt in de gereguleerde sectoren, waar ACM specifieke taken heeft, maar we zullen ook kijken naar toetredingsdrempels in andere markten, bijvoorbeeld de hypotheekmarkt. Daarnaast zullen wij ons actief richten op mogelijke oneerlijke concurrentie door overheidsbedrijven die daarmee commerciële bedrijven in hun kansen benadelen.

Ons toezicht beperkt zich nadrukkelijk niet tot de consument.

We houden ook rekening met de belangen van bedrijven.

Kansen en keuzes van bedrijven en consumenten vormen voor ons twee kanten van dezelfde medaille als het om goed werkende markten gaat.

Met de mogelijkheid van toetreding en vrije concurrentie tussen bedrijven, ontstaan voor consumenten ook kansen op betere en voordeliger producten en diensten.

Maar als een consument die kans wil pakken, dan moet hij wel over voldoende, en juiste, informatie beschikken om een keuze te kunnen maken.

Ook daar houdt ACM toezicht op.

De Directie Consumenten houdt nu toezicht op alle consumentenregels die voorheen verspreid waren over de drie organisaties.

Dus de regels uit de Wet Handhaving Consumentenbescherming (Whc), waarvoor overigens ook de AFM bevoegdheden heeft, en de regels ten behoeve van consumenten in de energie- en telecomwetten.

Publieke belangen

Naast het belang van consumenten zal ACM in haar toezicht ook een scherp oog hebben voor publieke belangen.

Wat bedoelen we daarmee?

Dan denken we in de eerste plaats aan de publieke belangen die ACM in haar wettelijke taken opgedragen heeft gekregen.

Zoals het beschermen van de vrije concurrentie, de toegang tot en de regulering van (monopoloïde) netwerken en de regels ter bescherming van de belangen van consumenten.

Maar waar het wettelijke kader daar ruimte voor biedt, kan ACM ook rekening houden met andere publieke belangen, indien die aan de orde zijn in een concreet geval.

Ook in dit opzicht hanteren we dus een breed welvaartsbegrip.

Dit speelt bijvoorbeeld bij samenwerkingsafspraken die mededingingsbeperkend kunnen zijn maar tegelijkertijd duidelijke efficiënties op het gebied van duurzaamheid opleveren.

ACM lanceerde onlangs een Kennisbank Duurzaamheid, waarin zij verduidelijkt welke ruimte de mededingingsregels bieden voor dergelijke samenwerking.

We zullen binnenkort ook een Position Paper over Duurzaamheid en Mededinging toevoegen aan de Kennisbank, waarin we onze visie op de toepassing van de mededingingsregels op duurzaamheidsinitiatieven verder uiteen zetten.

Dit Position Paper zullen we eveneens openbaar consulteren.

Ik weet zeker dat bij de aanwezigen vandaag de nodige opvattingen zitten over dit onderwerp, al is het maar omdat dit onderwerp op een vorig congres centraal stond, en ik nodig u dan ook graag uit op het Position Paper te reageren.

De zorg is een andere belangrijke sector waar publieke belangen een prominente plaats innemen.

Ook hier wil ACM kijken naar de bredere context bij de uitvoering van haar wettelijke taken.

Dit zal tot uitdrukking komen in de toetsing van samenwerkingsvormen: de effecten voor patiënten en verzekerden zullen doorslaggevend zijn.

Zij zijn immers degenen die het merken indien de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg in het geding komt en degenen die als eerste schade ondervinden van nadelige afspraken tussen zorgaanbieders.

ACM zal daarom groot belang hechten aan de inbreng van zorgconsumenten/patiënten en zorgverzekeraars (als directe belangenbehartigers van patiënten en verzekerden) bij voorgenomen samenwerkingen en fusies. Met name van zorgverzekeraars mag immers worden verwacht dat zij goede inschattingen van de schadelijkheid van het gedrag van de zorgaanbieders kunnen maken.

Bovendien beschikken zorgverzekeraars over voldoende financiële prikkels voor scherpe zorginkoop.

Zorgverzekeraars hebben dus in financiële zin, 'last' van verkeerde inschattingen. Als patiënten en zorgverzekeraars unaniem en op goede gronden aangeven dat een voorgestelde samenwerking of fusie niet op bezwaren stuit, dan is niet te verwachten dat er zich een probleem zal voordoen.

In zo'n geval is er voor ACM dus ook geen reden om in te grijpen.

De voorgestane koers geldt evenzeer voor fusies als voor andere vormen van samenwerking.

Daarbij heeft ACM een voorkeur voor de minst vergaande vorm van samenwerking, zodat de mededinging niet onnodig wordt beperkt.

In voorkomende gevallen kan ACM kan via een informele zienswijze kenbaar maken wat wettelijk mogelijk is.

Dat zullen we graag doen wanneer een concreet geval ook als voorbeeld kan dienen voor andere zorgaanbieders.

Het gaat in de beoordeling uiteindelijk om de kracht van de argumenten: de voordelen moeten de nadelen overtreffen en er moet voldoende ruimte voor concurrentie over blijven.

Integrale aanpak/werkwijze

U zult nu wellicht denken 'klinkt leuk allemaal die kansen en keuzes', maar ACM heeft nu toch nog steeds dezelfde taken en bevoegdheden als voor de fusie? Dat klopt.

Tegelijkertijd heeft ACM wel een bezuinigingsopdracht van EUR 7,4 miljoen in 2015.

Ongeveer de helft realiseren we met de fusie in de sfeer van bedrijfsvoering en ontduubeling van taken.

Daarnaast zijn we op zoek gegaan naar nieuwe wegen om ons toezicht met minder middelen, toch maximaal effectief te maken.

Dat doen we overigens niet door onze taken en bevoegdheden uit te breiden en op te rekken, zoals door sommige partijen wel wordt gevreesd.

Monique vertelde u net al wat er concreet verandert en nog gaat veranderen in het wettelijk kader, en dat ACM geen nieuwe *big brother* wordt.

ACM heeft zorgvuldigheid en juridische kwaliteit hoog in het vaandel staan.

De directie Juridische Zaken zal ons hier zeker scherp houden.

Een belangrijke randvoorwaarde voor maximale effectiviteit is wel dat de taken en bevoegdheden van de drie voormalige toezichthouders zo veel als mogelijk worden gestroomlijnd en geharmoniseerd.

Nu bevatten de onderliggende wetten allerlei onlogische verschillen in termijnen, procedures en bevoegdheden.

De wet die dit moet gaan regelen, de Stroomlijningswet, is op 26 april bij de Tweede Kamer ingediend.

Maar die wet is er nu dus nog niet, dus voorlopig zullen we extra alert moeten zijn op de correcte naleving van de onderscheiden wetten met hun specifieke eigenaardigheden.

Waar ligt op dit moment dan al de winst van deze fusie?

Het belangrijkste winstpunt dat wij zien noemde ik al eerder: de integrale aanpak van marktproblemen.

Dit speelt zowel bij het detecteren van markt- en consumentenproblemen als bij de analyse en het bepalen van de beste oplossing.

Een integrale aanpak betekent in de praktijk dat er gemengde teams worden samengesteld waarin de verschillende invalshoeken bij elkaar komen.

Zo kunnen bijvoorbeeld in sterk geconcentreerde markten maatregelen worden gezocht die raken aan de aanbodkant, bijvoorbeeld het slechten van toetredingsdrempels, maar ook maatregelen die een direct effect hebben op de vraagkant, bijvoorbeeld het vergroten van de transparantie.

Door het brede spectrum aan mogelijkheden al vanaf het begin in beeld te hebben zal de effectiviteit van ons optreden groter kunnen zijn.

Toezichtsfilosofie

Onze toezichtfilosofie speelt ook een belangrijke rol bij die integrale aanpak en grotere effectiviteit.

ACM is in de eerste plaats een handhaver, *een enforcer*.

We treden dus op tegen ondernemingen die de wet overtreden, waarbij we ook niet schuwen forse boetes uit te delen.

Maar dit betekent niet dat ACM alleen maar onderzoekt of sprake is van een overtreding van de wet.

We onderzoeken wat de aard van het marktprobleem is, met een breed vizier: is het sec een mededingingsprobleem, of een reguleringsvraagstuk, of speelt er bijvoorbeeld ook een transparantieprobleem aan de vraagzijde van de markt, omdat de consument onvolledig of onjuist wordt geïnformeerd?

Op basis van deze analyse bekijken we vervolgens wat de meest geschikte aanpak is om dat probleem op te lossen.

Dat kan nog steeds een boete zijn, of een toezeggingsbesluit, of een goed gesprek.

Maar bijvoorbeeld ook het uitbrengen van een marktscan over de stand van zaken in een markt, wellicht in combinatie met een informatiecampagne voor consumenten op Consuwijzer.

Door de fusie staat ons een breed palet aan instrumenten ter beschikking bij het vinden van de de meest effectieve oplossing.

De oplossing van het probleem staat voorop, de instrumenten volgen.

Gezien onze beperkte capaciteit ontkomen we er niet aan keuzes te maken in welke markt- en consumentenproblemen wij wel en niet oppakken.

Keuzes die we nu over de volle breedte van onze taken zullen moeten maken.

Belangrijke criteria die wij bij onze prioriteitsstelling hanteren zijn:

- 1 - de schade die de gedragingen van bedrijven veroorzaken voor de consument (zowel kwantitatief als kwalitatief, direct en indirect),
- 2 - het maatschappelijk belang dat in het geding is (bijvoorbeeld het wegnemen van onrust bij consumenten of scheppen van duidelijkheid over een wettelijke norm) en

3 - of ACM in staat is doeltreffend en doelmatig op te treden.

De uitkomst moet niet zijn dat we alleen de grootste en belangrijkste zaken oppakken, maar dat we een evenwichtige portefeuille van zaken hebben waarmee het brede veld goed wordt bereikt.

Kernwaarden

Het maken van een keuze voor de beste oplossing van een marktprobleem, veronderstelt dat ACM weet wat er speelt.

Dit vereist dat we continu blijven investeren in de kwaliteit en professionaliteit van onze medewerkers (onder meer in de ACM academie).

Ook zullen we, zowel bij de detectie als de oplossing van marktproblemen, zorgen dat we in een goede en open dialoog met onze stakeholders staan, bijvoorbeeld door ronde-tafels over belangrijke thema's.

Voor ACM staan *openheid* en *professionaliteit* als kernwaarden centraal staan in ons handelen.

Die openheid betekent ook dat ACM duidelijk en tijdig communiceert over wat we doen, en waarom we dat doen.

Onder meer via onze website, en door inzet van social media als Twitter.

Tegelijkertijd blijft de site ConsuWijzer ook onder de ACM hét informatieloket dat we gebruiken om consumenten te informeren over hun rechten en mogelijkheden. Communicatie zien wij als een belangrijk middel om naleving van regels te bevorderen.

Naast openheid en professionaliteit is onze derde kernwaarde *onafhankelijkheid*. Uiteraard vervullen we onze taken in onafhankelijkheid van de politiek en het bedrijfsleven.

Dat is niet alleen een vereiste dat voortvloeit uit Europese wetgeving, het is ook een onontbeerlijke kernwaarde van stevig en slagvaardig markttoezicht.

Ook de Minister benadrukte dit nog bij de behandeling van de Instellingswet in de Eerste Kamer, toen door sommige fracties vragen werden gesteld over de manier waarop de onafhankelijkheid van ACM geregeld is.

Wat ons betreft is die goed geregeld.

Ik weet dat in ieder geval een van de sprekers die zo dadelijk een *pitch for policy* geeft [Maarten Pieter Schinkel] bij de start van de ACM heeft uitgesproken zich grote zorgen te maken over de onafhankelijkheid van de ACM.

Ik nodig hem, maar ook u uit om dan met concrete argumenten te onderbouwen waar hem dat dan in zou zitten, want ik zie dat probleem niet.

De zorgen van de Europese Commissie die in dit verband onlangs zijn geuit, zien niet op de structuur van de organisatie, maar op een afzonderlijke wettelijke bepaling in de Telecomwet die ons zou beperken in onze beoordelingsruimte om op de markt voor televisie, en meer specifiek televisie via de kabel, in voorkomende gevallen het juiste reguleringsinstrument te kiezen.

Deze bepaling stond ook al in de Telecomwet voordat ACM werd opgericht.

De Nederlandse staat en de Europese Commissie zijn nu aan zet om dit geschilpunt verder op te lossen.

Dat betekent natuurlijk niet dat we er voetstoots van uitgaan dat nu alles optimaal is geregeld.

Dat zal de praktijk uitwijzen.

De minister heeft al aangegeven in de Kamer dat ACM over twee jaar zal worden geëvalueerd.

Dat is dus een belangrijk meetmoment.

Op 23 april heeft het Markttoezichthoudersberaad (overleg van DNB, AFM, NZa, ACM en CBP) criteria vastgesteld voor goed toezicht. Die vormen denk ik een goed aanknopingspunt voor de evaluatie van ACM over 2 jaar.

Marktvisie en speerpunten

Van de strategie en missie en visie tenslotte dan het werkveld: wat zien we aan ontwikkelingen op de verschillende markten en welke speerpunten hebben we voor 2013 benoemd?

De prioriteiten voor 2013 bestaan voor een deel uit lopende programma's die al door NMa, OPTA en Consumentenautoriteit gestart waren, en deels uit activiteiten die wij nog dit jaar gaan opstarten.

Enkele heb ik zojuist ook al genoemd: duurzaamheid, zorg.

Een bijzonder aandachtsveld is de woningmarkt en alles wat daarbij hoort, waar we bijvoorbeeld in kaart willen brengen of er voldoende toetredingsmogelijkheden zijn voor nieuwe aanbieders op de hypotheekmarkt.

Zoals u vorige maand heeft kunnen lezen hebben we geconstateerd dat de winstmarges op hypotheeklen nog steeds hoger liggen als voor de crisis.

Dat heeft deels te maken met de strengere eisen die aan banken worden gesteld over hun kapitaalpositie, maar heeft ook te maken met het gebrek aan nieuwe toetreders.

Waar nodig zullen we optreden om de concurrentie en transparantie richting consumenten te versterken.

Daarnaast komen we binnenkort naar buiten met onze nieuwe visie op de verdere ontwikkeling van concurrentie in de zorgsector; waarover ik al sprak.

In die visie zal de rol van de afnemers van de zorg, de patiënten, en de rol van de verzekeraars in de verdere ontwikkeling naar meer kostenbeheersing en kwaliteitsverbetering een centrale plek innemen.

Transparantie voor consumenten is een thema dat als een rode draad door veel sectoren loopt.

Bedrijven die consumenten onvolledig, onjuist of onnodig ingewikkeld informeren, belemmeren consumenten in het maken van een keuze die hen het meeste voordeel oplevert.

De focus in 2013 ligt daarbij in ieder geval op de telecomsector, de reisbranche en het aanbod van online en mobiele games.

Maar ook op de energiesector, waar vanaf 2013 de overgang naar het nieuwe marktmodel een belangrijke rol zal spelen in het verbeteren van transparantie rondom de energienota.

ACM zal toezien op de correcte invoering van dit model.

In de gereguleerde sectoren zullen wij er op toezien dat bij de exploitatie van 4G netwerken de bestaande consumentenregels worden nageleefd.

Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de regels rond netneutraliteit.

Het is van belang dat dit soort belangrijke technologische ontwikkelingen daadwerkelijk ten goede komen aan de consument.

In de energiesector tenslotte zullen we de balans moeten vinden tussen energievoorziening die betrouwbaar en duurzaam is, maar toch betaalbaar blijft. Juist in de huidige economische situatie komt de afweging scherp naar voren tussen korte termijn belangen als betaalbaarheid en lange termijn belangen zoals borgen van kwaliteit en betrouwbaarheid.

Afsluiting

Dames en heren, ik hoop dat ik u met mijn bijdrage heb kunnen informeren over de nieuwe toezichthouder, de Autoriteit Consument en Markt.

Wie ze is, waar ze voor staat en hoe ze werkt.

Wij hebben er het volste vertrouwen in dat we met onze organisatie een effectieve en efficiënte bijdrage kunnen leveren aan de het bevorderen en beschermen van de mededinging en de belangen van de consument.

Ik nodig u nogmaals uit uw gedachten hierover met ons te delen.

De verschillende consultaties die of al uitstaan of binnenkort zullen worden gehouden bieden hiervoor een goede gelegenheid.

Voor nu dank ik de organisatie voor de uitnodiging om hier vandaag te spreken en dank ik u allen voor uw aandacht.