

Strategie Autoriteit Consument & Markt

1. Inleiding

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) is ontstaan uit de samenvoeging van de Consumentenautoriteit, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Door het samengaan van deze drie organisaties is er nu één toezichthouder voor consumenten- en markttoezicht. De fusie legt de basis voor een effectief en efficiënt toezicht op een goede marktwerking, met als doel optimale welvaart voor de consument.

Effectief en efficiënt markttoezicht is gebaat bij een gezamenlijke focus van de verschillende onderdelen van de ACM. Daartoe heeft ACM één centrale doelstelling, missie, en toezichtvisie. Dit helpt ons om kennis en instrumenten zodanig te bundelen dat we maximaal effect bereiken. ACM bouwt voort op het werk van de drie voorgaande organisaties. De komende jaren zal door ervaring waar nodig bijstelling in de aanpak plaatsvinden.

Deze notitie beschrijft de centrale doelstelling, missie, kernwaarden en toezichtvisie van de ACM. Hierin komen ook de toezichtstijl, de organisatie van ACM en een aantal belangrijke thema's aan de orde. Deze strategie is het resultaat van een proces waarbij ACM niet alleen gebruik heeft gemaakt van interne expertise. Door middel van meerdere consultaties (interviews, rondetafelsessies en bijeenkomsten met marktpartijen, wetenschappers en belangenorganisaties) hebben wij ook externe visies op de werkwijze van de nieuwe toezichthouder betrokken.

2. Doel ACM

Het doel dat ACM van de Europese en Nederlandse wetgever heeft gekregen is bepalend voor ons handelen. De werkzaamheden van ACM omvatten het algemene mededingingstoezicht, de regulering van (delen van de) markten voor energie, telecommunicatie, post en vervoer, en de bescherming van consumentenrechten. Deze werkzaamheden hebben als doel het bevorderen van goed functionerende markten, ordelijke en transparante marktprocessen en zorgvuldige behandeling van consumenten. ACM bewaakt, bevordert en beschermt daartoe een effectieve concurrentie en een gelijk speelveld op markten en neemt belemmeringen daarvoor weg.

Het mededingingstoezicht bewaakt en bevordert de werking van de markten in alle sectoren van de economie. Waar dat door de wetgever nodig is geacht, zijn op specifieke markten door middel van regulering condities gecreëerd waaronder concurrentie kan plaatsvinden. Het toezicht op de regels voor consumentenbescherming zorgt ervoor dat in de interactie met bedrijven de rechten van de consument worden gerespecteerd. Dit versterkt het vertrouwen en de zelfredzaamheid van consumenten. Door het samenbrengen van deze taken verdwijnt de overlap tussen de drie huidige autoriteiten, en wordt een integrale en evenwichtige aanpak van markt- en consumentenproblemen mogelijk. ACM streeft er naar de synergievoordelen tussen mededingingstoezicht, regulering en consumententoezicht maximaal te benutten.

Het regelgevend kader waarbinnen ACM moet opereren, kent veelal een Europese achtergrond. De regels zijn er mede op gericht om de verdere ontwikkeling van de Europese interne markt te bevorderen, en een effectieve aanpak van grensoverschrijdende markt- en consumentenproblemen mogelijk te maken. Het werkterrein van de ACM beperkt zich dus niet tot Nederland. ACM werkt intensief samen met buitenlandse toezichthouders en Europese instellingen.

3. Missie: kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten

ACM ziet de vergroting van de welvaart van consumenten als haar belangrijkste drijfveer. Markten optimaal laten werken in het belang van de consument, daar gaat het om. Markten waarin de consument echt kan kiezen, en ondernemers vrijuit kunnen concurreren om de gunst van de klant. Daarom hebben wij onze wettelijke opdracht in de volgende missie vertaald:

“ACM bevordert kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten”

ACM wil de positie van de consument versterken, zodat hij beter geïnformeerd is en in staat is weloverwogen keuzes te maken. ACM bevordert de concurrentie en reguleert markten zodanig dat de uitkomsten voor consumenten optimaal zijn. Het beoogde resultaat is een duurzame groei van de welvaart, in brede zin. Dit omvat welvaarts groei als gevolg van zowel financiële als kwalitatieve effecten voor de consument, op korte én langere termijn.

Wij zijn ons bewust van de maatschappelijke context waarin wij opereren. De oprichting van ACM valt in een periode waarin maatschappelijk verschillend gedacht wordt over nut en noodzaak van marktwerking en tevens hogere eisen worden gesteld aan de bescherming van publieke belangen. ACM kiest er dan ook voor markt- en consumentenproblemen

integraal te benaderen, met een scherp oog voor de verschillende publieke belangen die daarbij in het geding zijn.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de wijze waarop ACM de missie tot uitdrukking brengt in de werkwijze en in de vormgeving van de organisatie.

4. Kernwaarden van ACM

ACM handelt volgens drie kernwaarden; *onafhankelijk, open en professioneel*. Deze kernwaarden zijn de basis voor het doen en laten van ACM. Zowel intern als extern kunnen wij op deze kernwaarden worden aangesproken.

Onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van ACM vindt formeel zijn basis in de status van zelfstandig bestuursorgaan. ACM vervult haar taken onafhankelijk van de politiek en het bedrijfsleven, overeenkomstig de eisen van de Europese regelgeving. De onafhankelijkheid van ACM als organisatie bestaat in de praktijk uit enerzijds een kritische houding en onafhankelijke oordeelsvorming en anderzijds een open en constructieve relatie met ministeries, andere toezichthouders en stakeholders.

Openheid

ACM heeft een goede antenne voor wat er in de buitenwereld speelt en streeft naar een constructieve dialoog met de omgeving. Wij willen met onze activiteiten aansluiten op bredere maatschappelijke ontwikkelingen die ons toezichtdomein raken. Duidelijke en tijdige communicatie over wat ACM doet, waarom en voor wie, zijn daarbij onontbeerlijk. Met het oog daarop zullen wij onder meer een tweejaarlijkse ACM Agenda uitbrengen waarin de prioriteiten worden toegelicht.

ACM zorgt voor maatschappelijk draagvlak voor haar optreden. Voordat de ACM Agenda wordt vastgesteld, zullen wij een concept agenda ter consultatie uitbrengen. Ieder jaar lichten wij ons jaarverslag toe in een overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Tussen ACM en de verantwoordelijke beleidsdepartementen (het ministerie van Economische Zaken, en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) en andere stakeholders vindt geregeld overleg plaats om wederzijds een goede uitoefening van taken te bevorderen.

Professionaliteit

De professionaliteit van ACM krijgt vorm in de deskundigheid, betrokkenheid en flexibiliteit van onze medewerkers. Wij zien verdere professionalisering als een voortdurende eis aan alle niveaus binnen onze organisatie. Wij investeren in de opleiding van onze medewerkers.

Daartoe wordt onder meer de *ACM Academie* opgezet, waarin ruimte is voor opleidingen en verdieping van kennis en vaardigheden, zowel voor onze eigen medewerkers als voor studenten en onderzoekers. Daarbij zoekt ACM ook de samenwerking met andere opleidingen van toezicht, openbaar bestuur en universiteiten.

Bij professionaliteit hoort ook dat onze medewerkers weten wat er speelt in de markt. Door gedegen kennis over een markt of sector op te bouwen, kan ACM genuanceerd en proactief haar positie bepalen en kan voor een aanpak en inzet van instrumenten worden gekozen die het meest effectief is in die markt of sector. Wij zullen ons daarom ook toeleggen op het uitvoeren van marktbrede onderzoeken en het verder professionaliseren van detectiemethoden. Zo wordt ook voorkomen dat het toezicht van ACM zich laat sturen op basis van incidenten.

5. Toezichtvisie van ACM

De toezichtvisie van ACM brengt tot uitdrukking hoe wij de ACM missie willen uitvoeren. Hieronder wordt ingegaan op hoe ACM de consument centraal stelt, hoe wij omgaan met vraagstukken rond publieke belangen en welke toezichtstijl wij kiezen.

5.1. De consument centraal

Voor ACM staat de consument centraal. Dit geldt ACM-breed: van de uitvoering van specifieke consumententaken tot de toepassing van (sectorspecifieke) mededingingsregels. Deze centrale positie krijgt zijn uitwerking in de prioritering, de toezichtstijl en instrumentkeuze van ACM. Daarmee wordt voortgebouwd op het werk van de drie voorgaande organisaties, die ook gericht waren op het verhogen van de consumentenwelvaart.

Bij de keuze om het belang van consumenten centraal te stellen, staat voor ACM voorop dat de consument in de regel zelf het beste weet wat zijn belangen zijn en hoe hij die kan behartigen. In een markteconomie is de soevereiniteit van de consument het uitgangspunt. Dit beeld sluit aan bij het Europese en internationale perspectief op de consument. Indien deze soevereiniteit dreigt te worden aangetast, dan kan dit schadelijk zijn voor de consumentenwelvaart of voor specifieke (bijvoorbeeld kwetsbare) groepen van consumenten. De bevoegdheden van ACM stellen ons in staat om gedragingen die schadelijk zijn voor de consumentenwelvaart te voorkomen of aan te pakken.

ACM bewaakt en bevordert de concurrentie op de Nederlandse markt

Concurrentie is een instrument om de welvaart te vergroten. Het belangrijkste aanknopingspunt voor het optreden van ACM vormt het effect op de consumentenwelvaart van gedragingen door ondernemingen in de markt. Op goed functionerende markten worden goederen en diensten aangeboden tegen een prijs/kwaliteit verhouding, waarmee de belangen van de consumenten worden gediend. De bescherming van concurrentie is een speerpunt bij de uitoefening van onze taken: met gezonde concurrentie ontstaan kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten.

Markten functioneren echter niet altijd naar behoren. Consumenten kunnen direct worden benadeeld bijvoorbeeld doordat bedrijven kartelafspraken maken en als gevolg daarvan te hoge prijzen vragen of de keuze voor consumenten beperken. Benadeling kan ook indirect plaatsvinden. Bijvoorbeeld als bedrijven onderling afspraken maken over kosten voor producten of diensten die zij andere bedrijven in rekening brengen of wanneer bedrijven bij overheidsaanbestedingen werk onder elkaar verdelen. Uiteindelijk zullen de meerkosten van dit handelen immers ook weer worden doorberekend in prijzen of belastingen en dus worden opgebracht door de consument. ACM treedt op tegen mededingingsbeperkende gedragingen, zowel in consumenten- als op intermediaire markten, die er direct of indirect toe leiden dat consumenten in hun belangen worden geschaad. Ook bedrijven hebben er baat bij dat ACM optreedt tegen dergelijk gedrag van hun concurrenten, leveranciers of afnemers.

Bij de beoordeling van de schadelijkheid van gedragingen zal ACM tevens de effecten op de consumentenwelvaart op de lange termijn betrekken. Daarbij is niet alleen het effect op prijzen van belang, maar ook de vraag wat de effecten zijn op de kwaliteit en variëteit van het aanbod of de innovatie. Naast toezicht op het gedrag van bedrijven houden wij ook toezicht op de structuur van de markt, bijvoorbeeld door het toetsen van fusies.

In de gereguleerde sectoren heeft ACM daarbij specifieke taken. In deze sectoren zijn (nieuwe) aanbieders van diensten voor hun concurrentiepositie doorgaans afhankelijk van een klein aantal gevestigde partijen (voorheen vaak de enige aanbieders op de markt). Deze gevestigde partijen beschikken over infrastructuren (bijvoorbeeld aansluitnetwerken voor telecom/energie, elektriciteitsmasten, spoorwegen of luchthaven Schiphol) die vanwege de hoge kosten van aanleg niet of niet volledig repliceerbaar zijn. Voor een aantal infrastructuren stelt ACM prijzen en voorwaarden vast, wat concurrenten in staat stelt zelf diensten aan te bieden. Zo zorgt ACM er voor dat consumenten toch keuzevrijheid hebben. In een aantal gevallen is de marktsituatie zo dat er slechts sprake kan zijn van één netwerkaanbieder (zogenaamde natuurlijke monopolies). Dit is bijvoorbeeld het geval in de energiesector en delen van de vervoersector. Dan bepaalt ACM direct de prijzen die deze

(infrastructuur)aanbieder aan zijn afnemers (consumenten en/of bedrijven) in rekening mag brengen.

In het algemeen geldt dat consumenten op korte termijn gebaat zijn bij concurrentie en lage prijzen, maar dat tegelijk investeringen in netwerken en faciliteiten noodzakelijk zijn om de variëteit en/of de kwaliteit van het aanbod op langere termijn te kunnen garanderen. Een te lage exploitatievergoeding voor zijn infrastructuur zou echter de bereidheid van een aanbieder om te blijven investeren en innoveren kunnen aantasten. Door in de tariefvaststelling uit te gaan van een redelijk rendement op investeringen houden wij rekening met deze verschillende belangen. ACM biedt ruimte voor concurrentie waar mogelijk en ziet toe op de prijsniveaus van het aanbod of het gebruik van het netwerk, in het bijzonder waar concurrentie niet mogelijk is. Tegelijk blijven aanbieders geprikkeld om in hun infrastructuren te blijven investeren. Zo wegen wij steeds de korte en de lange termijn effecten van ons optreden voor consumenten tegen elkaar af.

ACM bevordert dat de juiste voorwaarden aanwezig zijn voor een goede onderhandelingspositie van consumenten

Wanneer er tussen aanbieders en consumenten een duidelijk verschil bestaat in kennis over producten of diensten, kan dit leiden tot een onevenwichtige markttuitkomst. Wanneer consumenten (of groepen van consumenten) informatie niet goed kunnen beoordelen of onvoldoende in staat zijn om producten te vergelijken, bevordert ACM dat consumenten zich bewust worden van hun rechten en mogelijkheden. ACM draagt er toe bij dat consumenten deze actief kunnen uitoefenen (*empowerment*). Niet alleen door consumenten te wijzen op wat hun rechten zijn, maar ook door duidelijk te maken hoe zij een weloverwogen keuze kunnen maken. ConsuWijzer, de consumentenwebsite van ACM, zal hierbij een belangrijke rol spelen.

ACM zet dus nadrukkelijk in op versterking van de vraagkant van de markt: hier ligt nog veel potentieel voor verbetering van marktwerking. Het uitgangspunt is, dat waar de markt, de consument (of consumentenorganisatie) zelf tijdig en efficiënt initiatieven kunnen ontwikkelen, de toezichthouder zich terughoudend opstelt. Bij de vraag of, naast informatievoorziening aan de consument, aanvullende maatregelen nodig zijn, zal ACM steeds beoordelen of het op haar weg ligt het initiatief te nemen of dat dit aan de markt zelf of private consumentenorganisaties kan worden overgelaten.

ACM ziet toe op consumentenbescherming

De wetgever heeft in een aantal gevallen ongelijkheden in de onderhandelingspositie tussen

consumenten en producenten specifiek onderkend. Consumentenwetgeving legt producenten bepaalde verplichtingen op, die oneerlijke handelspraktijken moeten tegengaan. Deze verplichtingen hebben bijvoorbeeld betrekking op de wijze van informatieverschaffing, toepasselijke contractvoorwaarden, gehanteerde verkooppraktijken en de kwaliteit van aangeboden producten en diensten. Indien collectieve consumentenproblemen ontstaan doordat ondernemingen deze verplichtingen niet nakomen, grijpt ACM in zodat het machtsverwicht tussen consumenten en producenten wordt hersteld. Zo draagt ACM eraan bij dat bedrijven op een gelijk speelveld met elkaar concurreren om de gunst van de consument.

5.2. Open oog voor publieke belangen

Een belangrijk vraagstuk voor ACM is hoe om te gaan met de verschillende publieke belangen die in ons toezicht een rol spelen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) definieert een publiek belang als volgt:

“Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt. Het zich aantrekken van maatschappelijke belangen als publiek belang betekent derhalve dat de overheid het tot doelstelling van haar beleid maakt om dit belang te behartigen.”

Leidend daarbij zijn de publieke belangen die 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. Om die reden zijn achtereenvolgens OPTA, de NMa, DTe en later de Energiekamer, de Vervoerkamer en de Consumentenautoriteit in het leven geroepen. De achterliggende gedachte is dat de behartiging van deze publieke belangen bijdraagt aan welvaartswinst voor de consument en de Nederlandse samenleving. ACM heeft daarom taken en bevoegdheden om in te kunnen grijpen in situaties waarin vanwege de structuur van de markt of het gedrag van partijen op deze publieke belangen in het gedrang komen. Voorbeelden zijn het maken van kartelafspraken, het uitoefenen van marktmacht door ondernemingen of het oneigenlijk gebruik van informatieongelijkheid tussen aanbieders en afnemers. In dergelijke situaties kan ingrijpen door ACM noodzakelijk zijn om consumenten te beschermen of de voorwaarden voor een goede marktwerking te herstellen.

Publieke belangen en regulering

Op basis van de specifieke regels voor vervoer, telecommunicatie, energie en post garandeert ACM bovendien publieke belangen die zien op de betaalbaarheid, kwaliteit, en beschikbaarheid van bepaalde producten en diensten. Dit betreft bijvoorbeeld het recht van de consument om aangesloten te zijn op het elektriciteits- en gasnet, of het recht op een basisvoorziening voor telefonie. Het verzekeren van de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de netten en het investeren daarin om innovaties mogelijk te blijven maken, is van cruciaal belang. Voor het elektriciteits- en gasnet geldt dat ook zodanig wordt geïnvesteerd dat de levering van een steeds groter aandeel duurzame energie mogelijk wordt. De kosten die daarmee gepaard gaan, moeten op een of andere wijze doorberekend worden aan de eindgebruiker. ACM zal duurzaamheids- en innovatievraagstukken binnen de wettelijke kaders meenemen om de afweging tussen “schoon en betaalbaar” coherent en consistent te maken.

Publieke belangen en mededinging

Het vrije economisch handelen kan soms maatschappelijk nadelige effecten hebben, bijvoorbeeld op het milieu, die niet door marktwerking of consumentenbescherming kunnen worden opgelost (zogenoemde negatieve externe effecten).

Daarnaast is het mogelijk dat er *positieve* externe effecten zijn (bijvoorbeeld innovatie), die van belang zijn voor de concurrentiekracht en de welvaarts-groei op de langere termijn. Een afspraak tussen ondernemingen kan dan wenselijk zijn om de publieke belangen, als milieu en innovatie, te behartigen. Zulke afspraken kunnen tegelijkertijd indruisen tegen het publieke belang van een goede marktwerking. Als gevolg van de afspraken kunnen bijvoorbeeld de prijzen voor consumenten stijgen waardoor de consumentenwelvaart, althans op korte termijn, afneemt. De mededingingsregels bieden ACM in situaties van zowel positieve als negatieve externe effecten de mogelijkheid een dergelijke samenwerking onder bepaalde voorwaarden toe te staan. ACM zal daarbij de afspraken tussen ondernemingen, waarvan wordt gesteld dat deze bijvoorbeeld innovatie of duurzaamheid bevorderen, steeds toetsen op hun noodzaak, evenredigheid en doeltreffendheid. Daarnaast verduidelijken wij bijvoorbeeld via de Kennisbank Duurzaamheid op onze website welke ruimte tot samenwerking de Mededingingswet op dit terrein biedt.

5.3. Toezichtstijl: effect centraal, instrumenten volgend

Handhaving is een van de kerntaken van ACM, maar ACM wil niet handhaven om het handhaven: het effect van ons optreden staat centraal. ACM kijkt daarom naar de bredere context bij de uitvoering van haar wettelijke taken. Een voorbeeld daarvan is de vraag of een overtreding een op zichzelf staand incident is, of een symptoom van een groter, achterliggend probleem op de markt. Het streven is om markt- en consumentenproblemen op te lossen. Tegelijkertijd zullen wij steeds oog hebben voor de context en voor de marktstructuur. Is er bijvoorbeeld sprake van een actieve of inactieve consument, zijn er overstapdrempels, en is de markt voldoende transparant? ACM maakt hiervoor ook gebruik van wetenschappelijke inzichten over het gedrag van consumenten.

ACM kijkt dus met een breed vizier en onderzoekt niet alleen wat de mogelijke overtreding is, maar tevens wat de aard van het markt- of consumentenprobleem is. Vervolgens kiest ACM het instrument, of een combinatie van instrumenten, die de meeste kans op een structurele oplossing van het probleem geeft. Daarbij is het volledige palet aan formele en informele ACM-instrumenten van belang. Een boete voor een overtreding zou in bepaalde gevallen ook goed samen kunnen gaan met een campagne gericht op de vraagkant van de markt (*consumer empowerment*). ACM heeft een scala aan wettelijke bevoegdheden, en om onze taken zo effectief mogelijk te vervullen zullen wij waar mogelijk snelle, pragmatische oplossingen nastreven.

Het opleggen van sancties is en blijft een belangrijk instrument dat ACM niet zal schromen in te zetten bij overtredingen. Daarnaast zal ACM – indien de omstandigheden dit mogelijk maken - onder meer gebruik maken van normoverdragende gesprekken, toezeggingsbesluiten, informele zienswijzen, monitoring en marktscans. Ook zetten wij in op strategische communicatie, gericht op het verhogen van nalevingbereidheid, als instrument om tot een oplossing van een marktprobleem te komen. Maatwerkoplossingen op basis van een gedegen probleemanalyse, daar gaat het om. ACM streeft er naar marktproblemen zo snel en effectief mogelijk op te lossen.

ACM heeft daarbij nadrukkelijk oog voor de zorgvuldigheid van haar handelen en de inhoudelijke en procedurele waarborgen voor belanghebbenden. Wij zorgen voor een uitstekend niveau van juridische kwaliteit van ons handelen.

Van buiten naar binnen

Van detectie tot aan oplossing van markt- en consumentenproblemen: de effectiviteit van het toezicht wordt in hoge mate bepaald door de kwaliteit en intensiteit van onze verbinding met de maatschappij. Wij willen daarom externe oriëntatie stevig verankeren in onze organisatie en werkwijze. Dat doen we bijvoorbeeld door het instellen van detectieteams bij de toezicht-

en reguleringsdirecties. Deze teams zijn de radar van ACM. Zij zijn steeds actief op zoek naar de belangrijkste consumenten- en marktproblemen. Ook ConsuWijzer vervult hierbij een cruciale rol. Door ConsuWijzer wordt ACM doorlopend gevoed met *real time* informatie uit de markten waarop wij toezien. Wij gaan daarnaast regelmatig de dialoog aan met onze stakeholders over belangrijke en actuele thema's. Bovenal is 'van buiten naar binnen denken' op het gehele werkterrein een leidend principe voor onze medewerkers.

Thema-, sector- en ketenbenadering

Wij pakken gesignaleerde problemen zo veel mogelijk integraal aan met een ACM-brede thema-, sector- of ketenbenadering. ACM-brede teams zullen onderzoeken welke interventies en/of instrumenten vanuit de verschillende wettelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden noodzakelijk zijn om tot oplossingen te komen. Dit geldt bijvoorbeeld voor sectoren als de woningmarkt (bouw, aanbod, financiering) en de zorg (zorgverleners, verzekeraars, verzekerden en patiënten).

Samenwerken aan efficiënter en effectiever toezicht

Omdat problemen zich niet voegen naar de wijze waarop het toezicht is georganiseerd, zoekt ACM waar nodig de samenwerking met andere nationale en internationale toezichthouders en andere organisaties. Hier ligt nog veel potentieel als het gaat om 'meer resultaat bereiken met minder middelen'. Dit biedt een belangrijke meerwaarde in het detecteren, analyseren, oplossen en voorkomen van problemen. De wetgeving biedt ACM bevoegdheden om informatie te delen met andere toezichthouders, bijvoorbeeld met de Belastingdienst. Wij zullen actief deelnemen aan het Markttoezichthoudersberaad, waarin de Nederlandse markttoezichthouders samenwerken aan effectiever en efficiënter toezicht. Uitgangspunten voor samenwerking zijn veelal in samenwerkingsprotocollen vastgelegd. ACM wil een voorloper zijn in het innoveren van toezicht en het ontwikkelen van *best practices* in het oplossen van marktproblemen. De effectiviteit en efficiëntie van de samenwerking kan verder worden vergroot, bijvoorbeeld door met collega toezichthouders onderzoek te doen naar de stand van zaken in bepaalde markten om daar vervolgens een gezamenlijke strategie aan te koppelen.

Internationaal vooruitstrevend

ACM is een internationaal georiënteerde toezichthouder. Wij willen op het terrein van het markttoezicht in Europa en wereldwijd een *thought leader* zijn, die voorop loopt en vooruitstrevend is. ACM zal hierbij voortbouwen op reeds bestaande samenwerkingsverbanden en gebruik maken van de netwerken van de fuserende organisaties. Door bij te dragen aan de harmonisatie in de voorbereiding en uitvoering van Europese wet- en regelgeving wordt de consistentie van het toezicht bevorderd. Dit geeft

vertrouwen aan consumenten en biedt duidelijkheid aan bedrijven die grensoverschrijdend willen handelen.

Actief in het publieke debat

ACM neemt deel aan het publieke debat. Wij dragen onze kennis uit op de terreinen waarop het toezicht betrekking heeft, bijvoorbeeld bij vraagstukken over marktordening. Dit doen wij door marktonderzoek te verrichten en problemen of tekortkomingen van het instrumentarium of de regulering te signaleren. Hiermee zetten wij de lijn door die door onze rechtsvoorgangers is ingezet. Zo wees de NMa in het recente verleden bijvoorbeeld op tekortkomingen van het reguleringsregime voor de spoor- en luchtvaartmarkt. De wijze waarop marktwerking gestalte kreeg in deze sectoren, heeft nog niet tot de verwachte voordelen voor de consument geleid. Ook in de toekomst zal ACM zulke problemen blijven signaleren.

ACM zal jaarlijks een *Marktvisie* uitbrengen, waarin wij op ons werkterrein de ontwikkelingen schetsen en specifieke thema's en problemen onder de aandacht brengen. Daar waar ons eigen instrumentarium tekortschiet om de gesignaleerde problemen op te lossen en de relevante consumentenbelangen te behartigen, zal ACM dit in deze Marktvisie aan de orde stellen.

Kiezen voor effect

ACM kan niet alle problemen oplossen waar consumenten of bedrijven mee kampen. Wij zullen altijd worden overvraagd gegeven onze begrensde capaciteit. Verwachtingen over wat ACM wel of niet kan zullen realistisch moeten blijven. Wij zullen daarom steeds moeten kiezen welke markt- en consumentenproblemen wij wel en niet oppakken. Belangrijke criteria die wij bij deze prioriteitsstelling hanteren zijn de schade die de gedragingen van bedrijven veroorzaken voor de consument (zowel kwantitatief als kwalitatief, direct en indirect), het maatschappelijk belang dat in het geding is (bijvoorbeeld het wegnemen van onrust bij consumenten of scheppen van duidelijkheid over een wettelijke norm) en of ACM in staat is doeltreffend en doelmatig op te treden.

6. De ACM-organisatie: structuur volgt strategie

De organisatiestructuur van ACM is dienstbaar aan de missie en strategie. Daarom zijn de regulerings- en toezichttaken zodanig georganiseerd dat de synergie optimaal benut kan worden. Samenwerking in sector- en directie-overstijgende teams wordt sterk gestimuleerd waar dit een effectieve aanpak bevordert, bijvoorbeeld door vanuit verschillende invalshoeken een geconstateerd probleem te benaderen. Onze medewerkers worden in de

eerste plaats gezien als ACM-ers, die bij de uitvoering van alle ACM-taken kunnen worden ingezet. Interne mobiliteit wordt positief gewaardeerd en gestimuleerd. 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. Dit vormt de basis voor een ACM-brede prioritering van markt- en consumentenproblemen.

Alle consumententaken van de Consumentenautoriteit, de NMa en OPTA zijn samengebracht in één Directie Consumenten. De combinatie van het generieke consumententoezicht, de specifieke consumententaken op de terreinen energie en telecom en het consumenteninformatieloket stelt ACM in staat om het consumententoezicht integraal en coherent vorm te geven en daarmee de effectiviteit van het toezicht te versterken.

De reguleringstaken van ACM zijn verdeeld over twee directies. Directie Energie is verantwoordelijk voor het toezicht op energie en advisering over drinkwater; sectoren waar sprake is en blijft van natuurlijke monopolies. Daarnaast is de Directie Telecom, Vervoer en Post verantwoordelijk voor deze sectoren die voorheen bij OPTA (telecom en post) en NMa (vervoer) waren ondergebracht. . In de sectoren telecom, post en vervoer is sprake van markten waarop concurrentie tussen (of op) netwerken mogelijk is. Bovendien gaat het om transport in den brede, van berichten, goederen en mensen. De reguleringsdirecties voeren ook het toezicht uit op het misbruik van economische machtsposities in gereguleerde sectoren, dat tot de fusiedatum bij de directie Mededinging van de NMa was ondergebracht. Daardoor kan ACM sectorkennis optimaal benutten en marktfalen integraal aanpakken.

De Directie Mededinging richt zich op het bewaken en bevorderen van de concurrentie, waardoor bedrijven eerlijke kansen krijgen om te ondernemen en te innoveren en de consument ook echt iets te kiezen heeft. De directie is gericht op het oplossen van de belangrijkste mededingingsproblemen. Zij behandelt alle concentratiezaken en kartelonderzoeken. Deze directie is ook verantwoordelijk voor misbruikzaken met uitzondering van die in de gereguleerde sectoren.

De Directie Juridische Zaken is verantwoordelijk voor de sanctiebesluiten, bezwaarzaken en alle (hoger) beroepszaken. Adviserende en coördinerende taken, zoals het ACM-breed bewaken van de juridische kwaliteit, uniformiteit van de afhandeling van Wob-verzoeken en wetgevingskwesities, behoren eveneens tot het takenpakket van deze directie. Zogenaamde *Chinese walls* tussen Directie Juridische Zaken en de toezichtdirecties zorgen ervoor dat medewerkers, die tijdens de eerste fase van onderzoeken betrokken zijn geweest, geen onderdeel uitmaken van het behandelteam in de sanctiefase.

De directie Bestuur, Beleid en Communicatie (BBC) heeft ACM-brede taken die zien op strategievorming, nationale en internationale samenwerking, communicatie en bestuursondersteuning.

Het Economisch Bureau (EB) onder leiding van de Chief Economist is verantwoordelijk voor economische analyses, kwantificering in het algemeen en schade- en *outcome* berekening (EB). Daarnaast speelt het EB een rol in het geven van een second opinion in gezichtsbepalende zaken en kan het reviews uitvoeren op verzoek van directeuren of bestuur.

Daarmee vormen BBC en het EB een belangrijke verbindende schakel tussen de onderdelen van ACM.

De Directie Bedrijfsvoering zorgt voor een goed functionerend bedrijfsvoering proces, onder andere door te voorzien in geïntegreerde en moderne ICT-voorzieningen.

Het bestuur geeft leiding aan ACM. De leden van het bestuur zijn daarmee het externe gezicht van de organisatie, nationaal en internationaal. Het bestuur is het besluitvormend orgaan van ACM. Er is sprake van een collegiaal bestuur bestaande uit drie personen. Tussen het bestuur en de directeuren vindt geregeld overleg plaats over de strategische koers, keuzes en afwegingen in de belangrijkste toezichtkwesties en de ontwikkeling van een cultuur waarin de organisatiedoelstellingen voorop staan.

Met de gekozen organisatiestructuur verwachten wij onze taken effectief en efficiënt uit te kunnen voeren. Temeer omdat er naast de gekozen structuur, een aantal belangrijke voorzieningen is getroffen die een ACM-brede samenwerking, het van 'buiten naar binnen' denken en een integrale aanpak van markt- en consumentenproblemen bevorderen. Zo vervult ConsuWijzer voor alle terreinen van ACM een cruciale rol. Niet alleen voor het verzamelen van informatie uit de markt en het inventariseren van klachten en vragen van consumenten, maar ook door consumenten te voorzien van informatie op de verschillende toezichtterreinen van ACM. ACM stelt daarnaast een bedrijvenloket in om het bedrijfsleven één ingang te bieden voor het gehele werkterrein van ACM.

7. Tot slot

Wij bouwen voort op het werk van de drie vorige organisaties: de Consumentenautoriteit, de NMa en OPTA. Maar ACM wil meer zijn dan de som der delen. Door het samenbrengen van de bevoegdheden en expertise van de drie toezichthouders en de herinrichting van onze organisatie, streven wij een grotere mate van effectiviteit en efficiëntie na. Het

consumentenbelang vormt daarbij de rode draad van ons werk: dit belang staat centraal. De strategie van ACM is niet onveranderlijk. Wij zullen de komende jaren inspelen op nieuwe ontwikkelingen en veranderende omgevingsfactoren. Daarbij staan wij open voor onze omgeving en zullen wij deze betrekken bij het oplossen van problemen.

Organogram Autoriteit Consument & Markt

