*0: EK
*1: 2012-2013
*2: 17
*3: WordXP
*4: 17de vergadering
*5: Dinsdag 12 februari 2013
*6: 13.30 uur

**

Voorzitter: Fred de Graaf

Tegenwoordig zijn 71 leden, te weten:

Backer, Barth, Beckers, Van Beek, Beuving, Van Bijsterveld, De Boer, Van Boxtel, Brinkman, Bröcker, Broekers-Knol, Bruijn, Van Dijk, Duivesteijn, Dupuis, Duthler, Engels, Essers, Ester, Faber-van de Klashorst, Flierman, Franken, Frijters-Klijnen, Ganzevoort, Fred de Graaf, Thom de Graaf, Marcel de Graaff, De Grave, Hermans, Hoekstra, Holdijk, Ter Horst, Huijbregts-Schiedon, Van Kappen, Kneppers-Heijnert, Knip, Koffeman, Kok, Koole, Kox, Kuiper, De Lange, Van der Linden, Linthorst, Lokin-Sassen, Martens, Nagel, Popken, Putters, Quik-Schuijt, Reuten, Reynaers, Ruers, Schaap, Scholten, Schouwenaar, Schrijver, Sent, Slagter-Roukema, Smaling, Sörensen, Van Strien, Strik, Swagerman, Sylvester, Terpstra, Vliegenthart, Vlietstra, Vos, De Vries en Witteveen,

en de heer Kamp, minister van Economische Zaken.
**

*N

De voorzitter: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Elzinga, wegens deelname aan de parlementaire vergadering van de OESO in Parijs;

De Vries-Leggedoor, wegens ziekte.
**

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De voorzitter: De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.
**

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De voorzitter: Ingekomen is een brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 12 februari 2013 houdende het verzoek om het debat van vandaag over de uitvoering van de motie-Essers (33405, letter F) uit te stellen. Gehoord het College van Senioren stel ik de Kamer voor, genoemd debat van de agenda van vandaag af te voeren.
**

Daartoe wordt besloten.

De voorzitter: Ingekomen is een beschikking van de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal houdende aanwijzing van de heer De Roon tot lid van de NAVO Parlementaire Assemblee in plaats van de heer Bontes.
**

*B
!Hamerstukken!

Aan de orde is de behandeling van:
- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met het treffen van een overgangsmaatregel ten behoeve van (oud)studenten van de lerarenopleiding omgangskunde (33356);
- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2013 (33400-IV);
- het wetsvoorstel Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer en enkele andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; herschikking; PbEU L 334) (33197).

De voorzitter: Op verzoek van de fractie van de PvdA stel ik voor, het wetsvoorstel Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer en enkele andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; herschikking; PbEU L 334) (33197) terug te brengen naar de commissie voor een schriftelijke ronde en vervolgens de afhandeling daarvan tegemoet te zien.

Daartoe wordt besloten.

De wetsvoorstellen 33356 en 33400-IV worden zonder beraadslaging en, na goedkeuring van de onderdelen, zonder stemming aangenomen.

De voorzitter: De aanwezige leden van de fractie van de PVV wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2013 (33400-IV) te hebben kunnen verenigen.
**

*B
!Autoriteit Consument en Markt!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- het wetsvoorstel Regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet Autoriteit Consument en Markt) (33186).

(Zie vergadering van 5 februari 2013.)

De voorzitter: Ik heet de Minister van Economische Zaken van harte welkom in de Eerste Kamer.

Ik breng de Kamer in herinnering dat de behandeling van dit wetsvoorstel vorige week, 5 februari 2013, op verzoek van de minister, na de eerste termijn van de Kamer is geschorst. Daardoor zijn we nu toe aan het antwoord van de regering in eerste termijn.

**

De beraadslaging wordt hervat.

*N

Minister Kamp: Mijnheer de voorzitter. Met het wetsvoorstel Instellingswet Autoriteit Consument en Markt wordt, als het vanmiddag tenminste goed gaat, een nieuwe Autoriteit Consument en Markt, ACM, opgericht en zullen de NMa, de OPTA en de Consumentenautoriteit ophouden te bestaan. Hun wettelijke taken en bevoegdheden gaan dan over op de ACM.

De eerdere kritische opstelling van de woordvoerders, die naar voren kwam uit de schriftelijke inbrengen die ze hebben geleverd, werd vorige week bevestigd tijdens de eerste termijn van het plenaire debat dat we voerden. Dat heeft mij ertoe gebracht om het hele voorstel zelf nog eens kritisch door te nemen, even kritisch als de woordvoerders hebben gedaan. Ik wil mijn bevindingen nu graag met hen delen. Dat doe ik vanzelfsprekend niet in de vorm van een verhaal van mijn kant, maar in de vorm van een reactie op de inbrengen van de woordvoerders. Ik zal ingaan op vijf punten: het belang van markttoezicht, de doelen die we met de Autoriteit Consument en Markt hebben, het feit dat we het in twee wetsvoorstellen hebben geknipt, namelijk het wetsvoorstel inzake de Instellingswet en het wetsvoorstel inzake de Stroomlijningswet, het feit dat de onafhankelijkheid van de nieuwe toezichthouder ter discussie is gesteld en de wijze van informatieverstrekking en wat daarbij gebeurt. Daarnaast heb ik nog een aantal overige punten, die ik aan het eind zal behandelen.

Ik begin met het belang van het markttoezicht. Dat is al goed naar voren gebracht door de heren Backer van D66 en de heer Hoekstra van het CDA. Zij benadrukten het belang van een adequaat markttoezicht. Het markttoezicht bewaakt de concurrentie. Dat is van groot belang, zowel voor consumenten als voor bedrijven. En wat voor bedrijven belangrijk is, is uiteindelijk ook voor de consumenten weer belangrijk. Markttoezicht zorgt voor concurrentie en concurrentie prikkelt bedrijven om te innoveren, om geen schaarse middelen te verspillen bij de productie van goederen en diensten en om datgene te bieden waaraan de consumenten behoefte hebben. Concurrentie is dan ook een middel om te komen tot economische groei en welvaart. Ik hoef de genoemde woordvoerders niet te vertellen dat die op dit moment onder druk staan. Eerlijke concurrentieverhoudingen, toegang tot markten en bescherming van consumenten zorgen voor bedrijvigheid, omdat bedrijven op een gelijk speelveld met elkaar kunnen concurreren en consumenten ervan opaan kunnen dat ze waar krijgen voor hun geld. Daarbij zijn grote publieke belangen in het geding. Ook de heer Ester wees daarop. De voorwaarden voor een gezonde concurrentie moeten gecreëerd en bewaakt worden. Daarvoor is een sterke marktmeester nodig die stevig toezicht houdt. Alleen de wetgever kan ervoor zorgen dat zo'n marktmeester er is. Ook de onderzoekscommissie van de Eerste Kamer, de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten, constateerde dat goed werkende markten niet vanzelf ontstaan. Binnenkort krijgt de Kamer de eerste kabinetsreactie op dat rapport. De heer Ester vroeg daarnaar.

Stevig markttoezicht kent drie pijlers, die sterk onderling samenhangen. De eerste pijler is het generieke mededingingstoezicht. De tweede pijler is het sectorspecifieke toezicht, waarvoor we onder andere de OPTA hadden. De derde pijler is de consumentenbescherming. Die eerste pijler, generiek mededingingstoezicht, is toezicht op de naleving van de mededingingsregels, wat essentieel is voor goed functionerende markten. Overtredingen van het kartelverbod die zich in Nederland en daarbuiten voordoen, zijn in de regel zeer schadelijk. Daarom zijn daarop hoge boetes mogelijk, ook weer omdat die hoge boetes een preventieve werking kunnen hebben. Een ander onderdeel van die eerste pijler, het generieke mededingingstoezicht, is het fusietoezicht, het toezicht dat vooraf wordt gehouden om onwenselijke marktstructuren te voorkomen.

De tweede pijler, het sectorspecifieke markttoezicht, creëert vooraf de omstandigheden waaronder concurrentie kan plaatsvinden. Af en toe ontwikkelen zich nieuwe markten. We zagen dat bij energie, die een markt werd. We zagen het bij de post, waar hetzelfde gebeurde. En ook bij het openbaar vervoer was er marktwerking. We zien het ook bij telecom, waarbij we al een jaar of vijftien werken om een goed functionerende markt te laten ontstaan. Als de monopolide marktstructuren zijn zoals bij de energienetwerken en de andere voorbeelden die ik net noemde, dan is het nodig om tarieven vast te stellen en ervoor te zorgen dat er via redelijke tarieven voor iedereen gelijke toegang is tot de netwerken. Als bedrijven op die netwerken kunnen komen, dan kunnen ze concurreren en goede producten leveren waaraan de consument behoefte heeft, tegen redelijke prijzen.

De derde pijler van het stevige markttoezicht is consumentenbescherming. Deze is vooral gericht op het bevorderen van eerlijke handel tussen bedrijven en consumenten middels het maken en toepassen van wettelijke bepalingen

daarvoor en het versterken van de zelfredzaamheid van consumenten door informatie te verschaffen over hun rechten en plichten.

In de huidige situatie zijn de drie pijlers van het markttoezicht op de niet-financiële markten verdeeld over de Consumentenautoriteit, de OPTA en de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Het is niet zo dat elk van die toezichthouders één van die drie pijlers voor zijn rekening neemt. Als dat zo was, zou het overzichtelijk zijn geweest. De Consumentenautoriteit is verantwoordelijk voor de generieke consumentenbescherming, op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming. Voor de sectorspecifieke consumentenbescherming is de OPTA verantwoordelijk. Die is ook verantwoordelijk voor het sectorspecifieke toezicht op telecom en post in algemene zin. Dan is er ook nog de NMa, die zich eveneens bezighoudt met het consumententoezicht. De NMa houdt zich echter ook bezig met het generieke mededingingstoezicht en met het sectorspecifieke markttoezicht op energie, drinkwater en vervoer. Je hebt dus de OPTA voor de telecom, sectorspecifiek, en je hebt de NMa voor, sectorspecifiek, energie, drinkwater en vervoer. Voor consumentenbescherming heb je zowel de Consumentenautoriteit als de OPTA. Voor de generieke bescherming heb je de NMa, maar die houdt zich ook nog eens met twee andere vormen van bescherming bezig. Dat is niet helder. Dus is de huidige slagkracht van het markttoezicht niet optimaal. Vanwege het zeer grote algemene belang van het markttoezicht zou het wel optimaal moeten zijn. Daarover gaat het wetsvoorstel dat nu aan de orde is.

De heer Reuten (SP): Ik begrijp dat het financiële toezicht daar los van staat. Kan de minister nog ingaan op de vraag waarom de Nederlandse Zorgautoriteit niet bij deze sectoren zou thuishoren?

Minister Kamp: Zeker. Het punt dat de heer Reuten noemt, is heel reëel. Ik ben ook van plan om daarop in te gaan, maar het is beter om het in een ander kader neer te zetten. Dus als de heer Reuten het goedvindt, zal ik het zo doen.

Het tweede punt dat ik naar voren wil brengen in reactie op wat de woordvoerders hebben gezegd, betreft de doelen die we willen bereiken met de Autoriteit Consument en Markt.
Eén slagvaardige en effectieve toezichthouder op de niet-financiële markten is ook een substantieel onderdeel van het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst. Dat uitvoeringsprogramma, dat onder het vorige kabinet is gestart en onder dit kabinet doorgaat, streeft naar een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid. Er is geen verkiezingsprogramma of dat laatste staat erin. Niet alleen dat wij een kleinere overheid moeten hebben, maar ook alle besparingen die daarbij horen, zijn door iedereen ingeboekt. Het moet allemaal wel waargemaakt worden. Met het uitvoeringsprogramma en met dit wetsvoorstel, dat daar een onderdeel van is, geven wij er concreet invulling aan. Want daar gaat het uiteindelijk om: maken wij ook waar wat wij in onze verkiezingsprogramma's schrijven?

Met de samenvoeging van de huidige drie markttoezichthouders, de Consumentenautoriteit, de NMa en de OPTA tot de ACM, en de stroomlijning en vereenvoudiging van de procedures, bevoegdheden en handhavingsinstrumenten creëren wij een slim, effectief en efficiënt toezicht. Er komt één compacte en slagvaardige autoriteit, die toeziet op eerlijke concurrentie tussen bedrijven onderling en op eerlijke handel tussen bedrijven en consumenten.

Het verbeteren van de kwaliteit van het toezicht staat voor mij dus voorop. Het gaat mij zeker niet in de eerste plaats, laat staan alleen, om het realiseren van efficiencybesparingen, zoals enkele woordvoerders leken te suggereren, naar ik aanneem om mij een beetje te prikkelen. Ik ga graag op die kwaliteitsverbetering in.

Door de samenvoeging van die drie verdwijnt de overlap tussen de drie huidige autoriteiten en kan kennis effectiever en gemakkelijker worden ingezet waar zij het meeste rendement kan halen. De ACM kan voorliggende zaken integraal oppakken vanuit de problematiek die zich voordoet in plaats vanuit de beperkte invalshoek van een van de drie huidige autoriteiten. Je hebt je eigen invalshoek en je eigen wetten en van daaruit ga je met een onderwerp aan de slag, maar zo'n onderwerp heeft natuurlijk meerdere aspecten. Het is heel mooi als je al die aspecten in één keer gelijk kunt aanpakken. Dan heb je een evenwichtige, integrale aanpak. De ACM gaat dat voor elkaar krijgen door flexibele, multidisciplinaire projectteams te vormen om direct op marktproblemen in te spelen. Zonder samenvoeging lukt dat in de praktijk niet. Ik meen dat dit ook is wat de heer Witteveen wil.

De verdeling van de toezichtstaken over de ACM-directies is op deze integrale aanpak en op synergie gericht. Het is dus geen verdeling per toezichtspijler, het zit anders in elkaar. De Directie Consumenten die wij straks bij de ACM krijgen, doet alle consumentenbescherming, zowel generiek op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming, als ook sectorspecifiek op de sectoren telecom, post en energie. De Directie Mededinging doet het mededingingstoezicht, inclusief het toezicht op het verbod van misbruik van een economische machtspositie in de niet door ACM gereguleerde sectoren. De Directie Energie is verantwoordelijk voor het sectorspecifieke markttoezicht op energie en drinkwater, inclusief het misbruik van economische machtspositie. Waar dus eerst een andere toezichthouder voor was, wordt dat nu gezamenlijk gedaan. De Directie Telecom, Vervoer en Post is verantwoordelijk voor het sectorspecifieke markttoezicht op deze drie sectoren, inclusief het misbruik van de economische machtspositie.

Ik geef enkele voorbeelden. Binnen de ACM wordt het sectorspecifieke ex-antemarkttoezicht op de telecom-, post-, energie- en vervoermarkten organisatorisch samengevoegd met het ex-posttoezicht op misbruik van de economische

machtspositie. Een tweede voorbeeld is dat de generieke en sectorspecifieke consumentenbescherming organisatorisch worden samengevoegd. Het derde voorbeeld is dat de ACM breed over het hele toezicht best practices kan gaan ontwikkelen en toepassen, bijvoorbeeld rond het in haar besluiten meewegen van andere publieke belangen als duurzaamheid, innovatie, kwaliteit van dienstverlening en netwerkkwaliteit. Een vierde wat meer praktijkgericht voorbeeld is een casus die zich twee jaar geleden voordeed, waarbij NMa en Consumentenautoriteit afzonderlijk van elkaar geheel in overeenstemming met de wettelijke bepalingen waar zij voor stonden, boetes hebben opgelegd aan dezelfde energieleverancier. Wij kregen het die leverancier natuurlijk niet uit zijn hoofd gepraat dat hij tweemaal een boete van de overheid kreeg voor een en dezelfde overtreding.

De heer Ester vroeg of de fusie niet zal leiden tot een verschraling van de noodzakelijke sectorspecifieke kennis. Naar mijn overtuiging wordt het sectorspecifieke toezicht in de nieuwe opzet juist versterkt. Zo is het sectorspecifieke markttoezicht op de energiesector al jarenlang een onderdeel van de NMa. Binnen de ACM wordt de sectorspecifieke kennis versterkt door die van de NMa en van de OPTA, zowel over energie, als over telecom en post, op één afdeling bij elkaar te brengen. Wij hadden twee toezichthouders, wij hadden vier vormen van sectorspecifiek toezicht over de toezichthouders verspreid. De kennis en de bevoegdheden waren verspreid. Nu voegen wij het allemaal samen. Dan hebben wij de bevoegdheden én de kennis bij elkaar. Zo kunnen wij in het sectorspecifieke toezicht bovendien bereiken dat iedereen kan profiteren van de expertise van het huidige economische bureau van de NMa. Dat is een sterke economische club, die nu voor de NMa werkt, maar die ook voor de taken die nu onder de OPTA en de Consumentenautoriteit vallen, van waarde is. Dat bureau kan nu voor de hele organisatie gaan werken.

Ik ben er daarom van overtuigd dat bedrijven en consumenten van de samenvoeging zullen profiteren. De consumenten, omdat duidelijk is bij wie zij kunnen aankloppen en omdat hun belangen slagvaardiger worden geborgd. De bedrijven, omdat duidelijk is dat zij voortaan nog maar met één autoriteit te maken hebben in plaats van met drie, en omdat overtredingen in de markt waarop zij actief zijn en waarvan zij last hebben, effectiever worden aangepakt. Het zijn natuurlijk altijd maar een paar bedrijven die dingen verkeerd doen, terwijl een heleboel bedrijven daar last van hebben. Als je die paar bedrijven effectief kunt aanpakken, hebben vele andere goedwillende bedrijven daar grote voordelen van.

De efficiencybesparing is niet het hoofddoel, zo heb ik al gezegd, maar de samenvoeging levert een belangrijke en verantwoorde bijdrage aan het realiseren van de taakstelling -- ik kom op het woord terug bij de heer Hoekstra -- van 7,4 miljoen euro die op de drie autoriteiten en daarmee op de ACM rust, zoals er een taakstelling rust op alle onderdelen van de rijksdienst. In de verkiezingsprogramma's staat dat het minder en kleiner moet. Dan moet dat ook vertaald worden. Vooruitlopend op de samenvoeging hebben de drie autoriteiten al gedaan wat zij zonder samenvoeging konden doen. Zij hebben al 1,4 miljoen euro bespaard. De samenvoeging borgt dat de verdere besparingen door synergievoordelen behaald kunnen worden, op zodanige wijze dat de kwaliteit van het toezicht er niet onder lijden.

Er is geen specifieke formatieplaatsentaakstelling voor de ACM. De taakstelling is budgettair, maar omdat de personeelskosten de grootste component van de totale kosten vormen, is wel een inschatting gemaakt van de ontwikkeling van het aantal plaatsen. Bij de start zijn het er 553. In het jaar 2015 zullen het er 487 worden. De ACM wordt dus ook zeker geen onbeheersbare moloch, zo zeg ik tegen de heer Witteveen. De omvang van de ACM is gelijk aan die van de AFM en minder dan een derde van die van DNB. Ook met die toezichthouders gaan wij als overheid heel goed om.

Ik ben het eens met mevrouw Kneppers dat de ACM niet moet gaan groeien. Gegeven de taakstelling is dat ook niet te verwachten. In geval van nieuwe taken zal eerst moeten worden bezien hoe die binnen de bestaande capaciteit kunnen worden opgevangen, voordat iets anders aan de orde komt.

Ik heb de voordelen van de samenvoeging geschetst. De woordvoerders hebben er terecht op gewezen dat de ontwikkeling gevolgd moet worden om te zien of de verwachte verbeteringen van kwaliteit en efficiency ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. De heren Hoekstra en Reuten stelden dat de voordelen van fusies vaak worden overschat of ook zonder fusie kunnen worden gerealiseerd. Ik heb al gezegd dat ik denk dat de voordelen die zonder een fusie gerealiseerd konden worden, al zijn gerealiseerd. Ik noemde reeds het bedrag van 1,4 miljoen. Voor de verdere voordelen en besparingen is de fusie nodig. De inschattingen van de verdere besparingen zijn niet te optimistisch. Men zal het zelf in de praktijk moeten waarmaken. Je hebt er niets aan als je iets te optimistisch inschat, als je daardoor vervolgens zelf in problemen komt. Ik denk dat aan de wens om gedurende de rit meer zekerheid te krijgen over de effecten op efficiency en kwaliteit, kan worden voldaan door datgene wat in de Kaderwet zbo's staat, namelijk een evaluatie over vijf jaar. Maar ik denk, gelet op de kritische opstelling van de zijde van de Kamer, dat we dat eerder moeten doen. Ik ben van plan om dat na twee jaar te doen. Dat is de minimumperiode waarin iets kan draaien en je er ervaring mee kunt opdoen. Ik ben van plan om dat te laten doen door een onafhankelijk extern bureau. Bij de evaluatie zal ik een aantal suggesties meenemen. De heer Reuten vroeg naar meetbare indicatoren. De heer Ester noemde er een aantal, betreffende synergie, efficiency, kennispooling en marktmeesterschap. Aanvullend daaraan denk ik aan responsiviteit, transparantie, consistentie, voorspelbaarheid, zorgvuldigheid en regeldruk. Ik neem me voor om al die elementen bij die externe evaluatie over twee jaar te betrekken.

De heer Backer (D66): Een extern bureau? Ik dacht dat er ook een streven was, binnen de compacte overheid, om minder externe bureaus in te schakelen. Valt de Rekenkamer ook binnen deze definitie? Want die heeft het in het verleden twee keer gedaan voor de NMa.

Minister Kamp: Ik ga niet makkelijk naar externe bureaus, integendeel. Dat doen we al veel te veel. Ik denk dat we heel veel expertise zelf in huis hebben. Maar dit is wel mijn verhaal, en het verhaal van mijn ministerie. Wij zijn er echt van overtuigd dat dit moet en die overtuiging proberen we over te brengen op de Kamer. Bekijken of we tevreden zijn over onszelf brengt enige risico's met zich mee. Vandaar dat ik, passend in de kritische benadering van de Kamer, heb gedacht het op deze manier te moeten doen. Ik weet niet of de Rekenkamer dit zal kunnen doen, maar ik zal er met de Rekenkamer over spreken. Voordat ik hierover een besluit neem, zal ik die optie daarbij betrekken.

De heer Reuten (SP): De minister noemde net een lijstje van indicatoren, zoals transparantie en consistentie. Kan hij dat toespitsen op operationeel meetbare indicatoren? We zijn allemaal voor transparantie en consistentie, maar het gaat nu om de meetbaarheid daarvan, waarvan ook kan worden afgemeten of de fusie al dan niet succesvol is.

Minister Kamp: Ja, dat moet ik doen. Ik ga proberen dat van tevoren te formuleren, daarbij bekijkend welke indicatoren voor de verschillende onderwerpen kunnen worden geformuleerd, zodat we uitgaande van een nulmeting en de situatie over de twee jaar de vergelijking kunnen maken. Ik ga dat uitwerken.

De heer Reuten (SP): Krijgen wij dat lijstje ter beoordeling? Doet u dat niet voor de tweede termijn? Ik dacht dat u daar een week de tijd voor had genomen.

Minister Kamp: Het spijt mij als ik de heer Reuten daarin teleurgesteld heb. Ik kan hem verzekeren dat ik de afgelopen week goed gebruikt heb. Hij vraagt mij om nu al met meetbare indicatoren te komen om de criteria in te vullen. Misschien wil hij mij daar iets meer tijd voor geven. Ik ben zeker bereid de Kamer daarover te informeren.

Ik zal de suggestie van de heer Witteveen om een peer review van de onafhankelijkheid te laten maken en vergelijkingen te maken met internationale toezichthouders, daarbij betrekken. Internationale vergelijkingen worden al regelmatig uitgevoerd. De NMa, het grootste onderdeel van de ACM, wordt al jaren in de Global Competion Review beoordeeld als een kwalitatief goede mededingingsautoriteit. Ook de OPTA en de NMa scoren goed op de lijst van de ECTA. Ik heb er vertrouwen in dat dit met de ACM zo zal blijven of verder zal verbeteren. Maar ik zal dat ook in beeld brengen in het kader van de evaluatie.

Ik kom toe aan de keuze die is gemaakt voor de knip in twee wetsvoorstellen: de Instellingswet en de Stroomlijningswet. Hierover zijn kritische vragen gesteld. Ik ben het eens met de woordvoerders dat een geïntegreerd wetsvoorstel ideaal zou zijn. Dat is niet gebeurd, omdat het Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst voor mij de opdracht bevatte -- nog eens bevestigd in het regeerakkoord -- om al met ingang van 2013 de NMa, de OPTA, de Consumentenautoriteit en de ACM samen te voegen. Dingen die in het regeerakkoord staan, worden natuurlijk direct in wetgeving omgezet, wetgeving die er al is wordt voortgezet en besparingen worden ingeboekt. De in de Stroomlijningswet te regelen materie is aanmerkelijk omvangrijker en ingewikkelder dan wat in de Instellingswet moet staan. De Stroomlijningswet vergt dan ook aanzienlijk meer voorbereiding en naar onze verwachting ook aanzienlijk meer behandelingstijd. Om die reden is de zaak gesplitst. Tegelijkertijd wordt met de Instellingswet al een snelle, eerste en belangrijke slag geslagen in de verbetering van de slagvaardigheid en de effectiviteit van het toezicht, doordat de toezichthouders niet alleen letterlijk, maar ook formeel onder een dak worden gebracht. De inhoudelijke synergie die ik eerder beschreef, wordt met de Instellingswet al grotendeels gerealiseerd. We hebben én een financiële besparing én de inhoudelijke synergie, die we met de Instellingswet al voor een groot deel voor elkaar kunnen krijgen. De geïntegreerde aanpak, met sectoroverstijgende teams, wordt al mogelijk, hoewel de ACM in de overgangsperiode natuurlijk extra zorgvuldig moet zijn bij het inzetten van haar per wettelijke taak verschillende bevoegdheden en procedures, bijvoorbeeld bij de bedrijfsbezoeken die mevrouw Kneppers noemde. Ik heb er alle vertrouwen in dat de ACM die zorgvuldigheid aan de dag zal leggen. De NMa heeft hiermee al jarenlange ervaring; ze herbergt mededingings- en sectorspecifiek toezicht. Ook de ACM heeft er geen baat bij om te worden beticht van misbruik van bevoegdheden. Het is mijn overtuiging dat we met deze Instellingswet nu al op een verantwoorde wijze grote synergievoordelen kunnen bereiken, evenals de beoogde besparingen.

De heer Hoekstra (CDA): De minister geeft een duidelijke reactie op het begrip "knip"; we weten inmiddels allemaal wat hij daarmee bedoelt. Ik denk dat alle woordvoerders het begrijpen dat de minister zegt dat dit een eigen momentum krijgt als zoiets in het regeerakkoord terechtkomt. Maar ik denk dat de vraag van de verschillende fracties daarvoor ligt. Dat betekent misschien ook wel bij de ambtsvoorganger van de minister, maar in ieder geval ook bij het kabinet waarin hij zitting had. Wat is er in de minister of in zijn ambtsvoorganger gevaren om überhaupt te denken dat het verstandig zou zijn om deze Kamer met twee wetten te confronteren, los van het regeerakkoord en los van het moment waarop dat inging? Wij wilden graag gezamenlijke behandeling, en dat lijkt me een valide wens. Ik ben minder geïnteresseerd in de dynamiek die het krijgt vanaf het moment dat het in het regeerakkoord komt, en meer in de

principiële keuze om te splitsen, of in de terminologie van de minister te knippen, of niet.

Minister Kamp: Ik heb al gezegd dat dit niet de ideale situatie is; dat geef ik de heer Hoekstra graag mee. Ik kan alleen maar vertellen waarom de minister van EZ daartoe destijds heeft besloten. Vanuit het Programma Compacte Rijksdienst zit die druk erop: je moet wat doen. De verkleining van de overheid moet gerealiseerd worden, evenals de besparingen. Dan overzie je wat er moet gebeuren, en dan zie je dat het gaat om een redelijk beperkte, maar wel complexe materie, waarvoor veel aandacht is van beide Kamers. Je moet daar in de voorbereiding veel aandacht aan geven, en vervolgens krijgt het in de schriftelijke en plenaire behandeling in beide Kamers veel aandacht. Je schat de hoeveelheid tijd in die daarvoor nodig is. Dan zie je dat je met een apart wetsvoorstel een groot deel van de efficiencydoelen al kunt bereiken, en dat je daarmee bovendien financiële voordelen kunt bereiken. Dat heeft tot de beslissing geleid om het op deze manier te doen. Nogmaals, het is niet ideaal, ik zie ook de bezwaren en ik snap de argumenten. Maar het feit ligt er wel, en die Stroomlijningswet ligt nog niet in de Tweede Kamer. Ik kan zeggen dat dat voor de zomer voor elkaar komt, maar ik sta niet te kijken als dat een jaar duurt. Een organisatie bereidt zich voor op het signaal dat wij hebben gegeven, waarmee je momentum bereikt. Als je de zaak dan een jaar gaat vertragen, heb je echt een groot probleem. Dat zijn de overwegingen geweest.

De heer Hoekstra (CDA): Ik sta mij af te vragen of ik door het antwoord van de minister nu aan comfort win of juist niet. Ik ben eerlijk gezegd nog in dubio. Het eerste wat de minister zegt, is dat het voorstel dat nog op ons af moet komen, kennelijk zo groot en zo complex is dat er nog veel meer tijd voor nodig is dan voor de instellingswet. Je zou je dus ook kunnen afvragen of het dan niet juist van cruciaal belang is dat het hier ook op tafel ligt. Dat is de eerste vraag.

De tweede vraag gaat over de timing. De minister zegt dat het best nog wel eens een aantal maanden of misschien zelfs wel een jaar kan duren voordat die inhoudelijke wet hiernaartoe komt. Ook daarvan zou je kunnen zeggen, dat dit misschien juist de situatie is die we niet willen laten ontstaan, namelijk een instellingswet die wat betreft de minister idealiter vandaag over een week wordt aangenomen en het inhoudelijke wetsvoorstel dat nog heel veel langer op zich laat wachten. Misschien dat de minister ook op dit punt zijn perspectief met ons wil delen.

Minister Kamp: Misschien is het goed dat de heer Hoekstra die uiteraard zijn conclusie uiteindelijk moet trekken, aan het eind van mijn betoog die conclusie trekt, want ik heb er nog een paar meer dingen over te zeggen. Het is een complexe materie omdat er punten in zitten die gevoelig zijn. In deze behandeling zal ik een aantal onderdelen die in de instellingswet wordt geregeld, verschuiven naar de behandeling van de stroomlijningswet. Ik probeer zo op een verantwoorde manier die knip nu door te zetten en ervoor te zorgen dat hetgeen we nu in gang hebben gezet en wat unaniem tot een besluit in de Tweede Kamer heeft geleid, hier mogelijk tot een afronding wordt gebracht. Dat maakt de zaak wat betreft die stroomlijningswet ook iets complexer.

Dan het feit dat het een jaar duurt. Wat wij nu doen en met de aanpassingen die ik ga voorstellen en de toezeggingen die ik ga doen, is wat mij betreft sprake van een afgerond geheel waartoe op een zeer verantwoorde wijze besloten zou kunnen worden.

De heer Witteveen (PvdA): De minister schetst een fraai beeld van een organisatie die bezig is aan synergie te werken en daarvoor onder andere al met teamwerk aan de slag gaat. Wat ik echter niet goed begrijp, is hoe dat teamwerk al mogelijk is als er nog geen duidelijkheid is over de bevoegdheden die men uiteindelijk zal blijken te hebben. Kan die synergie wel bereikt worden zonder dat er binnen de organisatie inzicht is in wat er volgens de stroomlijningswet zou moeten worden gerealiseerd?

Minister Kamp: Ja, dat kan. Als de ACM tot stand komt, kunnen we met die integrale teams gaan werken en kunnen ze dus niet meer vanuit de verschillende aparte invalshoeken maar vanuit de integrale benadering kijken naar het probleem dat zich op de markt voordoet. De bevoegdheden waar ze mee moeten werken, zijn de bevoegdheden die er nu ook al zijn. Dus dat blijft hetzelfde. Dat is overigens nog niet geharmoniseerd. Dat vergt dus extra aandacht. Als je het een gaat aanpakken, heb je met die bevoegdheden en die regels te maken en als je het ander gaat aanpakken heb je weer met andere bevoegdheden en regels te maken. Het is dus goed dat we, naar ik hoop, over een jaar ook de stroomlijningswet hebben zodat het helemaal ideaal is. Als je op dit moment met die integrale teams gaat werken onder de bestaande bevoegdheden, kun je overigens al een grote verbetering realiseren. Ik ben er dus voorstander van om ons, om de markt die verbetering te gunnen. Het gaat om drie verschillende organisaties maar ze hebben echt de opdracht gehad om per 1 januari 2013 klaar te zijn. Die organisaties hebben alles gedaan wat ze daarvoor moesten doen. Zo is er nieuwe ICT voor beschikbaar gekomen, is de organisatie opgezet en zijn de mensen naar hun nieuwe plek geleid. De hele zaak is voorbereid want op 1 januari 2013 moesten ze aan de gang gaan. Als je dat niet door laat gaan, heeft dat twee effecten. Het eerste is dat mensen in onzekerheid blijven en dus ook gaan kijken naar hun eigen organisatieperikelen in plaats van naar de markt, waar ze voor ingehuurd worden. Het tweede effect is het volgende. Nu is iedereen er klaar voor en kun je ook echt doorgaan, maar als dat nu wegzakt is het niet gemakkelijk om het straks weer op hetzelfde niveau te krijgen.

De heer Reuten (SP): De minister heeft het over een jaar. Zoals de minister in de memorie van antwoord schrijft, gaat het voorstel in maart naar

de Tweede Kamer. Dus hij verwacht dat de Tweede Kamer een jaar zal doen over de behandeling?

Minister Kamp: Nee, ik verwacht dat voordat het uiteindelijk hier tot een besluit heeft geleid, het al met al een jaar zou kunnen duren. Het gaat dus eerst naar de Tweede Kamer.

De heer Reuten (SP): In maart.

Minister Kamp: Ik hoop dat dit in maart het geval is. De Tweede Kamer gaat het dan bekijken. Het komt dan eerst op de lijst te staan en dan volgt er een schriftelijke behandeling. Vervolgens wordt er gekeken of het goed is of dat er nog iets aanvullends moet gebeuren. Wellicht moet nog een hoorzitting worden georganiseerd. Daarna krijg je de plenaire behandeling, maar er staan in de Tweede Kamer een heleboel voorstellen op de rol. Ondertussen is het zomerreces. Het zou helemaal niet raar zijn als het dan na het zomerreces behandeld wordt. Dat verwacht ik eigenlijk. In september is het zomerreces afgelopen en dan krijg je ook te maken met de begrotingen. Dus het zou niet gek zijn als het in oktober of zo behandeld zou worden. Daarna gaat het naar de Eerste Kamer. Vervolgens krijg je hier de schriftelijke behandeling. Nou u hebt gezien hoe gedegen de Kamer dat met het voorliggende wetsvoorstel heeft gedaan. Ik heb niet het idee dat de behandeling van dat andere wetsvoorstel minder gedegen zal zijn. Daarna krijg je nog de plenaire behandeling. Die zou best in het vroege voorjaar van 2014 kunnen zijn. Ik wil geen doemscenario schetsen, maar als je de wetgevingsprocessen overziet, dan is dit een heel aannemelijk scenario.

De heer Ester (ChristenUnie): Ik vind dit onderdeel van het betoog van de minister toch niet zo helder. We hebben begrepen dat de stroomlijningswet al is geaccordeerd in de ministerraad, dat daarover externe consultatie heeft plaatsgevonden en dat de wet nu bij de Raad van State ligt. In de schriftelijke voorbereiding heeft de minister aangegeven dat er eigenlijk wel helderheid is over wat de nieuwe taken, ook in uitvoerende zin, gaan worden van de nieuwe autoriteit en dat daar dus heel weinig bijkomt. Dat zijn allemaal argumenten die de minister ertoe hadden kunnen verleiden om gewoon één gecombineerde wet te maken, juist omdat het proces zo helder is. Het feit dat die drie clubs nu bij elkaar zitten als argument gebruiken om die knip in de wet te maken, vind ik staatsrechtelijk een wat merkwaardig argument. Juist vanuit de eigenstandige positie van de senaat geredeneerd, is het opknippen van dit soort wetstrajecten een kwalijke zaak. Dat is niet goed voor de kwaliteit van de wetgeving. De minister ontrolt een betoog waarom het zo nog een jaar zou kunnen duren. Gelet op hoe het er nu al mee staat, is mijn inschatting dat het niet zo'n heel ingewikkelde kwestie is om een gecombineerde wet aan te bieden.

Minister Kamp: Met alle respect voor de heer Ester, die heel goed in staat is om zijn inschattingen te maken, maar ik ben ook in staat om mijn inschattingen te maken. Een wetsvoorstel ligt nu ter finale behandeling voor in deze Kamer terwijl een ander wetsvoorstel nog ingediend moet worden bij de Tweede Kamer. Welnu, daar zit toch een hele tijd tussen. Als ik zie wat we nu met deze toch redelijk eenvoudige instellingswet meemaken, denk ik dat de behandeling van de stroomlijningswet bij voorbaat niet onderschat moet worden en dat we niet moeten denken dat die sneller zal gaan dan een gemiddelde wetsbehandeling. Op grond van mijn ervaring meen ik dat het scenario dat ik zo-even heb geschetst een redelijk realistisch scenario is. Waar u zegt het mooier te hebben gevonden als er destijds een geheel van was gemaakt, daarvan heb ik al toegegeven richting de heer Hoekstra dat ik dat met u eens ben. Ik heb aangegeven wat de overwegingen waren. Wat staatkundig het beste en mooiste is, is van het allergrootste belang, maar ik wijs er ook op dat we vorig jaar 23 miljard hebben uitgegeven die we niet hadden. Ook is van belang dat we met z'n allen hebben gezegd dat de overheid kleiner en compacter moet worden. Die besparingen hebben we allemaal al ingeboekt in onze verkiezingsprogramma's; ook uw partij heeft dat gedaan. Gerealiseerd moet ook worden dat we in een slechte economische situatie zitten en dat adequaat markttoezicht zeker op dit moment van groot belang is. Juist in zo'n marktsituatie kan er van alles gebeuren en is het dus belangrijk om goed markttoezicht te hebben. Bovendien heb ik te maken met drie toezichtouders die al opdracht hebben gehad om nu klaar te zijn om één te worden. Dat zijn allemaal overwegingen die mijns inziens even valide zijn als de overwegingen die u noemde.

De heer Ester (ChristenUnie): Zeker, maar het zijn heel andere overwegingen. Ook mijn partij is zeer gevoelig voor budgettaire problemen waarin Nederland zich bevindt. Alleen, de bijdragen van dit wetsvoorstel daaraan zijn zeer minimaal.
Het gaat om een budgettair bedrag dat een aantal miljoenen beloopt, maar niet om een enorme bijdrage aan de bezuinigingsdoelstelling van dit kabinet. Deze is hier nu juist vrij miniem aanwezig. Het gaat wat ons betreft echt om de inhoud.

Minister Kamp: 7 miljoen is voor mij niet miniem. Ik lig niet gauw wakker, maar er wordt op mijn ministerie geknokt om 1 of 1,5 miljoen. Er is van alles aan de hand op de ministeries als het om de centen gaat, kan ik u verzekeren. Het gaat er ook om dat wij hebben gezegd: kleinere overheid. We hebben een programma Compacte Rijksdienst gemaakt. Bij alle onderdelen daarvan kun je zeggen dat het maar 3 of 7 miljoen is en dat het nog wel een halfjaar kan wachten, maar dan maken we niet voor elkaar wat we voor elkaar moeten maken, en daar zijn we ook voor. Ik zal het argument van de heer Ester zeker niet wegschuiven, maar ik zet er enkele andere argumenten naast. Ik mag hopen dat de Kamer dat geheel zal willen beoordelen. De financiën zijn niet mijn enige argument om de Kamer te vragen die Instellingswet aan te nemen, maar ik heb mij vooral op de inhoud gericht.

Mevrouw Faber-van de Klashorst (PVV): Het komt op mij over alsof het echt gewoon om kostenbesparing gaat. Is dat juist?

Minister Kamp: Het gaat ook om een kostenbesparing. Het gaat mij allereerst om de inhoud, zoals ik heb aangegeven, van wat wij met de samenvoeging kunnen bereiken. Nu heb je drie toezichthouders waarbij de taakverdeling inconsequent en onoverzichtelijk is. Dat geeft onduidelijkheid voor consumenten en bedrijven. Als gevolg van die drie toezichthouders met onduidelijk verdeelde taken heb je een gefragmenteerde benadering van problemen, die soms zelfs dubbel benaderd worden. Als je dat bij elkaar kunt brengen in één organisatie, die daar al voor klaar staat, dan heeft dat grote voordelen. Dat heb ik als eerste argument genoemd. Ik heb daarnaast een toelichting gegeven waarin ik het financiële argument heb genoemd.

Mevrouw Faber-van de Klashorst (PVV): Het is ook zo dat de Consumentenautoriteit en de NMa nu nog onder het ministerie van Economische Zaken vallen, dat daarvoor ook de kosten betaalt. In de memorie van toelichting staat dat de kosten van de NMa worden doorberekend aan de marktpartijen. Het lijkt erop dat de kosten van de Consumentenautoriteit en de NMa nu ook worden doorgerekend aan de marktpartijen. Dat is volgens mij ook een besparing. Ik koppel hieraan de vraag of de NMa, die personeel krijgt van het ministerie van Economische Zaken, een vergoeding moet betalen voor de personeelskosten.

Minister Kamp: Ik kom zo terug op de tweede vraag van mevrouw Faber, maar ik kan al iets zeggen over de eerste vraag. Wat betreft het doorberekenen van de kosten verandert er niets ten opzichte van de huidige situatie. Als het gaat om sectorspecifiek toezicht of fusietoezicht, wordt er een doorberekening gedaan, maar bij al het andere toezicht gebeurt dat niet. De oude situatie wordt in de nieuwe situatie doorgezet. Ik kom zo nog terug op de personeelskosten.

We hebben het net gehad over de vraag waarom wij niet wachten met die Stroomlijningswet, maar ik ga er nog even wat verder op in. Ik heb gezegd dat die opdracht uit het programma Compacte Rijksdienst er ligt. Er was mij veel aan gelegen om niet op die Stroomlijningswet te wachten en spoedig een start te maken. Ik heb gezegd dat het fusieproces is opgestart en dat de voorbereidingen al zijn afgerond. Als wij die zaak nog een jaar aan de gang moeten houden, houdt dat niet alleen in dat wij die besparingen niet realiseren, maar ook dat we extra kosten moeten maken die er bovenop komen, bijvoorbeeld om dubbele ICT-systemen in stand te houden. Wij schatten deze in op ongeveer 1 miljoen per jaar.

Er is weleens verondersteld dat voor een goede beoordeling van de wettelijke taken en bevoegdheden van de ACM ook de Stroomlijningswet moet zijn ingediend of dat hiervoor per se een nieuw, geïntegreerd wetsvoorstel nodig is. Twee afzonderlijke wetten is niet ideaal, zoals ik al zei, maar zij kunnen heel goed afzonderlijk van elkaar behandeld worden. Het is helder welke taken en bevoegdheden de ACM zal hebben, namelijk die van de NMa, OPTA en Consumentenautoriteit samen. Zij gaan van rechtswege over op de ACM. Het hele pakket wettelijke taken blijft dus ongewijzigd.

Ook voor de wettelijke bevoegdheden en instrumenten heeft deze wet in beginsel geen gevolgen, met slechts enkele specifieke uitzonderingen, die al eerder in een ander verband waren aangekondigd. De eerste uitzondering betreft een beperkte verruiming, alleen maar voor de mededinging, van de externe informatievoorziening. Deze is uitvoerig aan de orde geweest in de schriftelijke behandeling; bij de inbrengen van de Kamer en mijn reactie daarop. De tweede beperkte uitzondering betreft de Wet handhaving consumentenbescherming. Dan gaat het om het opleggen van een bindende aanwijzing, het verbinden van voorschriften aan een dwangsom en een uniform boetemaximum. Over deze drie punten zijn door de woordvoerders in de schriftelijke behandeling geen opmerkingen gemaakt of vragen gesteld. Dat is alles, als het gaat om de wijzigingen.

De Instellingswet zorgt voor de instelling van een ACM, compleet met de bijbehorende wettelijke taken en bevoegdheden. Deze wet is geen lege huls, maar echt een betekenisvolle start. Weliswaar kent de ACM in die overgangsperiode intern op onderdelen verschillende bevoegdheden, instrumenten en procedures en zal zij zorgvuldig moeten zijn bij het inzetten daarvan, maar die situatie is verre te prefereren boven een situatie met nog steeds drie verschillende autoriteiten.

De heer Witteveen gaf aan dat hij zich met de Instellingswet zonder Stroomlijningswet voor een fait accompli geplaatst voelt. Dat betreur ik zeer, maar dat hoeft volgens mij niet. Hij hoeft dat niet zo te zien. Al in oktober 2010 is deze fusie aangekondigd, naar aanleiding van de toen net afgeronde rijksbrede heroverwegingen. Het plan van aanpak voor hoe we dat zouden doen, met het wetgevingstraject, is in maart 2011 naar de Tweede Kamer gezonden. Naar aanleiding van het kabinetsbesluit hebben de drie autoriteiten de voorbereidingen in gang gezet en zij konden ook niet anders. Je kunt daarmee niet wachten tot het besluit er is, als je weet dat het besluit inhoudt dat het vanaf dat moment moet gaan gebeuren. Als je meteen na de formele oprichting op een verantwoorde wijze wilt doorgaan met je wettelijke taakuitvoering, moet je het benodigde voorwerk hebben gedaan.

Ik licht de formele kant er even uit, die ik net ook heb genoemd. Er moet een gedegen organisatiebesluit zijn, waarin is uitgewerkt hoe de nieuwe organisatie eruit ziet. Je moet overleg voeren met de mensen in het bedrijf, de medezeggenschap en de vakbonden. Dat organisatiebesluit is in juni 2012 opgeleverd. Daarnaast moeten alle medewerkers in die nieuwe organisatie worden geplaatst en moet je alle arbeidsrechtelijke aspecten regelen. Je moet de

bedrijfsvoering opnieuw opzetten en de ICT integreren. Men realiseert zich ongetwijfeld dat het om meer dan 500 formatieplaatsen gaat. Ik weet het zo niet, maar het zijn ongeveer 700 medewerkers of meer, die in drie verschillende organisaties een belangrijke taak uitvoeren die onverminderd aandacht behoeft. De winkel moet openblijven, met volle aandacht voor de klanten. Daar hoort bij dat je je tijdig voorbereidt.

Misschien mag ik over de hoofden van de voorzitter en de woordvoerders heen, maar misschien ook wel mede namens hen, mijn grote waardering en erkentelijkheid uitspreken voor de medewerkers en de leiding van NMa, OPTA en Consumentenautoriteit. Zij hebben in antwoord op de aan hen gegeven politieke opdracht werkelijk een formidabele prestatie geleverd. Dankzij hen is het nu mogelijk om de nieuwe autoriteit een goede start te laten maken, als de Kamer daartoe besluit, natuurlijk. Ik stel het zeer op prijs dat men met volle inzet mogelijk heeft gemaakt wat wij besloten hebben, de besparingen op een verantwoorde manier realiseert, een nieuwe opzet maakt waarvan wij denken dat deze nog beter kan zijn dan het was. Aan de top zijn een aantal vacatures niet vervuld, waardoor de mensen daar een langere periode dubbel werk hebben gedaan. Ik ben ze werkelijk zeer erkentelijk.

Met de Stroomlijningswet worden straks ook nog aanvullende voordelen gerealiseerd. Die aanvullende voordelen betreffen de efficiency en de effectiviteit van de nieuwe, samengevoegde autoriteit. De contouren van de Stroomlijningswet heb ik al eerder geschetst, maar naar aanleiding van vragen van mevrouw Kneppers wil ik nog iets aanvullen. Het gaat niet om het introduceren van nieuwe bevoegdheden, maar om het zo veel mogelijk vereenvoudigen en harmoniseren van procedures en bevoegdheden. Harmoniseren betekent uitdrukkelijk niet dat de bevoegdheden van de ACM steeds worden uitgebreid tot het niveau van de toezichthouder met de meeste bevoegdheden. Dat gebeurt alleen in gevallen waarin het om inhoudelijke redenen de meest aangewezen weg is.

Harmoniseren betekent wel dat de ACM waar mogelijk zal beschikken over gelijke bevoegdheden en procedures. Wat die bevoegdheden betreft kan het meer of minder zijn, afhankelijk van de inhoudelijke afweging.
Ik heb op een transparante wijze gezocht naar een goede balans tussen het versterken van de slagvaardigheid van de ACM en de rechtswaarborgen voor de aan het toezicht van de autoriteit onderworpen ondernemingen. Die balans was in de consultatieversie van de wet, waaraan mevrouw Kneppers refereerde, onvoldoende gevonden. Daarom heb ik het wetsvoorstel op belangrijke punten aangepast. Ik heb bij nader inzien afgezien van enkele maatregelen die zouden leiden tot harmoniseren tot het maximum. Zo introduceer ik in het wetsvoorstel Stroomlijning geen ACM-brede bevoegdheid voor het doorzoeken van privéwoningen en heb ik het regime van openbaarmaking aangescherpt. Op het gebied van rechtswaarborgen voor aan toezicht onderworpen ondernemingen harmoniseer ik wel tot het maximum, bijvoorbeeld ten aanzien van het zwijgrecht, de cautie en legal privilege. Dat betekent dat ik de macht van de ACM op deze punten beperk.

De heer Reuten vroeg of de Stroomlijningswet betekent dat de ACM optreedt aan de hand van voor het hele veld uniforme regels en of dit betekent dat de ACM vanwege de Europese richtlijnen inboet aan Nederlandse vrijheidsgraden. Dat is niet het geval. De Stroomlijningswet leidt er niet toe dat voor het hele toezichtsveld van de ACM uniforme, materiële regels gaan gelden. De materiële normen die in de verschillende wetten staan, blijven hetzelfde. De stroomlijning gebeurt op het gebied van procedures, bevoegdheden en instrumenten en alleen waar dat kan. Waar het moet, blijven die verschillen bestaan. Materieel beperkt de Stroomlijningswet de Nederlandse vrijheidsgraden op het gebied van de ACM dus niet.

De heren Hoekstra en Reuten vroegen mij naar de procedurele stand van zaken met betrekking tot de wet. Ik heb het wetsvoorstel eind november bij de Raad van State ingediend. Vorige week heb ik een advies gekregen van de Raad van State. Ik ben nu bezig met het nader rapport en ik zal het wetsvoorstel dus zo snel mogelijk bij de Tweede Kamer indienen. Maart lijkt mij inderdaad een redelijke veronderstelling.

Ik kan mevrouw Kneppers garanderen dat het parlement met de Stroomlijningswet niet voor het blok zal worden gezet. De instellingswet en de Stroomlijningswet kunnen los van elkaar bezien en beoordeeld worden. Hoewel de Stroomlijningswet naar mijn mening gewenst en belangrijk is, is de wet geen noodzakelijke voorwaarde voor de instelling van de ACM. Het oordeel over dat wetsvoorstel is aan het parlement.

Ik kom nu bij de onafhankelijkheid van de ACM en keer daarbij terug naar de instellingswet die nu aan de orde is. De Kamer heeft diverse vragen gesteld over de onafhankelijke positie van de ACM. Die onafhankelijke positie wordt bepaald door de juridische vormgeving van de toezichthouder. Bij die juridische vormgeving moeten randvoorwaarden in acht worden genomen. Ten eerste moeten in het markttoezicht de oordeelsvorming over individuele zaken en de prioriteitstelling volledig onafhankelijk van de politiek plaatsvinden. Dat zal de ACM ook volledig onafhankelijk gaan doen op basis van haar specifieke deskundigheid op het gebied van markttoezicht. Dat is destijds vastgelegd in het kabinetsstandpunt over het rapport Een herkenbare staat. Dat is het wezen van een toezichthouder: die moet specifieke deskundigheid en onafhankelijkheid hebben en die moet op grond daarvan zijn werk kunnen doen. Ten tweede gelden voor een toezichthouder de strikte onafhankelijkheidseisen van de Europese richtlijnen op het gebied van telecommunicatie, energie en spoor. Die richtlijnen van de Europese Commissie zijn heel duidelijk en heel dwingend, maar schrijven geen eigen rechtspersoonlijkheid voor. Zij schrijven ook niet voor dat men het personeel in de eigen dienst moet

hebben. Daar gaat het niet om. Het gaat erom dat dit materieel waar wordt gemaakt.

De twee zojuist genoemde randvoorwaarden uit het rapport Een herkenbare staat -- specifieke deskundigheid en voldoen aan de strikte eisen van de Europese Commissie in de Europese richtlijnen -- sluiten de keuze voor een dienst van een ministerie of voor een agentschap uit. In de vorm van een agentschap of een dienst van een ministerie kan niet aan die randvoorwaarden worden voldaan.

Hoewel de Eerste Kamer in het parlementaire onderzoek over privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten terecht constateert dat het verstandig is om een restrictief beleid te voeren ten aanzien van nieuwe zbo's, is de zbo-vorm in dit geval toch de enige vorm die voldoet aan de twee zojuist genoemde randvoorwaarden. Aan het oprichten van een nieuw zbo stelt ook het regeerakkoord een randvoorwaarde, want ook de regering is op dat punt terughoudend: als tot een zbo wordt besloten, is alleen het bestuur van zo'n organisatie een zbo. De laatste randvoorwaarde is dat het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan een zbo alleen aan de orde is als dat zbo privaatrechtelijke rechtshandelingen moet verrichten voor de uitvoering van zijn taken. Als een organisatie dat moet doen, moet zij ook rechtspersoonlijkheid hebben en moet zij een zbo zijn. Bij de ACM is dat niet zo; die hoeft geen privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten voor de uitvoering van haar wettelijke taken. Dat gegeven kunnen we gebruiken bij het hanteren van deze randvoorwaarde.

Toepassing van alle vier de randvoorwaarden op de ACM leidt tot de vorm van een publiekrechtelijke zbo, zonder rechtspersoonlijkheid en zonder eigen personeel. Die vorm is niet vreemd. We hebben daar recent goede en relevante ervaring mee opgedaan. Dit is namelijk precies de vorm waarin ook de Nederlandse Mededingingsautoriteit destijds is gegoten en die tot op de dag van vandaag naar tevredenheid functioneert. Zoals ook bij de NMa is gebleken, doet dit helemaal niets af aan de onafhankelijke positie van de toezichthouder. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bepaalt dat het door de minister beschikbaar gestelde personeel alleen onder gezag van het zbo staat en alleen aan het zbo verantwoording verschuldigd is. Het personeel mag mij helemaal niet vragen wat het moet doen; laat staat dat ik mag zeggen wat het personeel moet doen. Evaluaties hebben dan ook uitgewezen dat de NMa in deze vorm prima kon functioneren en aan de strenge Europese energierichtlijnen -- dat waren de strengste richtlijnen voor een toezichthouder -- voldeed. Bovendien kunnen de betreffende ministers -- ikzelf en de minister van Infrastructuur en Milieu -- besluiten van de ACM in individuele zaken niet vernietigen. Ook kunnen wij als ministers de ACM in individuele zaken geen instructies geven.

De voordelen van het niet toekennen van rechtspersoonlijkheid liggen op het gebied van de bedrijfsvoering. Een zbo zonder rechtspersoonlijkheid kan veel eenvoudiger deelnemen aan de shared services, bijvoorbeeld P-Direkt, een belangrijke tool in onze rijksorganisatie. Het is van belang dat je dat ook kunt gebruiken voor het personeel in de organisaties die aan de rand van de rijksoverheid liggen, zoals de nieuwe ACM. Omdat al het personeel in rijksdienst is -- het heeft dus gewoon de ambtelijke status; de arbeidsrechtelijke status is dezelfde als die van de mensen die op het ministerie werken -- kun je het personeel in die shared services laten meedraaien. Dat past in het streven naar een rijksbrede efficiency, die onderdeel is van het programma Compacte Rijksdienst en van het regeerakkoord.

Mevrouw Faber gaf terecht aan dat de OPTA wel eigen rechtspersoonlijkheid en eigen personeel heeft, maar ik vraag mevrouw Faber toch om zich te realiseren dat bij de oprichting van de OPTA in het jaar 1997 de situatie echt onvergelijkbaar was met die van nu. De Staat was toen aandeelhouder van KPN, KPN was een monopolist en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen bestond niet, want die is pas acht jaar later van kracht geworden. Het is dus gewoon een heel andere situatie. Ik verwacht allerminst dat marktpartijen nu rechtszaken zullen aanspannen omdat zij zouden menen dat de ACM onvoldoende neutraal haar werk verricht. De heer Witteveen heeft daarnaar gevraagd. Mijn antwoord daarop is dat dit redelijkerwijs niet te verwachten is.

Mevrouw Faber-van de Klashorst (PVV): Ik vraag mij af of de situatie echt zo anders is. Bijvoorbeeld bij de netbedrijven, waar de netbeheerders onder vallen, bestaan de aandeelhouders voor 100% uit overheden. Dan heb ik het over provincies en gemeenten. Dat is dus in feite dezelfde situatie als met KPN. Wat is dan het verschil?

Minister Kamp: Het verschil is dat we, toen wij in 1997 begonnen met de OPTA, hebben gezegd dat we een telecommarkt tot stand wilden laten komen. Er was toen alleen KPN, dat een netwerk had en dat de diensten leverde. Het was dus KPN voor en KPN na. Inmiddels heb je Vodafone, T-Mobile, Tele 2, KPN en allerlei kleinere aanbieders die ook allemaal op dat netwerk komen. Er is dus een heleboel veranderd. In 1997 reisde ik van Borculo via Ruurlo, Zutphen en Apeldoorn en met een overstap in Amersfoort naar Den Haag om mijn werk hier te gaan doen, zoals u nu uw werk hier vanuit Gelderland doet. Dat ging allemaal via de NS. Nu ga je met Arriva, een stuk met de NS en dan weer met een ander bedrijf. Ook in het openbaar vervoer is dus een markt ontstaan. Op het terrein van de energie waren de energienetwerken en de energieleveranciers allemaal in handen van grote overheidsorganisaties. Inmiddels zijn die organisaties gesplitst: je hebt netwerken en je hebt leveranciers. Die leveranciers zijn vaak aan buitenlandse, grotere bedrijven verkocht.
Dus ook bij die netwerken is sprake van veel marktwerking. Het verschil tussen nu en 1997 is heel groot. Ik zei al dat het na 1997 nog acht jaar zou duren voordat de Kaderwet zbo's werd ingevoerd. Door die andere wettelijke en praktische

situatie mogen beide zaken niet met elkaar worden vergeleken. De keuze die toen redelijkerwijs kon worden gemaakt, kan nu, zestien jaar later, niet meer op dezelfde gronden worden gemaakt.

Mevrouw Faber-van de Klashorst (PVV): De minister is het toch wel met mij eens dat de aandelen van de netbeheerders voor 100% in overheidshanden zijn?

Minister Kamp: Zeker, maar ProRail beheert de spoorlijnen en vervolgens maakt de NS daarvan gebruik. Daarnaast maken ook lokale organisaties gebruik van een steeds groter deel van dat netwerk. Er zijn overheidsorganisaties die de energienetwerken in bezit hebben, maar bij alle leveringen is volop sprake van marktwerking. Alle mobiele netten die daarna zijn ontstaan, zijn helemaal in private handen, maar ook netten op de telecommarkt zijn inmiddels in handen van marktpartijen. Waar in 1997 sprake was van 100% overheidscontrole, is over het geheel gezien nu misschien nog sprake van 5% of 10% overheidscontrole.

Mevrouw Faber-van de Klashorst (PVV): De situatie van de netbeheerders intrigeert mij. Zij hebben een monopoliepositie. De minister zegt dat hij in individuele gevallen geen beslissingen van de ACM kan terugdraaien. Bij de netbeheerders zit de crux. De minister kan invloed uitoefenen op de energiecodes en die bepalen de maximum hoogte van de tarieven. Dat is interessant want de netbeheerders maken steeds meer winst -- wij praten dan over honderden miljoenen -- die de lagere overheden zien als welkome inkomsten. Als je naar de economische situatie kijkt en naar de besparingen op provincies en gemeenten, zijn de inkomsten uit dividenden van de netbeheerders een welkome aanvulling. De minister heeft daar wel invloed op. Wat hij zegt over het spoor en de telecombedrijven klopt, maar het klopt niet voor de netbeheerders.

Minister Kamp: Ik kom mevrouw Faber tegemoet op het punt van de energiecodes. Zij heeft wat dit betreft een punt. Ik doe dit overigens zonder alle overwegingen van mevrouw Faber tot de mijne te maken, maar dat hoeft ook niet.

Ik heb al gezegd dat ik niet verwacht dat marktpartijen rechtszaken gaan aanspannen omdat zij van mening zouden zijn dat de ACM onvoldoende neutraal te werk zal gaan, zeker niet als zij het einde van dit debat meemaken. Ik heb de heer Witteveen al genoemd. Het aanspannen van rechtszaken is nu ook niet aan de orde bij de NMa en de OPTA. De marktpartijen en ACM zullen ongetwijfeld regelmatig van mening verschillen over besluiten. Daaruit zullen beroepszaken volgen, maar die verschillen zullen naar mijn overtuiging geen betrekking hebben op een vermeend gebrek aan onafhankelijk, omdat iedereen wel zal inzien dat de ACM onafhankelijk is. ACM wordt gewoon een onafhankelijke toezichthouder.

Dan kom ik op de ultra-viresvernietigingsbevoegdheid. Een aantal leden heeft hierover en over de beleidsregels vragen gesteld. Ik begin met de vernietigingsbevoegdheid. Op dit moment kan ik in het geheel geen besluiten van NMa en OPTA vernietigen. Het vernietigingsrecht uit de Kaderwet zbo's is nu niet op de zbo's NMa en OPTA van toepassing. De invoering van een beperkt vernietigingsrecht, zoals ik dat heb voorgesteld voor alle sectoren, is dus geen beperking, maar een uitbreiding. De heer Hoekstra legde ook de link met de onafhankelijkheid van de ACM. Dat is zeker niet onlogisch.

Op grond van het beperkte vernietigingsrecht dat ik voorstel, kan ik besluiten van algemene strekking vernietigen, dus geen besluiten in individuele gevallen. Die besluiten van algemene strekking kan ik bovendien alleen maar vernietigen als ze onbevoegd ultra vires zijn genomen. Ik heb gemerkt dat mevrouw Kneppers en mevrouw Faber van respectievelijk de VVD- en de PVV-fractie zich afvragen of zelfs een beperkt vernietigingsrecht als het ultra-viresvernietigingsrecht in strijd is met de Europeesrechtelijke onafhankelijkheidseisen. Ook van de zijde van het Directoraat-Generaal Connect van de Europese Commissie hebben mij dergelijke zorgen bereikt. Daarover is nu ambtelijk overleg gaande. Ik wil op dit punt geen enkele twijfel laten bestaan. Ik zeg daarom toe dat ik alle besluiten van algemene strekking op het gebied van het specifieke toezicht op de vier sectoren in dit verband -- dus de telecom, het vervoer, de post en de energie -- zal uitzonderen van het vernietigingsrecht, omdat de Europese onafhankelijkheidseisen voor de verschillende sectoren in hoge mate vergelijkbaar zijn. Europa eist dit van mij voor energie. De woordvoerders hebben vragen gesteld over alle vier specifieke sectoren: telecom, post, vervoer en energie. De logica die de woordvoerders zien, zal uiteindelijk tot eenzelfde benadering uit Europa kunnen leiden. Daarom kom ik hieraan tegemoet door al deze sectoren uit te zonderen van die vernietigingsbevoegdheid.

Die oplossing waarborgt ook dat ik niet energiecodes kan vernietigen omdat zij de overheid als aandeelhouder van netbeheerders onvoldoende aandeelhouderswinst zouden opleveren, zoals mevrouw Faber suggereerde, overigens met de beste bedoelingen. Ik kan dit op dit moment niet doen, maar de ACM kan dat straks ook niet doen. Het vernietigen van energiecodes is dus niet aan de orde; de ACM mag dat straks ook niet doen.

Ik zal de uitzondering voor het sectorspecifieke toezicht regelen in het wetsvoorstel Stroomlijningswet. In dit wetsvoorstel wordt opgenomen dat deze vier specifieke sectoren worden uitgezonderd. In de tussenperiode tot aan de inwerkingtreding van de wet zal ik van het vernietigingsrecht voor het sectorspecifieke toezicht geen gebruikmaken.

Mevrouw Faber-van de Klashorst (PVV): Ik dank de minister voor zijn toezeggingen. Ik heb hierover nog één specifieke vraag. Klopt het dat de minister geen enkele invloed heeft op de energiecodes?

Minister Kamp: Ja, bij mijn beste weten kan ik op dit moment die codes niet vernietigen, ik wil ze ook niet vernietigen, en straks, in de situatie van de ACM, kunnen ze ook niet worden vernietigd. Het is inderdaad zo als mevrouw Faber zegt.

De heer Hoekstra (CDA): Ik dank de minister voor zijn toezegging. Misschien is het goed nog even na te gaan of wij elkaar goed begrijpen. Wij hebben in de eerste ronde van het debat gesproken over de uitspraak van het Hof van Justitie. De woordvoerder van de VVD-fractie heeft daarnaar verwezen en ik heb aan de minister gevraagd in hoeverre hij van mening is dat het begrip "onafhankelijkheid" zoals het is ontwikkeld door het Hof van Justitie bij de privacy, ook van toepassing is op de huidige situatie in de Nederlandse context. Uit de nadere memorie van antwoord heb ik begrepen dat de minister heeft gezegd dat dit niet van toepassing is. Heb ik goed begrepen dat hij dit alsnog aanvaardt?

Minister Kamp: Dit punt is van even groot belang als het punt dat ik zojuist heb besproken. Ik wil het daarom graag wat uitgebreider behandelen. Ik kom er zo op terug. Als dit niet voldoende duidelijk is, zal ik graag aanvullend reageren op de opmerking van de heer Hoekstra.

De heer Reuten (SP): Geldt dit ook voor artikel 5.L van de Mededingingswet? Komt de minister daarop ook nog terug?

Minister Kamp: Ja.

Voor het generieke toezicht op mededinging en consumentenbescherming gelden geen vergelijkbare Europese vereisten. Ik zal de ultra-viresvernietigingsbevoegdheid wel handhaven. De heer Reuten heeft het terecht van de andere kant benaderd. Je zit in een spanningsveld. Aan de ene kant wil je dat de toezichthouder onafhankelijk is, maar aan de andere kant leven wij in een democratisch land en worden de lijnen neergezet door de politiek. Een minister is verantwoordelijk voor wat er gebeurt en de minister legt verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging. Over alles wat je bij de minister weghaalt, kan geen verantwoording worden afgelegd aan de volksvertegenwoordiging en dat is ook niet goed. Daarom moet worden gekeken hoe de toezichthouder onafhankelijk kan zijn en hoe recht kan worden gedaan aan het feit dat de minister zijn verantwoordelijkheid in de democratie moet dragen om verantwoording aan de volksvertegenwoordiging te kunnen afleggen. Ik haal die ultra-viresvernietigingsbevoegdheid dus weg bij de vier sectoren die ik zojuist heb genoemd, maar ik handhaaf hem wel in mijn voorstel voor de mededinging en de consumentenbescherming.

Ten aanzien van precies deze generieke toezichtgebieden vroeg de heer Reuten of er geen verdergaand vernietigingsrecht dan het ultra-viresvernietigingsrecht mogelijk is. De strenge Europeesrechtelijke onafhankelijkheidseis betreft immers alleen maar het sectorspecifieke markttoezicht waarover ik het net had. Hij laat een ruimer vernietigingsrecht, ruimer dan ultra vires, onverlet. De heer Reuten wil daarmee bereiken dat de beleidsregels van de ACM ook op andere gronden dan alleen onbevoegdheid kunnen worden aangepakt. Als je deze alleen aanpakt op grond van onbevoegdheid, heb je de ultra-viresvernietigingsbevoegdheid; doe je het breder, zoals de heer Reuten ter discussie stelde, dan gaat het om een andere vernietigingsbevoegdheid. Ik kan daaraan tegemoetkomen door de bevoegdheid in stand te laten om vooraf beleidsregels op het gebied van generiek mededingingstoezicht goed te keuren, die ik nu op basis van artikel 5l Mededingingswet heb. Ik wil dat de heer Reuten toezeggen. Dat betekent dat hetgeen in artikel 5l staat, materieel in stand blijft. Ik zal dit doen door de bewuste bepaling in de instellingswet, die het goedkeuringsrecht zou afschaffen, niet in werking te laten treden. In aanvulling daarop zeg ik de heer Reuten toe dat ik in het kader van de Stroomlijningswet zal bezien of ik zo'n goedkeuringsrecht vooraf ook zal introduceren voor generieke consumentenbescherming op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming. Daarbij is het nog helemaal niet aan de orde dat beleidsregels ook vooraf al dan niet kunnen worden goedgekeurd. Zo'n recht ten aanzien van de Consumentenautoriteit is er op dit moment nog niet, omdat de Consumentenautoriteit geen zbo is, maar onderdeel van het ministerie van Economische Zaken. Dat kon dus niet geregeld worden. In de nieuwe situatie kan dit echter wel worden geregeld.

De heer Backer (D66): Voorzitter. Mag ik de minister vragen wat hij nu voorstelt? Aan de ene kant wordt de onafhankelijkheid versterkt door de specifieke ultra-viresbevoegdheid niet in werking te laten treden. Aan de andere kant verzwakt hij die door zijn toezegging aan collega Reuten, waar deze ongetwijfeld blij mee is. Daarmee gaat dit wetsvoorstel wel weer de andere kant op. Ik vraag mij af of dit, in termen van onafhankelijkheid en Europese beoordeling, zomaar samen kan gaan.

Minister Kamp: Ik zie dit niet als versterken en verzwakken. Ik zie dat de Europese Commissie zich met de Europese richtlijnen zeer intensief heeft bemoeid met dat toezicht, en heeft gezegd welke eisen daaraan moeten worden gesteld en waar de landen aan moeten voldoen. Zij heeft zich met name gericht op het sectorspecifieke toezicht, op de sectoren waarin sprake is van een markt, terwijl in andere landen nog steeds sprake is van een monopolie. Een land als Nederland is al een heel eind gekomen, maar dat zijn toch markten die aan het groeien zijn, waarin nog steeds sprake is van één infrastructuur, dus van een bijzondere situatie. De Europese Commissie heeft gezegd dat de toezichthouder echt onafhankelijk moet zijn en dat hem de ruimte moet worden geboden om zijn werk te doen. De overheid moet dan in haar afwegingen niet vooraf zeggen welke zaken wel en niet mogen, en achteraf weer bepaalde zaken vernietigen en andere weer niet. Alle landen van de Europese Unie overziend, lijkt me dat geen goede zaak als we die markten tot stand willen laten komen. Met de

Europese Commissie vinden wij dus dat het zo moet, met die Europese richtlijnen die ook bindend zijn voor ons.

Voor andere onderdelen, zoals het generieke mededingingstoezicht en de consumentenbescherming, geldt: wij leven in een democratie. Wij willen die toezichthouder graag zijn werk laten doen, maar wel op grond van de spelregels die wij als politiek zelf stellen. In dat geval kunnen wij heel verantwoord vooraf beleidsregels opstellen en toezicht houden, maar wel goedgekeurd, zodat dit zich afspeelt binnen datgene wat ik als bewindspersoon voor mijn verantwoording wil nemen. Mochten er toch nog zaken gebeuren waarvan ik achteraf zeg dat er onbevoegd een besluit met algemene strekking is genomen, dan wil ik dat corrigeren. Daarbij kun je de balans dus anders laten uitvallen. Omdat er al een goede markt is, zit de toezichthouder in een andere situatie en kun je de onafhankelijkheid van de toezichthouder laten bestaan, terwijl de overheid aan het begin en aan het eind in bijzondere omstandigheden haar eigen verantwoordelijkheid ook kan waarmaken. Ik zie het inhoudelijke punt van de heer Backer dus wel, maar ik zie dit niet als versterking of verzwakking. Ik zie het meer als toespitsen op de werkelijke situatie die zich voordoet, op zodanige wijze dat je je politieke en democratische verantwoordelijkheid kunt waarmaken.

De heer Backer (D66): Nog twee opmerkingen. Dat punt van de politieke verantwoordelijkheid is duidelijk, maar in de gehele historie van de discussie over de NMa de OPTA en de Consumentenautoriteit heeft dit altijd een rol gespeeld. Aan de overkant doelden de amendementen van de leden Klever en Mulder bij dit wetsvoorstel erop dat dit dichter naar de politiek toe moest worden getrokken. Die amendementen zijn -- in mijn ogen en op grond van mijn politieke opvatting -- gelukkig verworpen. Ik heb het gevoel dat u die beweging nu alsnog maakt. Als ik u goed beluister, lijkt u het nu te beperken tot het consumententoezicht. U doet dat niet alleen om de heer Reuten te plezieren. Wat is de filosofische gedachte daarachter? Er wordt immers afgeweken van wat hierover eerder is besproken.

Minister Kamp: Dat krijg je als je goed luistert naar de Eerste Kamer. Ik sta hier niet om de heer Reuten op een aantal onderdelen zijn zin te geven en op andere onderdelen mevrouw Kneppers of de heer Hoekstra. Net zoals u dat hebt gedaan, heb ik het hele wetsvoorstel kritisch opnieuw doorgenomen. Alle woordvoerders hebben dat gedaan en ik kan alleen maar met kans op succes met u communiceren als ik dezelfde houding heb. Ik heb dus niet bekeken waar ik de heer Reuten gelijk kon geven. Nee, ik heb bekeken waar de heer Reuten gelijk héέft. Als op een bepaald onderdeel sprake is van een voldragen markt, met generiek mededingingstoezicht en consumentenbescherming in algemene zin, en er daarnaast sectoren zijn waar dat niet zo is, en de Europese Commissie voor de aparte situatie aldaar -- en niet voor andere -- aparte eisen stelt, moeten wij ervoor zorgen, in de geest van de inbreng van de leden Hoekstra, Kneppers en anderen, dat de toezichthouder zo sterk mogelijk is en wij hem zo min mogelijk in de weg staan. En waar sprake is van een heel andere marktsituatie en andere omstandigheden, moet je recht doen aan je democratische verplichtingen. Om die redenen heb ik tot deze benadering besloten.

De heer Reuten (SP): Voorzitter. Ik wil kort iets tegen meneer Backer zeggen. Het gaat bij dit punt niet om de rechtsprekende onafhankelijkheid van de ACM; volgens mij zijn we daar namelijk allemaal vóór. Het gaat om de scheiding der machten, en waar deze in het geding komt. Daarmee gaat het eigenlijk om de interpretatie van beleidsregels. Een politiek-beleidsmatige of eventueel een wetgevende component daarin zou je aan de kant van de minister moeten houden.

De heer Backer (D66): Ik denk dat de voorzitter het onderlinge debat niet wil bevorderen. De ACM heeft hierin natuurlijk niet een rechtsprekende rol. Zonet hadden we het over de gemengde, multidisciplinaire teams. Ook als met onjuiste bevoegdheden zou zijn gehandeld komt de zaak voor een beoordeling uiteindelijk bij de rechtbank Rotterdam terecht, en dat vind ik een geruststelling. Het gaat mij om die politieke invulling. Ik spreek alleen maar mijn zorg uit. Aan de ene kant wordt die vernietigingsbevoegdheid beperkt, wat ik toejuich vanwege de onafhankelijkheid. Aan de andere kant wordt deze toch weer iets uitgebreid. Ik denk dat wij hierin een verschil in inzicht en politieke opvatting hebben; dat hoeven wij niet weg te wuiven.

Minister Kamp: Het is zoals de heer Backer zegt. Zijn benadering en argumenten zijn zeer respectabel. Ik kan u voorspellen dat hierover in de Tweede Kamer een flinke gedachtewisseling zal komen. De woordvoerders hebben mij met hun kritische opstelling echter uitgedaagd om zelf ook kritisch naar dat gehele wetsvoorstel te kijken. Nadat ik dat heb gedaan, kom ik opnieuw met mijn verhaal hier. Voor een groot deel is dat het verhaal dat ik ook in eerste instantie heb gehouden, het oorspronkelijke voorstel, maar op onderdelen kom ik, op voorstel van de Kamer, tot een andere benadering. Deze geef ik in dit debat weer. Uiteindelijk zal dit zijn weerslag krijgen in de Stroomlijningswet. Wij zullen daarover eerst discussiëren in de Tweede Kamer, en vervolgens hier opnieuw. Ik doe nu echter wat naar mijn overtuiging het verstandigst is.

De heer Backer vroeg mij welke beleidsregels er op dit moment allemaal zijn. Naast de boetebeleidsregels zijn er specifieke inhoudelijke beleidsregels, die een nadere invulling geven aan de wet- en regelgeving. Zo zijn er bij de NMa de beleidsregel concentraties van zorgaanbieders, en de beleidsregels voor combinatieovereenkomsten. Bij de OPTA heb je de beleidsregels over de door het college OPTA uit te oefenen taken in de elektronische communicatiesector.

De Consumentenautoriteit heeft de beleidsregels op het gebied van massaschade en informatieverstrekking aan consumenten. Deze beleidsregels worden omgezet en blijven ook voor de ACM van toepassing. Er zijn geen beleidsregels waarin onderwerpen worden geregeld die thuishoren in energiecodes. Mevrouw Faber vroeg daarnaar. Mevrouw Kneppers heeft gevraagd om een reactie op de stelling dat de minister geen beleidsregels mag vaststellen voor tarieven en voorwaarden op energiegebied. Ik ben dat met mevrouw Kneppers eens. Het vaststellen van codes op energiegebied is de bevoegdheid van thans de NMa en straks de ACM. Dat hebben wij destijds vastgelegd in de Elektriciteitswet van 1998 en in de Gaswet. Omdat die wetten de ACM bevoegd maken tot het vaststellen van tariefstructuren en het stellen van voorwaarden, kan ik die zaken niet bij beleidsregel vaststellen.

Ten slotte zijn in dit verband door de heer Reuten nog vragen gesteld over de verhouding tussen de beleidsregels van de ACM en die van de minister. Ik merk eerst op dat ik de ultra vires vernietigingsbevoegdheid voor generiek toezicht niet kan aanwenden voor het vernietigen van een ACM-beleidsregel, als ik zelf een andere beleidsregel zou wensen vast te stellen. Zowel ik als de ACM is immers bevoegd om beleidsregels vast te stellen. Als de ACM bevoegd is, is vernietiging wegens onbevoegdheid ultra vires niet aan de orde. Bovendien heeft de heer Reuten meegekregen dat in de door mij beoogde nieuwe situatie ACM-beleidsregels voor wat betreft generiek mededingingstoezicht en generieke consumentenbescherming mijn goedkeuring vooraf nodig hebben. Dit betekent dat ik voor dit toezicht en die bescherming het ultra vires vernietigingsrecht niet meer nodig moet hebben. Ik zal dit dus ook niet gebruiken voor beleidsregels, maar alleen als het noodzakelijk is voor het achteraf vernietigen van onbevoegd genomen besluiten van algemene strekking.

De heer Reuten (SP): Als de minister een beleidsregel vaststelt en de ACM met een beleidsregel komt die daarmee strijdig is, is de ACM dan onbevoegd?

Minister Kamp: Nee, mijn redenering is dat de ACM bevoegd is om beleidsregels vast te stellen. Omdat zij daartoe bevoegd is, kan ik niet met het ultra vires vernietigingsrecht achteraf zo'n beleidsregel vernietigen. Ik kan de ultra vires vernietigingsbevoegdheid gebruiken voor besluiten van algemene strekking, maar dat is iets anders.

De heer Reuten (SP): Het gaat niet om individuele gevallen, maar om beleidsregels van algemene strekken. De minister is bevoegd om beleidsregels van algemene strekking vast te stellen. Is dat juist?

Minister Kamp: Ja.

De heer Reuten (SP): Als nu de ACM een beleidsregel vaststelt die contradictoir en inconsistent is met de beleidsregel van de minister, is de ACM daartoe dan bevoegd?

Minister Kamp: Ja, maar vervolgens onthoud ik mijn goedkeuring daaraan.

De heer Reuten (SP): De handhaving van artikel 5l is dus cruciaal, ook in de situatie waarin wij de stroomlijningswet hebben.

Minister Kamp: Zeker, u geeft terecht een nader argument voor wat wij zojuist hebben gewisseld. Als er zo'n beleidsregel is, dan is die bevoegd vastgesteld. Als ik niet de bevoegdheid had om vooraf mijn goedkeuring aan die beleidsregel te onthouden, zou ik hem achteraf niet kunnen corrigeren met het ultra vires vernietigingsrecht, omdat dit alleen maar bestemd is voor onbevoegd vastgestelde regels. Als men bevoegd is om een beleidsregel vast te stellen, wat de ACM is, is men niet onbevoegd en kan ik dus het ultra vires vernietigingsrecht niet gebruiken. Wat de heer Reuten zegt, is dus juist. Het is een aanvulling op de argumentatie die ik zojuist heb gebruikt.

De voorzitter: Mijnheer de minister, hoeveel tijd hebt u nog nodig?
**

Minister Kamp: Ik vrees dat ik op ongeveer 60% van mijn verhaal ben.

Voorzitter. Uiteraard zullen de ACM en ik onze beleidsregelbevoegdheden op elkaar afstemmen. Bij de NMa en de OPTA hebben wij dat ook altijd gedaan. Wij hebben daarmee ruime ervaring. Dat is steeds in goed overleg gegaan. Zo zal ik de boetebeleidsregels waarover ik het had, straks voor de ACM vaststellen zoals dat thans voor de NMa gedaan is. De situatie waarin wij goedkeuringen gaan onthouden en besluiten gaan vernietigen, is niet de situatie waar wij naartoe werken.

Mevrouw Kneppers, de heer Hoekstra en mevrouw Faber hebben mij gevraagd om in overleg te treden met de Europese Commissie, dit ter voorkoming van een infractieprocedure, met name gelet op eventuele consequenties van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie over de Oostenrijkse privacytoezichthouder en de noodzakelijke onafhankelijkheid van ACM als energietoezichthouder, die in dat verband ter discussie zou kunnen staan. Laat ik vooropstellen dat wij bij het opstellen van dit wetsvoorstel goed hebben gekeken naar de Europese regels, in de eerste plaats naar relevante richtlijnen, maar daarnaast ook naar de jurisprudentie van het Hof. Er is ook regelmatig ambtelijk overleg met de Europese Commissie, waarbij ook de ACM ter sprake komt. De Commissie let er uiteraard streng op dat de ACM voldoet aan de Europese onafhankelijkheidsvereiste. Daarbij merk ik op dat mijn toezegging om het sectorspecifieke toezicht van het ultra vires vernietigingsrecht uit te zonderen, het mogelijke risico op strijdigheid met de Europese vereisten nog verder beperkt. Brussel kent de ins en outs van zowel de NMa als de

Instellingswet ACM. Men heeft discussie gevolgd die wij hier hebben gevoerd. Ik heb geen signalen van de Europese Commissie gekregen dat de genoemde uitspraak van het Hof consequenties zou moeten hebben voor de Instellingswet ACM. Uiteraard zal ik mij in dit verband steeds aan de wet houden, dat wil zeggen gebruik maken van de mij gegeven bevoegdheden als dat nodig is, en mij onthouden van bemoeienis als de wet die bemoeienis niet toestaat. Ik meen erop te mogen vertrouwen dat de Kamer dit van mij zal willen aannemen.

Dan kom ik nu op het punt van de onafhankelijkheid en de verhoging van boete-inkomsten waarvan sprake is in het regeerakkoord. De heer Hoekstra legde in zijn inbreng verband tussen de onafhankelijkheid van de ACM en de inkomstenraming van boetes op het gebied van marktwerking in het regeerakkoord, die taakstellend worden ingeboekt in de begroting van mijn ministerie, het ministerie van Economische Zaken. Ik denk dat de heer Hoekstra dat terecht doet en dat er op dit punt een verkeerde indruk is ontstaan. Laat ik vooropstellen dat het woord taakstellend in het regeerakkoord niet verkeerd begrepen moet worden. Het is goed om nu uit te leggen hoe het wel begrepen mag worden. Dit woord brengt zeker niet tot uiting dat de inschatting van de boete-inkomsten een taakstelling voor de ACM is. De term boetetaakstelling kunnen wij dan ook beter vermijden. Een inschatting van boete-inkomsten is een beter woord. Dat is ook nu al het geval, voor zowel de NMa, de OPTA, de Consumentenautoriteit, de AFM, De Nederlandsche Bank als de Belastingdienst. Daarvoor maak je inschattingen van de boete-inkomsten.

Boetes die worden opgelegd door de ACM komen niet ten bate van de ACM-begroting, maar ten bate van de begroting van het ministerie van Economische Zaken. De inschatting op deze begroting dient ter bekostiging van EZ, maar niet van die van de ACM. Om het nog duidelijker te zeggen: als de werkelijk geïnde boetes achterblijven bij het ingeschatte bedrag, gaat dit ten koste van de uitgaven van het ministerie van Economische Zaken. Om specifiek te zijn: dit betreft de uitgaven die wij doen voor het bedrijfslevenbeleid. Het gaat niet ten koste van de uitgaven van het ministerie voor de ACM. Zo is het in het regeerakkoord vastgelegd. Als het met de inschattingen niet goed zit, moet er iets anders voor in de plaats komen, maar niet bij de ACM; het zit dan in de uitgaven die wij doen voor het bedrijfslevenbeleid. Ik herhaal: het ingeschatte bedrag heeft geen gevolgen voor de financiering van de financiering van de ACM. Ook de onafhankelijke boete-oplegging door de ACM komt dus op geen enkele wijze hierdoor in het geding.

Binnen de daarvoor geldende regels in wetgeving en in de beleidsregels bepaalt de ACM volledig zelfstandig of het nemen van een sanctiebesluit, na het constateren van een overtreding überhaupt opportuun is, of dat zij een ander handhavingsinstrument wil inzetten. Alleen de ACM bepaalt dat. Als de ACM een sanctie wil toepassen, bepaalt de ACM zelfstandig welke sanctie dat is. Als men kiest voor het opleggen van een boete, bepaalt men geheel zelfstandig de hoogte daarvan. Bovendien zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing op de keuzes die de ACM maakt. Deze keuzes kunnen worden onderworpen aan een rechterlijke toetsing. Deze beginselen vormen de laatste, extra waarborg dat de ACM zich bij haar keuzes niet laat leiden door de inschatting van boete-inkomsten. Ik denk dat ik de duidelijkheid die de heer Hoekstra gevraagd heeft, hiermee heb kunnen geven.

De heer Backer vroeg mij of er in de boetebeleidsregels van de ACM geen opgelegde boetebedragen komen te staan vanuit de taakstelling in het regeerakkoord. Ook hem kan ik dus bevestigen dat dit niet het geval zal zijn. De boetebeleidsregels geven enkel nadere invulling aan het boete-instrumentarium dat de ACM op grond van de wet heeft. Daar blijft het bij. Er is geen enkele link met wat er op dit punt in het regeerakkoord staat.

Mevrouw Faber sprak in haar inbreng over de hoogte van de boetes. Zij suggereerde dat de relatieve boetemaxima als percentage van de omzet door de Instellingswet fors worden verhoogd, doordat de omzet op basis waarvan de boetemaxima worden berekend, voortaan de wereldwijde omzet van een bedrijf zou betreffen. Dat is niet juist. De Instellingswet heeft geen gevolgen voor de hoogte van de omzet waarover het boetemaximum wordt berekend. Alleen op het gebied van mededinging kan nu al de wereldwijde omzet worden genomen. Dat blijft ook zo. Op alle andere terreinen geldt dat de maximumboete 10% van de betrokken omzet is en dat dit de Nederlandse omzet betreft. Ik zeg mevrouw Faber toe dat ik de beleidsregels op dit punt zal verduidelijken.

Mevrouw Faber heeft mij verder gevraagd of ik de stelling deel dat als de ACM haar werk goed doet, het aantal boetes zal afnemen en dat dit op gespannen voet zou staan met de boetetaakstelling, zoals opgenomen in het regeerakkoord. Voor die taakstelling heb ik net een ander woord gebruikt. Je kunt dit op twee manieren bekijken. Als de ACM haar werk goed doet, spoort zij mogelijk meer overtredingen van de mededingings- of consumentenbeschermingsregels op. Dan is het mogelijk dat er meer boetes binnenkomen. Het is echter ook mogelijk dat uiteindelijk het afschrikwekkende effect van de ACM zo groot is dat er minder regels worden overtreden. Dan komen er dus ook minder boetes binnen. Ik kan niet zeggen wat het uiteindelijke effect zal zijn. Ik herhaal nog maar een keer dat de ACM volledig onafhankelijk is in de uitvoering van het toezicht en ook in het opleggen van de boetes.

Dan kom ik op het belangrijke punt van de informatieverstrekking. Gevraagd is of de Instellingswet ertoe leidt dat de informatie ongeclausuleerd kan worden uitgewisseld binnen de ACM en door de ACM met andere instanties. Bij het toekennen van de bevoegdheid aan een toezichthouder om informatie uit te wisselen met andere instanties dient altijd een afweging te worden gemaakt tussen het bevorderen van de

slagvaardigheid van toezicht en opsporing enerzijds en het waarborgen van de privacy anderzijds. Het is cruciaal voor de samenleving dat overheidsinstanties die dingen in goede banen moeten leiden dat correct en efficiënt kunnen doen. Ik zou het treurig vinden als overheidsinstanties wettelijk zouden worden gedwongen om het elkaar moeilijk te maken. Dat wil ik met artikel 7 van de Instellingswet voorkomen.

Dat artikel vervangt de verschillende bepalingen in de materiële wetten waarop de ACM toezicht houdt. Die verschillende bepalingen gaan erover aan welke overheidsinstanties informatie mag worden verstrekt of niet. Al die verschillende bepalingen worden in artikel 7 vervangen door één geharmoniseerde regeling. Inderdaad verruimt deze bepaling de mogelijkheden voor de ACM om informatie uit te wisselen, maar slechts in zeer beperkte mate. Het wetsvoorstel leidt niet tot ruimere mogelijkheden voor interne informatie-uitwisseling binnen de ACM, zoals zo vaak wordt beweerd. Ook binnen de ACM moet men voorzichtig met informatie omgaan, op een verantwoorde wijze en met respect voor de privacy. Dat betekent dat interne informatie-uitwisseling van het ene onderdeel naar het andere bij de toezichthouder alleen maar is toegestaan op basis van de Instellingswet. Dit houdt in dat het alleen maar mag als dat nodig is voor de uitoefening van een wettelijke taak. Dat is in de huidige situatie precies hetzelfde. Waar informatie-uitwisseling tussen de NMa, de OPTA en/of de Consumentenautoriteit noodzakelijk is voor de uitoefening van een wettelijke taak is die uitwisselingsmogelijkheid er al. De Instellingswet breidt dus niets uit op het punt van de interne informatie-uitwisseling.

De enige beperkte verruiming die de Instellingswet geeft, heeft betrekking op de externe informatieverstrekking door de ACM aan andere overheids- en opsporingsinstanties, en dan ook nog alleen op informatie op het terrein van de mededinging. Nu kan de NMa mededingingsgegevens alleen verstrekken aan andere toezichthouders voor mededingingsaangelegenheden en dus niet aan andere instanties, zoals het Openbaar Ministerie, terwijl de NMa wel informatie van het Openbaar Ministerie mag ontvangen en gebruiken. Dus de NMa mag geen informatie aan het Openbaar Ministerie geven maar mag die wel vragen en gebruiken. Dat is een bijzondere situatie. In de laatst uitgevoerde onafhankelijk uitgevoerde evaluatie van de NMa uit 2010 is geconcludeerd dat dit onnodig beperkend is en dat de overheid het zichzelf hiermee moeilijk maakt. Aanbevolen werd om, met het oog op wederkerigheid, de NMa de mogelijkheid te bieden ook aan dergelijke instanties gegevens te verstrekken indien dat noodzakelijk is voor de uitoefening van een wettelijke taak van die instantie. Deze aanbeveling uit de evaluatie is ook op verzoek van de Tweede Kamer overgenomen in artikel 7 van de Instellingswet. De bedoeling is dat onder meer het Openbaar Ministerie wordt toegevoegd aan de op basis van artikel 7 vast te stellen ministeriële regeling met instanties waaraan door de ACM gegevens kunnen worden verstrekt.

Met het oog op de privacybelangen en andere maatschappelijke belangen mag die informatieverstrekking echter niet zomaar. Geheimhouding moet zijn gewaarborgd en informatie mag niet voor een ander doel worden gebruikt dan waarvoor zij is gevraagd en verstrekt. De ministeriële regeling omschrijft per organisatie voor welke wettelijke taak die informatie mag worden verstrekt. Dus het is niet zo als mevrouw Faber dacht, dat andere instanties onbeperkt toegang krijgen tot een schat aan informatie. Zij mogen die informatie alleen gebruiken voor wat zij vragen, waarvoor een wettelijke basis is en waarvoor zij het toegewezen krijgen, en nergens anders voor.

Ik denk dan ook dat, gelet op wat ik hier net heb gezegd, het wetsvoorstel voldoende waarborgen tegen ongebreidelde informatievergaring en -verstrekking bevat.

Aanvullend zeg ik nog aan mevrouw Kneppers toe dat ik in de Stroomlijningswet het noodzakelijkheidscriterium zal aanscherpen op de wijze zoals zij heeft voorgesteld. Dat betekent dat het eerste lid van artikel 7 als volgt gaat luiden: "Gegevens of inlichtingen welke in verband met enige werkzaamheid ten behoeve van de uitvoering van hun taak, als bedoeld in artikel 2, tweede lid zijn verkregen mogen uitsluitend worden gebruikt voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van die taak of enige andere taak, als bedoeld in artikel 2, tweede lid". Dit was haar voorstel. Ik neem dit op en ga het via de Stroomlijningswet vervolgens wijzigen ten opzichte van het nu voorliggende voorstel. Ik denk dat wij daarmee een goede balans hebben weten te vinden tussen enerzijds het bevorderen van de slagvaardigheid van het toezicht en de opsporing en anderzijds het waarborgen van de privacy. Dat met het zoeken en het vinden van deze balans niet lichtvaardig over privacybelangen is gedacht, moge uit blijken ook de instemming die is verkregen van het College bescherming persoonsgegevens.

Daarmee heb ik de vijf grote punten behandeld en kom ik aan de laatste punten toe, zonder te willen suggereren dat dat geen belangrijke punten zouden zijn.

Ik begin bij de naam ACM, Autoriteit Consument en Markt. In artikel 2, eerste lid van de Instellingwet is die naam vastgelegd. De naam ACM heeft geen gevolgen voor de prioritering of het takenpakket van de ACM, zoals de heer Reuten vermoedde. De ACM zal haar toezicht niet beperken tot de laatste fase van de verticale bedrijfskolom en zal geen toezicht houden op het gedrag van consumenten. Wel brengt de naam tot uiting wat de doelstelling van de nieuwe autoriteit is, namelijk het waarborgen van het belang van de consument en het belang van goed functionerende markten. De C van "consument" komt in de eerste plaats om uit te stralen dat uiteindelijk ook goed functionerende markten mede in het belang van die consument zijn. Die C straalt hetzelfde uit als de C in de naam van de Consumentenautoriteit. Ook de Consumentenautoriteit hield geen toezicht op het marktgedrag van consumenten maar wilde wel de consumenten de bescherming geven die zij nodig

hebben. Er is niet voor gekozen om, zoals de heer Ester voorstelde, de term "publiek belang" in de naam te laten terugkomen. Dat zou te breed zijn en daarmee verwarrend omdat er ook andere autoriteiten zijn die concreet op andere publieke belangen moeten toezien, bijvoorbeeld het belang van de financiële stabiliteit, waarvoor wij de Nederlandsche Bank hebben, het belang van de bescherming van de privacy, waarvoor wij het College bescherming persoonsgegegevens hebben, of het belang van de netwerkkwaliteit op het gebied van telecom, waarvoor wij Agentschap Telecom hebben. Dus er is geen exclusiviteit bij de ACM. Vandaar dat het begrip "publiek belang" niet in de naam is opgenomen.

De ACM gaat niet over die zaken die ik net heb genoemd en moet dat ook niet willen pretenderen. De ACM is er om het belang van goed werkende, niet-financiële markten en het consumentenbelang te waarborgen. De ACM zal dezelfde taken uitvoeren als de NMa, de OPTA en de Consumentenautoriteit nu.

Dat laat onverlet dat de ACM andere publieke belangen dan goed functionerende markten of het consumentenbelang wel degelijk in voorkomende gevallen kan meewegen in haar besluiten, althans, wanneer de wetgeving daartoe ruimte biedt. De heer Ester vroeg daarnaar. Als de ruimte er is in de wetgeving kan de ACM die ook gebruiken. Als de ACM bijvoorbeeld reguleringsbesluiten neemt op het gebied van telecom, dan houdt zij daarbij ook rekening met innovatie in de markt, zoals de OPTA dat nu ook al doet. De regulering moet de innovatie niet belemmeren maar juist stimuleren. Ook bij het mededingingstoezicht kunnen andere publieke belangen worden meegewogen. Een mededingingsbeperkende afspraak kan worden vrijgesteld van het kartelverbod, mits aan vier voorwaarden is voldaan. Andere publieke belangen kunnen in die toets ook worden meegewogen als daar aanleiding voor is.
Naast die vier al geformuleerde voorwaarden kunnen dus ook andere publieke belangen worden meegenomen als daartoe aanleiding is. Ik noem als voorbeeld de uitspraak van de NMa over fondsvorming voor het inzamelen en verwerken van batterijen. In haar beslissing heeft de NMa uiteindelijk de milieubaten zwaar laten meewegen. Dat mocht de NMa ook doen.

De woordvoerders hebben verschillende vragen gesteld over de financiering en de financiële verantwoording van de ACM. Mevrouw Faber vroeg waarom de kosten van het toezicht worden verhaald op bedrijven en waarom die niet worden betaald uit de algemene middelen. Dit is, net als nu, alleen aan de orde bij het sectorspecifieke toezicht, zoals ik in een interruptie al tegen mevrouw Faber heb gezegd. Het generieke toezicht laat zich naar zijn aard niet doorbelasten. Aan wie zou je dat moeten doorbelasten? Marktpartijen betalen bij de Consumentenautoriteit ook niet mee aan het toezicht. Bij de NMa betalen alleen de marktpartijen uit de energiesector mee, want daarbij gaat het om sectorspecifiek toezicht. Ondernemingen die willen fuseren, betalen daarvoor ook een bijdrage. Voor al het andere wordt niet betaald: niet voor het generieke toezicht, met de uitzonderingen die ik net noemde, en niet voor de consumentenbescherming. Wel wordt bij de NMa betaald voor sectorspecifiek toezicht op energie, en bij de OPTA voor de telecom- en de postsector.

De basis voor dit onderscheid dat we hebben gemaakt, wordt gevormd door het rapport Maat houden. Dat is het kader voor het doorbelasten van toezichtskosten. Dat hanteren we al consequent sinds 1996, inmiddels dus alweer zeventien jaar. Het algemene uitgangspunt van dit rapport is dat handhaving van wet- en regelgeving uit algemene middelen moet worden gefinancierd, tenzij er sprake is van individueel profijt. Bij sectorspecifiek toezicht gaat dit profijtbeginsel op. Er is dan sprake van een afgebakende groep bedrijven die baat hebben bij sectorspecifiek markttoezicht en die je dus ook kunt laten betalen. Bij het doorbelasten wordt rekening gehouden met de omvang van de individuele spelers. De partijen betalen naar rato van hun omzet, zoals het geval is bij telecom of bij de post, of ze betalen naar rato van het aantal aansluitingen, zoals het geval is bij energie. In alle gevallen betalen kleine spelers, nieuwe toetreders dus minder en betalen grote spelers meer. Het sectorspecifieke toezicht dat door de AFM en DNB wordt uitgeoefend, wordt op precies dezelfde manier ook voor het overgrote deel aan de financiële sector doorbelast.

Mevrouw Faber vroeg of de fusie betekent dat de kosten voor het bedrijfsleven omhooggaan omdat het nu niet betaalt aan de NMa en de Consumentenautoriteit. Dat is niet zo. De Instellingswet verandert niets aan de huidige bijdrageregeling. Ik ben voornemens om in de Stroomlijningswet te regelen dat de manier om toezichtskosten door te belasten, wordt geharmoniseerd. Daarbij blijven de uitgangspunten uit het rapport Maat houden leidend.

Het generieke mededingingstoezicht en het consumententoezicht worden dus ook in de nieuwe situatie niet doorbelast, alleen het sectorspecifieke toezicht en de fusietoets. De regeling hiervoor wordt verder uitgewerkt. Na de uitwerking zal blijken wat de precieze effecten voor de marktpartijen zijn. De marktpartijen zullen nog uitgebreid betrokken worden bij de vormgeving van die regelgeving. Natuurlijk zal ik ook het parlement in de gelegenheid stellen om zich hierover uit te spreken. Dat zal kunnen in de geharmoniseerde financieringsgrondslag die zal worden opgenomen in de Stroomlijningswet.

Mevrouw Faber gaf aan van mening te zijn dat het jaarverslag van de ACM rechtstreeks, niet via de minister, naar beide Kamers van de Staten-Generaal gestuurd moet worden. Ik ben dat met haar eens. Dat is ook zo vastgelegd in artikel 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Het is ook nog eens extra vastgelegd in artikel 6 van het wetsvoorstel inzake de Instellingswet. ACM stuurt haar jaarverslag rechtstreeks naar beide Kamers. Mijn bevindingen stuur ik separaat naar de Kamers. In het jaarverslag zal de ACM ook de kosten die ze aan de marktpartijen doorberekent,

verantwoorden, zodat mevrouw Faber ook kan controleren of klopt wat ik net heb gezegd. Daarmee is het allemaal transparant voor zowel de marktpartijen als het parlement. Dit jaarverslag komt tevens tegemoet aan de suggestie van de heer Witteveen, die wil dat het parlement jaarlijks wordt geïnformeerd over de omvang van de formatie van de ACM. Dan zijn er harde gegevens over de ontwikkeling van de organisatie beschikbaar. Ik ben het met de heer Witteveen eens dat het voor de controlerende taak van mijzelf als minister en van het parlement, die mij controleert, wenselijk is dat het parlement over dergelijke gegevens beschikt. Ik zal er dus voor zorgen dat die in de jaarverslagen staan.

Mevrouw Faber vroeg in het kader van de financiële verantwoording of de Algemene Rekenkamer controlerechten krijgt over de ACM-begroting. Het antwoord is: ja. Dat is nu het geval op grond van de Comptabiliteitswet 2001, zoals dat ook het geval is voor de NMa en de OPTA.

Mevrouw Faber stelde de vraag hoe het precies werkt met de materiële en de personele kosten van de ACM en of de ACM aan het ministerie een vergoeding moet betalen voor het leveren van personeel. Het is zo geregeld dat de ACM jaarlijks middelen krijgt uit de begroting van het ministerie van Economische Zaken en ook middelen ontvangt van het bedrijfsleven via datgene waarover we net hebben gesproken, de tarieven. Van deze middelen kan de ACM zowel haar materiële als haar personele kosten betalen. De ACM betaalt dus geen personeelsvergoeding aan mijn ministerie. De ACM betaalt het personeel uit de algemene geldstroom naar de ACM en uit de middelen die het in de vorm van tarieven van het bedrijfsleven krijgt. Er is voor het personeel geen aparte betaling door het ACM aan het ministerie.

Ik kom op de benoeming en herbenoeming van personeelsleden. De heer Reuten en mevrouw Faber spraken daarover. Mevrouw Faber vroeg wat de benoemingscriteria zijn voor leden van het bestuur van de ACM en wat de procedure is. De benoemingscriteria hebben we opgenomen in artikel 3, lid 2, van de Instellingswet. Bestuursleden worden benoemd op grond van deskundigheid die is vereist voor de uitoefening van de taken van de ACM, alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. Ik zeg de Eerste Kamer toe dat de wijze van selectie en benoeming, de wervings- en benoemingsprocedure, zal worden uitgewerkt in een openbaar wervings- en benoemingsstuk, het Relatiestatuut ACM. Dit statuut is vergelijkbaar met het huidige Relatiestatuut NMa. In het statuut zal worden bepaald dat de werving openbaar geschiedt via de Algemene Bestuursdienst én via een headhunter, op basis van een functieprofiel met onder meer de gevraagde eigenschappen, vaardigheden en persoonlijkheidseisen. Dit functieprofiel zal openbaar worden gemaakt via de internetpagina van de Algemene Bestuursdienst. Kandidaat-bestuurders worden onderworpen aan een veiligheidsonderzoek van de AIVD en worden voorgedragen voor een formeel advies van de ondernemingsraad van de ACM. De voorgenomen benoemingen worden in de ministerraad besproken. Deze procedure en het Relatiestatuut ACM zullen worden gepubliceerd in de Staatscourant, waarmee de transparantie van de procedure is gewaarborgd.

Als de bestuursleden eenmaal zijn benoemd, dan geldt voor hen een integriteitsbeleid dat in lijn is met het integriteitsbeleid voor EZ-ambtenaren. Artikel 3, lid 5, van het wetsvoorstel en artikel 13 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen waarborgen bovendien dat bestuurders geen financiële of andere belangen hebben of nevenfuncties uitoefenen die hun onpartijdigheid in het geding kunnen doen komen. Daarmee is het integriteitsbeleid voor ACM-bestuurders over het geheel genomen strenger dan voor de ACM-medewerkers en de EZ-ambtenaren. Dat lijkt me terecht. Op dit moment is er daarom geen aanleiding om dit nog verder aan te scherpen of aan te passen. Ik kan bovendien bevestigen dat de balkenendenorm van toepassing is op de bestuursleden van de ACM.

De heer Reuten heeft me gevraagd om in te gaan op de algemene overwegingen voor een herbenoeming. De voorzitter en de leden van de raad van bestuur van de ACM kunnen eenmaal worden herbenoemd: de voorzitter voor een periode van zeven jaar en de leden voor een periode van vijf jaar. Elke beoordeling op basis waarvan al dan niet wordt herbenoemd, zal zorgvuldig worden uitgevoerd. Daarbij geldt dat herbenoeming na een relatief lange benoemingsperiode van zeven of vijf jaar absoluut geen vanzelfsprekendheid is, ook niet in geval van goed functioneren. Voor een herbenoeming zullen aparte, goede, inhoudelijke redenen moeten bestaan. Dergelijke redenen kunnen bijvoorbeeld liggen in de deskundigheid, ervaring of andere eigenschappen van de bestuurder in kwestie, maar ook in andere factoren, zoals het belang van een onafhankelijke taakuitoefening door de ACM. Die kunnen er zeker ook toe leiden dat een bestuurder juist niet zal worden herbenoemd. Ik wil dus iedere suggestie als zou herbenoeming normaal zijn, wegnemen. Als je het heel goed doet, is het toch heel goed denkbaar dat je na vijf of zeven jaar, een lange periode, niet wordt herbenoemd.

De heer Reuten vroeg naar een vergelijking met de eventuele herbenoeming van de directeur van het CPB. Daartoe is inmiddels al besloten. Voor de directeur van het CPB geldt een andere situatie. Hij is een ambtenaar die deel uitmaakt van de topmanagementgroep van de Algemene Bestuursdienst. Daarvoor geldt dat alleen in zeer uitzonderlijke gevallen herbenoeming na zeven jaar kan plaatsvinden. Voor dg's, sg's of bijvoorbeeld de directeur van het CPB geldt bijna altijd dat ze niet worden herbenoemd. De kracht van die functionarissen wordt dan graag gebruikt op een andere plek. We willen ook graag dat op de plek waar zij zeven jaar hebben gezeten, weer iemand komt die wat anders te bieden heeft.

De heer Reuten vroeg waarom de Nederlandse Zorgautoriteit buiten de fusie blijft. Ook dat is een terechte vraag. De NZa is een markttoezichthouder. Die zou in beginsel binnen de ACM passen.

Daarom was het ook een onderdeel van het Programma Compacte Rijksdienst om te onderzoeken of de NZa of delen ervan meegenomen zouden kunnen worden in de ACM. Dat onderzoek is gedaan en er is geconcludeerd dat het meenemen van de NZa in ieder geval op dit moment niet opportuun is om reden dat een groot deel van de zorgsector in transitie is. Voor de NZa is het van belang om een integrale afweging te kunnen maken tussen reguleringsinstrumenten en toezichtsinstrumenten. De NZa moet iets in die sector in transitie voor elkaar krijgen. Als toezichthouder moet de NZa dan beide soorten instrumenten kunnen gebruiken. De ACM heeft enkel toezichtsinstrumenten. De NZa heeft toezichts- én reguleringsinstrumenten. Wij laten deze situatie dus voortbestaan, maar er is geen vanzelfsprekendheid. Wij hebben afgesproken om deze beslissing in het jaar 2015 opnieuw te bezien. Dat komt overeen met de evaluatie die over twee jaar zal plaatsvinden.

De heer Reuten vroeg of bij de ACM opsporing en rechtspraak in eerste aanleg gescheiden zijn. Het is duidelijk dat de ACM geen rechtsprekend orgaan is. Het is een orgaan belast met het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. Indien de ACM een overtreding constateert, dan kan zij een boete of een last onder dwangsom opleggen. Rechtspraak door de ACM is niet aan de orde. Het laatste woord over een door ACM opgelegde sanctie is aan de bestuursrechter. Indien de betreffende ondernemer tegen het besluit beroep instelt, zal de bestuursrechter zich er in laatste instantie over uitlaten.

De heer Witteveen signaleerde dat het vanuit het oogpunt van de trias politica weinig aantrekkelijk is dat het stellen van regels in dezelfde hand wordt gelegd als het toezicht daarop. Regelgevende bevoegdheden worden in beginsel niet aan zbo's toegekend, maar bij technische onderwerpen, zoals de energiecodes, kan een uitzondering worden gemaakt. Dat uitgangspunt is verwoord in de aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 124c. Op dit moment bevinden de vaststelling van codes en het toezicht erop zich ook in één hand, te weten bij de NMa. Die constructie wordt voor de ACM voortgezet. In lijn met de trias politica is daarbij gezorgd voor een goede controle door de rechter. Belanghebbenden kunnen namelijk zowel tegen de codes op zichzelf als tegen de door de NMa en straks de ACM opgelegde sancties opkomen bij de bestuursrechter.

Mevrouw Faber vroeg naar de strafrechtelijke vervolging van natuurlijke personen. Kunnen natuurlijke personen die deel uitmaken van een rechtspersoon strafrechtelijk worden vervolgd? Ik neem aan dat mevrouw Faber niet bedoelt dat alleen het feit dat zij deel uitmaken van een rechtspersoon voldoende is. Er moet een strafbaar feit zijn gepleegd. In dat geval kunnen inderdaad ook degenen die opdracht hebben gegeven of feitelijk leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging, worden vervolgd. Dat is geregeld in het Wetboek van Strafrecht. Mevrouw Faber vroeg naar de kartelafspraken. Sinds 2007 kan de NMa aan feitelijk leidinggevenden bijvoorbeeld bij kartelafspraken bestuurlijke boetes opleggen tot een bedrag van maximaal €450.000.

Zal het relatiestatuut van de ACM vergelijkbaar zijn met de huidige statuten?, zo vroeg de heer Backer. Zullen er geen onderwerpen in sluipen die de onafhankelijkheid via een omweg kunnen aantasten? Wanneer treedt een en ander in werking en zijn er al ontwerpen? Er komt ook voor de ACM een relatiestatuut. Dit heel nuttige instrument zal worden gebaseerd op de relatiestatuten van de huidige drie toezichthouders. Het relatiestatuut vormt een set werkafspraken die invulling geven aan de relatie tussen de betrokken ministers en de ACM in de dagelijkse praktijk, de minister van I en M en ik als minister van Economische Zaken. Het relatiestatuut van de ACM is in ontwerp gereed en zal worden gepubliceerd kort nadat de instellingswet in werking is getreden, naar ik hoop heel snel. Het zal zowel door de ministers als door de ACM ondertekend worden. Dat medeondertekenen door de ACM kan pas nadat de autoriteit op grond van de instellingswet bestaat. Zodra het zover is, kan het gebeuren. Die medeondertekening door de ACM vormt natuurlijk een extra waarborg dat er geen onderwerpen in het relatiestatuut sluipen die de onafhankelijkheid via een omweg zouden aantasten. De leiding van de ACM zal daar een scherp oog op hebben.

De heer Backer vindt het goed dat er vanuit de ACM transparant verantwoording wordt afgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal. De heer Backer noemde in dit verband de afspraken in het relatiestatuut van de Consumentenautoriteit over goedkeuring door de minister van contacten met het parlement. Wat daarin staat, is volgens de heer Backer achterhaald. De werkafspraken rond contacten met de Staten-Generaal zijn gebaseerd op de aanwijzing inzake externe contacten van rijksambtenaren bij functionele contacten met de Staten-Generaal en contacten van individuele Kamerleden, en op de leidraad voor de toepassing van deze aanwijzing. Wij hebben dus een aanwijzing en wij hebben een leidraad. Die zijn voor de werkafspraken ook hier van toepassing. Ze zijn van toepassing op alle zbo's die onder de minister ressorteren en dus ook op de ACM. Dat is logisch, want de minister is eindverantwoordelijk voor de taakuitoefening door de ACM. Hij legt daarover verantwoording af aan het parlement. Dat neemt niet weg dat ook rechtstreekse contacten en verantwoording door de ACM zal worden toegepast. Zoals al opgemerkt, zal de ACM het jaarverslag rechtstreeks aan het parlement zenden, buiten mij om. Bij de behandeling van de instellingswet in de Tweede Kamer is afgesproken dat de voorzitter van de ACM jaarlijks in het kader van het jaarverslag met het parlement van gedachten wisselt. Alle punten die de Kamer hem of haar wil voorleggen, kunnen dan aan de orde komen.

Ik hoop dat de woordvoerders aan mijn reactie op hun eerste termijn de overtuiging ontlenen dat ik zeer goed naar hen geluisterd heb. Gegeven de feiten dat de instellingswet nu voorligt en dat de stroomlijningswet nog bij de Tweede Kamer ingediend moet worden, heb ik geprobeerd met nadere duidingen en aanpassingen tot een ook

voor deze Kamer aanvaardbare opzet te komen. Ik vind het van groot belang voor alle bedrijven en consumenten in ons land dat er goed functionerend markttoezicht blijft. In de nieuwe opzet wordt het markttoezicht zelfs beter. Met het nu aannemen van de instellingswet gaat het momentum niet verloren en wordt bereikt dat de medewerkers die invulling aan het toezicht gaan geven, zich op hun werk kunnen concentreren in plaats van op interne organisatieperikelen. Bovendien worden op verantwoorde wijze besparingen gerealiseerd en kosten als gevolg van een verlengde transitie voorkomen. Met nog grotere belangstelling dan anders altijd al het geval is, zal ik naar de tweede termijn van de woordvoerders luisteren, in de stille hoop dat de toonzetting wat anders zou kunnen zijn dan waartoe zij zich in eerste termijn genoodzaakt voelden.

De voorzitter: Ik dank de minister voor zijn uitvoerige antwoord. Ik draag de voorzittershamer voor enkele minuten over aan de heer Putters, omdat ik mij even moet vertonen in een van onze commissies.
**

De vergadering wordt van 15.34 uur tot 15.40 uur geschorst.

Voorzitter: Putters

*N

De heer Hoekstra (CDA): Voorzitter. Een oprecht woord van dank aan de minister, want het is wel een heel bijzondere gedachtewisseling die we in twee episodes hebben zien afspelen. Ik dank de minister, niet alleen omdat hij zeer uitvoerig, maar wat mijn fractie betreft ook zeer helder en inhoudelijk bevredigend de vragen heeft beantwoord. Als de rookwolken op het slagveld min of meer optrekken, zijn er nog enkele punten die ik wil markeren, of waarover ik wat wil vragen.

Het helpt enorm dat de minister het waarom achter de ACM nog eens duidelijk heeft uitgelegd. Zijn uitleg hier was aanmerkelijk duidelijker en overtuigender dan de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord. Daar had mijn fractie -- en ik denk dat zij daarin niet alleen stond -- toch vaak de indruk dat de minister gevangen zat in wat je het efficiencyparadigma zou kunnen noemen. Daar ging het erg over de kosten en weinig over de effectiviteit. Het was zeer behulpzaam dat de minister dat heeft gedaan.

De onafhankelijkheid stut de minister op een aantal belangrijke punten. Dat is goed. Er is een verduidelijkende vraag die ik hem toch nog wil stellen. Het kan zijn dat ik dat niet helemaal begrepen heb, maar misschien wil hij zijn licht daarover nog eens laten schijnen. Dat is het begrip "onafhankelijkheid", zoals het wordt ontwikkeld door het Hof van Justitie. De minister heeft er een aantal opmerkingen over gemaakt, ook naar aanleiding van de interruptie die ik net nog geplaatst heb. Dat begrip "onafhankelijkheid" wordt zoals gezegd door het Hof van Justitie ontwikkeld in die zaak uit midden 2012, bij de toezichthouder in Oostenrijk die dan weliswaar over de privacy gaat, maar niet over zoiets moois als de ACM. Mijn vraag en aanname was eigenlijk dat het onafhankelijkheidsbegrip zoals dat wordt ontwikkeld, en zoals het eigenlijk altijd gaat als een hoog juridisch college dat ontwikkelt, inhoudt dat de toepassing ervan breder is dan alleen de casus zelf. Mag ik de woorden van de minister zo begrijpen dat hij, anders dan we uit de memorie van antwoord hebben kunnen opmaken, de mening van mijn fractie, en ik geloof van vrijwel alle fracties, onderschrijft dat dat onafhankelijkheidscriterium zo breed toepasbaar is dat het ook de Nederlandse situatie en ook de ACM raakt?

Een volgend punt is de taakstelling, die sinds dit debat gelukkig geen taakstelling meer heet, of meer mag heten. Ik geef onmiddellijk toe dat het niet de grootste uitglijder van het regeerakkoord was, maar ik ben toch blij dat we hier hebben rechtgezet wat rechtgezet had moeten worden. Ik maak daar verder geen woorden meer aan vuil. Ik dank de minister op dat punt voor zijn opmerkingen.

Mijn laatste punt is een meer formeel punt, door de minister steeds de knip genoemd. Dat blijft een beetje ingewikkeld punt. Aan de ene kant kan ik de gedachten van de minister heel goed volgen. Ik begrijp dat hij snelheid wil en ik begrijp dat hij dat nog eens mooi heeft uitgelegd en ingekleurd. Aan de andere kant is er het staatsrechtelijke punt waarvoor dit huis gevoelig is. Ik moet zeggen dat de minister wel wat selectief-pessimistisch is als het gaat over termijnen. Het is natuurlijk onaardig om hem nog eens te herinneren aan zijn vorige hoedanigheid, en aan de situatie rond de AOW. Als de minister straks uitlegt dat dat een volstrekt andere casus was, dan heeft hij natuurlijk helemaal gelijk. Maar daar was met veel optimisme in weken mogelijk waar de minister nu een jaar voor nodig denkt te hebben. Ik begrijp dat die situaties niet te vergelijken zijn, maar wanneer de minister zegt dat hij misschien nog wel een jaar nodig heeft om in de Tweede Kamer tot afronding te komen, dan heb ik toch de indruk dat deze anders zo optimistisch in het leven staande minister wat selectief door pessimisme wordt overvallen. Ik denk dat die twee dingen veel sneller bij elkaar gebracht zouden kunnen worden. Maar het punt van de knip is uiteindelijk een afweging, die aan iedere fractie is. Het blijft ingewikkeld. Mijn fractie zal zich daarover beraden. Het lijkt me niet zinvol om daar nog meer over te zeggen, want de argumenten voor en tegen zijn op dat punt benoemd.

De ene vraag die ik tussen de regels door aan de minister heb gesteld zou mijn fractie heel graag nog beantwoord willen hebben, net zoals wij de overige antwoorden van de minister op vragen van anderen die mogelijk nog komen met belangstelling afwachten.

*N

Mevrouw Faber-van de Klashorst (PVV): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitgebreide beantwoording en voor zijn toezeggingen. Hij laat zien dat hij uiterst serieus met het onderwerp omgaat. Dank daarvoor.

Voordat we het debat begonnen, zei de minister tegen mij: ik ga u overtuigen. Toen dacht ik: ja ja, dat moet ik nog maar eens zien. Ik moet zeggen dat ik wel onder de indruk ben van zijn repliek. Ik sta niet echt bekend om mijn vleierijen, dus het wil nog wel wat zeggen als ik dat tegen de minister zeg!

Over de knip: daarover verschilt iedereen van mening. Door de beantwoording van de minister heb ik er eigenlijk wel vertrouwen in dat hij dat in goede banen gaat leiden. Namens de PVV-fractie kan ik zeggen dat wij daar geen probleem van zullen maken. Er is nog wel een onduidelijk puntje. De ACM heeft twee soorten inkomen: vanuit EZ en vanuit de marktpartijen. De minister geeft aan dat de ACM daarmee zijn personeel kan betalen. Om welk personeel gaat het daarbij?

*N

De heer Reuten (SP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn uitgebreide en vooral gedegen beantwoording.

De minister heeft over de knip aangegeven, dat gezamenlijke behandeling ook zijn voorkeur zou hebben gehad. Ik begrijp dat dit een erfenis is, en dat het moeilijk is om terug te keren op een eenmaal ingeslagen pad. Ik dank de minister voor de toezegging over het opstellen van operationeel meetbare indicatoren en criteria, ter beoordeling van het al dan niet slagen van de fusie.

De minister heeft de toezegging gedaan dat artikel 5l van de Mededingingswet zal worden gehandhaafd, en wel ten minste totdat de Stroomlijningswet is aangenomen. Ik dank de minister daarvoor. Hiermee is voor mijn fractie de angel uit dit wetsvoorstel gehaald. Ik hoop dat de met artikel 5l van de Mededingingswetgeving gerealiseerde scheiding der machten, of trias politica, zal worden gehandhaafd in de Stroomlijningswet.

Het wetsvoorstel en alle antwoorden van de minister afwegende, zal ik mijn fractie adviseren voor het wetsvoorstel te stemmen.

*N

De heer Ester (ChristenUnie): Voorzitter. Veel dank aan de minister voor de beantwoording van onze vragen. Wij waarderen zeer hoe zorgvuldig, uitgebreid en ook serieus hij zich in dit dossier heeft verdiept. Dat wekt ook vertrouwen. Een aantal kwesties is daardoor verhelderd. Ook mijn fractie hecht zeer aan een gedegen toezicht op de terreinen die de nieuwe instellingswet bestrijkt. De rol van marktmeester en toezichthouder is uiteraard cruciaal in deze context; het gaat immers om de borging van het publieke belang. De parlementaire onderzoekscommissie van dit huis rond privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten heeft ons hierover wijze lessen voorgehouden. Wij danken de minister voor zijn bespiegelingen op dit punt. De minister heeft ook duidelijk gemaakt welke synergievoordelen hem concreet voor ogen staan bij de samenvoeging van de NMa, de OPTA en de Consumentenautoriteit. Ook dit onderdeel van zijn betoog vonden wij bepaald verhelderend.

Mijn fractie dankt de minister voor zijn toezegging om de wet grondig te evalueren na twee jaar. We gaan er daarbij van uit dat de borging van het publieke belang en de rol van de onafhankelijkheid hierbij leidende criteria zijn. Dat geldt uiteraard ook voor de hoofddoelstelling van synergie en kennisschaalvoordelen. Misschien zou mijn fractie de minister kunnen vragen om dit nog eens in een brief aan de Kamer samen te vatten.

De antwoorden van de minister op het in aanzet toch breed gedeelde bezwaar rond de opgeknipte wet vinden wij wel begrijpelijk maar toch niet geheel overtuigend. Inhoud en vorm van het toezicht moeten we niet ontkoppelen. Het hoeft bepaald ook niet veel tijd te kosten om met een integrale wet te komen. Er is blijkbaar al heel veel geïnvesteerd in de contouren van de stroomlijningswet. De minister heeft er ook een reeks van voorbeelden van gegeven. Het opknippen van wetgevingstrajecten is een slechte zaak. Het ligt ook op de weg van de senaat om als toetser en hoedster van wetgevingskwaliteit hiervan nadrukkelijk afstand te nemen.

Ik sluit af. Mijn fractie zal in haar finale afweging van het wetsvoorstel bepalen hoe zwaarwegend dit laatste argument is.

*N

Mevrouw Kneppers-Heijnert (VVD): Voorzitter. Dank aan de minister voor zijn zeer uitvoerige beantwoording. Ik sluit mij graag aan bij de complimenten die daarover door collega-senatoren al zijn geuit.

Mijn fractie vond de knip in twee wetten een probleem, maar de minister heeft zo veel als hij kon, de bezwaren daarvan ondervangen. Daarnaast had mijn fractie twee principiële punten, namelijk de ultra vires en de informatie-uitwisseling ten aanzien van artikel 7; mijn fractie had ook nog wel een aantal andere punten maar deze twee waren de belangrijkste. Op beide punten is de minister ons tegemoetgekomen en heeft hij ons toezeggingen gedaan. Mijn fractie heeft in het algemeen vertrouwen in toezeggingen die door ministers worden gedaan maar zeker als ze van deze minister komen. Mijn fractie zal voor het wetsvoorstel stemmen.

*N

De heer Witteveen (PvdA): Voorzitter. Ik zei de vorige week dat ik mij verheugde op de beantwoording van de minister. Mijn verwachtingen zijn zeker uitgekomen. Hij heeft een week de tijd genomen om nog eens grondig in dit wetsvoorstel te duiken en zijn eigen visie toe te voegen aan wat er allemaal al lag. Ik vond het een zeer

overtuigende en ook verhelderende beantwoording van de vragen. Daarbij is het van belang op te merken dat hij de Kamer op een reeks van punten tegemoet is gekomen. Dus dat is allemaal buitengewoon positief.

Wat betreft de werkwijze die hij samenvatte onder de term synergie en waarbij allerlei termen vielen in de trant van best practices et cetera, moet ik zeggen dat er sprake is van een goed proces. Bij dat proces moet natuurlijk wel in de gaten gehouden worden dat al dit soort activiteiten een nieuwe noodzaak tot coördinatie en extra management oproept.

De zorg dat het een moloch gaat worden, is bij mij niet geheel weggenomen, maar ik vond het wel zeer bemoedigend te horen dat reeds over twee jaar een externe evaluatie plaatsvindt en dat er sprake is van peer review en van internationale vergelijkingen. Dat geeft vertrouwen dat het allemaal de goede weg op gaat. Als dat proces zo goed loopt, neemt dat bij mijn fractie voor een deel de consequenties weg van de zwaarwegende staatsrechtelijke bezwaren die we hebben ingebracht over de strategie van de wetgever. Als dit proces zo doorloopt en we ter zake middels een tussenrapportage en in het kader van de stroomlijningswet worden geïnformeerd, denk ik dat we daarmee de problemen met die strategie kunnen ondervangen.

Al met al is mijn fractie overtuigd door het betoog van de minister en zullen we het wetsvoorstel steunen.

*N

De heer Backer (D66): Voorzitter. Dank aan de minister voor zijn beantwoording. Hij schetste zo-even een mooi beeld van hoe hij vroeger uit Borculo reisde. Als ik de gang van dit wetsontwerp daarmee vergelijk, dan is het inderdaad een wat lange reis geweest met een aantal keren overstappen. Ik heb het idee dat vandaag door de minister eigenhandig zelfs ook nog wat wissels zijn omgezet, maar het gevoel bekruipt mij dat de trein toch het station gaat binnenlopen. Dat was eigenlijk ook de hoop die mijn fractie van het begin af aan al had. Ik deel namelijk met de minister dat het mededingingstoezicht een uiterst belangrijke zaak is die niet een aantal maanden of een jaar maar een beetje in het ongewisse kan blijven. De minister heeft dat ook uitgelegd en heeft daarbij ook uitvoerig beschreven hoe in de fase totdat de stroomlijningswet behandeld wordt, het nieuwe ACM zal werken.

Eigenlijk beantwoordt hij daarmee ook mijn vraag die ik in eerste termijn stelde, namelijk of de stroomlijningswet eigenlijk wel essentieel is voor het functioneren van het ACM in de nieuwe situatie. Het antwoord daarop heb ik vandaag gekregen: dat is die wet niet, die is alleen een verbetering en de doelstellingen die geformuleerd zijn aan het begin van het proces kunnen dan ten volle bereikt worden. Maar goed, we hebben nog de gelegenheid om die wet op al zijn merites te bespreken. Dan kunnen we op een aantal onderwerpen nog terugkomen, zoals het consumententoezicht en wellicht ook de uitkomsten van de gesprekken met de Europese Commissie. Dan denk ik dat we volledig zicht hebben op wat er in de eindsituatie dan gebeuren gaat.

Voor dit moment meen ik dat de minister zeer uitvoerig en zeer gedegen en voor mijn fractie ook overtuigend heeft geschetst dat er een complete ACM met bevoegdheden van start kan gaan en dat aanvullende voordelen en efficiencyzaken in de toekomst aan de orde zullen komen. Dat betekent materieel ook -- dat beluister ik ook bij de collega's die dit punt nog veel belangrijker vinden dan ik -- dat het zicht op wat er hier eigenlijk gebeurt, nu voldoende is om het ongemak waar ik in eerste termijn over sprak, weg te nemen.

De minister is in antwoord op een vraag van collega Faber ingegaan op de eigen bijdrage en heeft daarbij verwezen naar het rapport Maat houden uit 1996. Hij heeft echter ook geschetst hoe de wereld veranderd is sinds die tijd. En dat is eigenlijk toch een beetje met elkaar in strijd. Wat mij betreft mag nog eens -- dat komt ook nog bij de stroomlijningswet aan de orde -- principieel gekeken worden naar de vraag of het wel zo door moet gaan met die eigen bijdrage. Ik moet hierbij een beetje denken aan Lance Armstrong die de UCI en de WADA sponsort voor dopingonderzoek. Ik vind dat je je principieel de vraag moet stellen of bedrijven wel moeten bijdragen aan hun eigen toezicht. Daar zit ook nog een heel praktisch punt aan in deze tijd, namelijk dat het lasten betreft voor het bedrijfsleven. Daarvan kun je zeggen dat het die in kan calculeren, maar dat neemt niet weg dat het lasten zijn.

Ik complimenteer de minister met de wijze waarop hij deze wet, die in eerste termijn onder een somber gesternte leek te gaan stranden, toch weer boven water heeft getild. Dat was ook wat mijn fractie hoopte dat zou gebeuren.

De voorzitter: Ik neem aan dat de minister meteen kan beginnen met de dupliek. Anders schorsen we een week, maar ik weet niet of dat het nog beter gaat maken.
**

*N

Minister Kamp: Voorzitter. Dank aan de woordvoerders. Ik ben blij dat ik hen heb kunnen bieden waar zij recht op hadden, namelijk een gedegen beantwoording van hun gedegen inbreng in eerste termijn. Deze was al voorafgegaan door een aantal schriftelijke termijnen die duidelijk maakten wat de pijnpunten bij de Kamer waren.

Ik moet nog nader ingaan op een paar punten. Een punt dat ik mij aantrek, is wat de heer Hoekstra zegt, namelijk dat ik de ene keer een pessimistische inschatting maak van een wetgevingstraject en een andere keer een optimistische. Als ik dat doe, dan is dat fout. Dat mag niet zo zijn. Hij noemt als voorbeeld de AOW. Daarbij gaat het om een zodanig groot financieel belang dat ik denk voldoende argumenten te hebben om de Tweede en de Eerste Kamer te

mogen verzoeken om uitzonderingen te maken, om de normale gang van zaken te doorkruisen en om het iets sneller te doen dan redelijkerwijs kan. Het geheel overziend van wat er allemaal ligt bij de Tweede en de Eerste Kamer, dan zijn de Instellingswet en de Stroomlijningswet van de ACM niet echt punten die eruit knallen, waardoor je een andere procedure dan normaal kunt vragen. Gezien de aspecten die hier en in de Tweede Kamer aan de orde zijn geweest, houd ik rekening met een normale procedure en dan ben ik ongeveer de tijd kwijt die ik heb geschetst. Ik zal erop attent zijn dat men van mij geen selectief optimisme of pessimisme mag verwachten. Ik moet ervoor zorgen dat ik dat niet geef.

De heer Hoekstra vroeg opnieuw naar mijn redenering over de uitspraak van het Hof inzake de Oostenrijkse privacyautoriteit. Hij zal goed zien dat die uitspraak van het Europese Hof de privacyrichtlijn betrof, maar dat wij nu spreken over zaken waar andere richtlijnen van de Europese Commissie over gaan. Wij hebben die richtlijnen allemaal op een keurige manier in wetgeving omgezet, met instemming van de Europese Commissie. Wij zijn nu bezig met een proces dat van nabij in de gaten wordt gehouden door twee directoraten-generaal. Het ene directoraat-generaal maakt er geen problemen van. Het andere had op één onderdeel, namelijk de energierichtlijn, wel een probleem. Daaraan kom ik tegemoet, en niet alleen voor dat ene onderdeel, maar voor alle sectoren waarvoor sectorspecifiek toezicht is. Voor de rest heb ik geen enkele indicatie gekregen van de Europese Commissie, ambtelijk of politiek, dat we een probleem zouden hebben. Ik zal niet ontkennen dat het wel degelijk een verband kan hebben, maar voor zover ik het nu kan analyseren, met de argumenten die in de schriftelijke behandeling naar voren zijn gebracht, terwijl wij geen signalen vanuit Europa hebben gekregen, denk ik dat we het kunnen doen zoals ik het nu bij deze Kamer heb voorgelegd en toegelicht.

De heer Hoekstra (CDA): Het spijt mij, maar u moet de gifbeker toch nog even helemaal leegdrinken. Het gaat mij niet om de privacywetgeving, maar om het feit dat het Hof het begrip "onafhankelijkheid" ontwikkelt. Mijn vraag is of de minister de opvatting deelt dat wanneer het Hof dat in die context doet, dat ook in een andere context toepasbaar is.

Minister Kamp: Dat kun je zeker niet uitsluiten. Dit is niet een rare redenering van de heer Hoekstra. De jurisprudentie ontwikkelt zich altijd. Het Hof doet daar uitspraken over, maar het is ook een nieuwe materie die in opkomst is. Daarover zullen ook weer nieuwe uitspraken worden gevraagd van het Hof. Deze uitspraak is gedaan tegen de achtergrond van de privacyrichtlijn, maar er kunnen ook andere uitspraken komen die ergens anders op gebaseerd zijn. Ik kan niet helemaal inschatten waar dat op uit zal komen. De mensen bij de directoraten-generaal van de Europese Commissie zijn degenen die dat iedere dag volgen. Zij geven mij geen enkel signaal dat ik hier bezorgd over moet zijn. Ik weerspreek niet dat er een logica zit achter wat de heer Hoekstra zegt, of dat dit zich mogelijkerwijs zal voordoen, maar we hebben het nu zo ingevuld dat het aan de eisen voldoet en ook overeind zal blijven bij het Hof, als het daar ter discussie zou worden gesteld.

Mevrouw Faber sprak over het personeel. Zij zei dat er twee geldstromen naar de ACM gaan: vanuit de markt en vanuit het ministerie, en dat de ACM daarvan alle uitgaven doet; voor de huur van het gebouw, de ICT, de bijkomende organisatiekosten en de personeelskosten. Dan gaat het dus om al het personeel. Al het personeel bij de ACM wordt daaruit betaald. Dat geld komt van het bedrijfsleven, voor zover dat een bijdrage verschuldigd is. Voor de rest komt het van de overheid. Uiteindelijk moet het ministerie van EZ ervoor zorgen dat de zaak financieel sluitend is. Er is dus geen betaling door de ACM aan het ministerie voor personeel. Ik kan dus ook niet zeggen over welk personeel het gaat, want het gaat over al het personeel, zoals ik in antwoord op deze vraag heb gezegd.

Mevrouw Faber-van de Klashorst (PVV): Ik begrijp niet bij wie het personeel op de payroll staat. Staat het op de payroll bij Economische Zaken of bij de ACM?

Minister Kamp: Het personeel staat op de payroll van Economische Zaken, maar uiteindelijk wordt het allemaal toegerekend. Er wordt ook een begroting gemaakt voor de ACM, waarop staat wat er aan personeelskosten wordt gemaakt. Het is niet zo dat er een aparte geldstroom loopt. Er worden begrotingen gemaakt, er wordt geld overgemaakt, er vinden verrekeningen plaats, maar er gaat geen factuur van EZ naar de ACM waarop staat: personeel zoveel miljoen en wil je dat bedrag maar even overmaken. In die zin heb ik mijn antwoord geformuleerd.

De heer Ester heeft mij nog gevraagd om een brief. Ik ben altijd bereid om een brief toe te zeggen, maar niet als ik in een debat zit met de Kamer die mij vragen stelt die ik naar mijn overtuiging volledig heb beantwoord. Dan heb ik geen zin om er nog een brief achteraan te sturen. Ik geloof dat ik adequaat heb geantwoord op de punten die de heer Ester naar voren heeft gebracht, en dat de informatie er is. Mocht de heer Ester van mening zijn dat die informatie op een bepaald onderdeel niet voldoende is, dan wil ik hem deze nu graag aanvullend geven. Als ik wat ik heb gezegd in het debat, nog een keer in een brief zou neerzetten, zou ik naar mijn mening geen recht doen aan het debat. De Kamer neemt een of enkele keren de gelegenheid om schriftelijk met mij te communiceren. Daarna doet zij dat één keer in een plenair debat. Het is aan mij om dan volledig te zijn naar de Kamer toe. Als dat niet het geval is, ben ik graag bereid om de volledigheid die de heer Ester van mij verwacht, nu alsnog te geven.

De heer Backer heeft gezegd dat hij uiteindelijk van mening is dat het hele systeem van eigen bijdragen toch weer een keer ter discussie moet komen te staan. Hij kan dat plaatsen in het

kader dat er nu bijdragen worden gegeven voor sectorspecifiek toezicht op markten die zich aan het ontwikkelen zijn. Op een gegeven moment zijn die markten ontwikkeld. Dan zou je deze net zo goed kunnen behandelen als andere markten, maar dan valt ook het sectorspecifieke toezicht weg. Dan komen zij onder het generieke toezicht te vallen en dan hoeft er ook niet meer betaald te worden. Dan houd je nog over de bijdragen die zij verlenen bij fusies. Verder heb je nog dat de AFM wordt betaald. De Nederlandsche Bank rekent door. Ik denk dat we al deze jaren op basis van een nota hebben gehandeld, maar als in het parlement wordt gezegd dat men het nodig vindt om er nog eens naar te kijken, is dat een belangrijk signaal. Ik zal erover spreken met mijn collega's die het betreft en een gelegenheid zoeken om deze materie op de een of andere wijze bespreekbaar te krijgen in dit huis. Dan kan de heer Backer de argumenten wegen waar wij mee komen en daar zijn opvatting over geven.

Ik dank de woordvoerders voor hun reactie in tweede termijn. Ik zal mijn best doen om wat ik heb gezegd over de ACM en over het ten minste even goed of eigenlijk nog beter functioneren in de nieuwe situatie dan in de oude situatie waar te maken. De Kamer kan dat controleren bij de evaluatie over twee jaar. Zij kan ervan verzekerd zijn dat ik mijn best zal doen om datgene wat wij hier gewisseld hebben, werkelijkheid te laten worden.

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter: Ik dank de minister voor het gevoerde debat. Ik stel voor om op dinsdag 26 februari te stemmen over dit wetsvoorstel.
**

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 16.10 uur.