

Kenmerk	W15.14.0254/IV
Datum advies	4 september 2014
Vindplaats	Staatscourant 2014, nr. 30468

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende regels inzake het door de ACM ten laste brengen van kosten aan marktorganisaties (Besluit doorberekening kosten ACM), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2014, no.2014001418, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels inzake het door de ACM ten laste brengen van kosten aan marktorganisaties (Besluit doorberekening kosten ACM), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in de uitwerking van artikel 6a van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet ACM), (*zie noot 1*) waarin de doorberekening van kosten van de ACM aan marktorganisaties is geregeld. Het uitgangspunt van die bepaling is dat alle kosten van de ACM worden doorberekend, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Voorts is daarin bepaald dat van deze doorberekening diverse kosten zijn uitgezonderd. Het ontwerpbesluit geeft onder meer een uitwerking van de opsomming van kosten die niet worden doorberekend. Daarnaast wordt in het ontwerpbesluit de systematiek voor de doorberekening van de kosten neergelegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen over de delegatiegrondslag van artikel 8, tweede lid, van het ontwerpbesluit en over de financiële effecten voor de marktorganisaties van het ontwerpbesluit. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Delegatiegrondslag artikel 8, tweede lid

Artikel 6a, tweede en derde lid, van de Instellingswet ACM vermeldt welke kosten van de ACM niet ten laste van marktorganisaties worden gebracht. Het betreft onder meer kosten die samenhangen met het sanctioneren van overtredingen en met werkzaamheden die niet gericht zijn op het tot stand brengen van marktordening of waarbij er geen sprake is van een voldoende afgebakende groep marktorganisaties. Daarnaast worden geen kosten doorberekend, indien de baten niet opwegen tegen de kosten die de ACM moet maken voor het innen van die bedragen.

Ingevolge het vierde lid van artikel 6a van de Instellingswet ACM, kunnen bij algemene maatregel van bestuur (amvb) andere kosten worden aangewezen die niet ten laste van marktorganisaties worden gebracht.

In artikel 8, tweede lid, van het ontwerpbesluit wordt geregeld welke kosten niet ten laste van marktorganisaties kunnen worden gebracht.

Volgens de toelichting is artikel 8, tweede lid, van het ontwerpbesluit een concretisering van

artikel 6a, derde lid, van de wet, dan wel een uitwerking van artikel 6a, vierde lid, van de wet. *(zie noot 2)*

De Afdeling merkt op dat in de amvb alleen andere kosten die niet ten laste van marktorganisaties worden gebracht opgenomen kunnen worden. Voor zover de in artikel 8, tweede lid, van het ontwerpbesluit opgenomen kosten een concretisering betreffen van kosten die reeds in het tweede en derde lid van artikel 6a worden genoemd constateert de Afdeling dat hiervoor geen wettelijke grondslag aanwezig is. Uitwerking van deze kosten kan door tussenkomst van de ACM worden bekend gemaakt.

De Afdeling adviseert de kosten in artikel 8, tweede lid, die geen 'andere kosten' als bedoeld in het vierde lid van artikel 6a van de wet zijn, te schrappen.

2. Financiële effecten marktorganisaties

a. In de toelichting bij het ontwerpbesluit is geen paragraaf over de financiële gevolgen voor de marktorganisaties opgenomen. Voor sommige sectoren worden nu al voor een groot deel kosten doorberekend, en voor andere nog niet of slechts in beperkte mate. In de toelichting op artikel 6a van de Instellingswet ACM is aangegeven dat op basis van de nieuwe grondslag de sectoren energie en vervoer in principe meer gaan betalen en de sectoren telecommunicatie en post minder. Het exacte effect zal echter pas kunnen worden bepaald als de algemene maatregel van bestuur gereed is die op basis en ter uitwerking van de grondslag moet worden vastgesteld, aldus de toelichting bij artikel 6a van de Instellingswet ACM. *(zie noot 3)*

De toelichting op artikel 15 van het ontwerpbesluit vermeldt dat bij de stroomlijning van de verschillende oude doorberekeningssystematieken tot de nieuwe doorberekeningssystematiek de verhouding tussen rijksgefinancierde en marktgefinancierde kosten min of meer gelijk blijft. Daarbij gaat het dus om de totaliteit en niet de specifieke sectoren. Niet is toegelicht wat de financiële effecten voor de verschillende marktorganisaties zijn, hetgeen met name relevant is voor de marktorganisaties waar thans nog geen dan wel beperkte doorberekening plaatsvindt. In dit verband is van belang dat één van de criteria in het rapport Maat houden 2014 *(zie noot 4)* is dat doorberekening niet mag leiden tot onaanvaardbare gevolgen voor het bedrijfsleven.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de financiële gevolgen voor de marktorganisaties en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

b. Volgens artikel 1 van de Instellingswet ACM vallen onder het begrip marktorganisaties zowel rechtspersonen, natuurlijke personen of andere entiteiten handelend in de uitoefening van een beroep of bedrijf als een organisatie waarin meerdere rechtspersonen, natuurlijke personen of andere entiteiten handelend in de uitoefening van een beroep of bedrijf verenigd zijn met inbegrip van een ondernemersvereniging. In de toelichting bij artikel 6a van de Instellingswet ACM is vermeld dat in de amvb wordt opgenomen welke kosten sectorgewijs worden omgeslagen en welke kosten - anders dan de kosten samenhangend met beschikkingen - individueel worden omgeslagen. *(zie noot 5)* Uit het ontwerpbesluit wordt niet duidelijk welke kosten sectorgewijs of aan de marktorganisatie(s) behorend tot een betreffende categorie of aan een ondernemingsvereniging zullen worden omgeslagen en welke kosten aan individuele ondernemingen in rekening zullen worden gebracht. De toelichting bevat evenmin een uiteenzetting op dit punt.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

c. Het voorstel voorziet in een voorziening voor het doorberekenen van kosten die de ACM in een bepaald jaar niet heeft kunnen innen vanwege faillissementen van marktorganisaties. (zie noot 6) De Afdeling mist in de toelichting een onderbouwing voor deze bepaling. In het consultatieverslag staat in reactie op de opmerkingen hieromtrent dat kosten die worden doorberekend aan de markt, worden verdeeld over de betreffende marktorganisaties in een categorie. In deze systematiek is het niet meer dan logisch dat bij een faillissement de overgebleven marktorganisaties meer betalen, aldus het verslag. (zie noot 7) Het is de Afdeling niet duidelijk waarom het risico van oninbaarheid van de omgeslagen kosten in deze gevallen moet worden gelegd bij de overgebleven, niet-failliete marktorganisaties. Dat is naar het oordeel van de Afdeling niet voor de hand liggend. Voorts is het de Afdeling niet duidelijk hoe deze bepaling zal worden toegepast en zal werken in de praktijk.

De Afdeling adviseert de opportuniteit van artikel 9, derde en vierde lid, dragend te motiveren en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

3. Overige opmerkingen, artikelsgewijs

a. Artikel 4

Artikel 4 van het ontwerpbesluit bepaalt dat de kosten van de daargenoemde beschikkingen worden doorberekend. De toelichting op dit artikel vermeldt dat de kosten van de beschikkingen die thans worden doorberekend ook straks worden doorberekend. (zie noot 8) Zoals hiervoor is aangegeven, is de systematiek van de Instellingswet ACM dat kosten die samenhangen met de uitvoering van de taken van de ACM worden doorberekend, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Het voorgestelde artikel 4 van het ontwerpbesluit sluit niet goed aan op de wetstechnische systematiek van artikel 6a van de Instellingswet ACM, nu deze niet een uitzondering op de hoofdregel bevat.

De Afdeling adviseert de aanhef van artikel 4 van het ontwerpbesluit zodanig te formuleren dat deze in overeenstemming met het systeem van de Instellingswet ACM bepaalt dat de kosten van beschikkingen van de ACM niet worden doorberekend, met uitzondering van de in die bepaling genoemde beschikkingen.

b. Artikel 11

Uit de toelichting volgt dat beoogd is te bepalen dat het kostentoerekeningssysteem op de website van de ACM wordt gepubliceerd. In het ontwerpbesluit wordt echter de bekendmaking van het kostentoerekeningssysteem niet geregeld. De Afdeling adviseert daarin te voorzien.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W15.14.0254/IV

- In artikel 2 'jaarlijks' schrappen.
- In artikel 16 na 'in behandeling genomen aanvraag' toevoegen: van een marktorganisatie.
- In artikel 14 na 'tot betaling' opnemen: jaarlijks.
- In artikel 19 bij de wijziging van artikel 3, onder b, van het Tijdelijk besluit postbezorgers

Nader rapport (reactie op het advies) van 21 oktober 2014

1. Delegatiegrondslag artikel 8, tweede lid

De Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) heeft in haar advies aangegeven dat artikel 8, tweede lid, van het ontwerpbesluit niet kan worden gebaseerd op artikel 6a, vierde lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (Instellingswet ACM) voor zover artikel 8, tweede lid, een uitwerking bevat van het in artikel 6a, derde lid, Instellingswet ACM bepaalde. Artikel 6a, vierde lid, van de Instellingswet ACM bevat immers alleen een grondslag voor het van doorberekening uitzonderen van andere kosten dan de kosten, genoemd in het tweede en derde lid van artikel 6a. Naar aanleiding van dit advies is de nota van toelichting verbeterd. Voor zover de kosten, genoemd in artikel 8, tweede lid, van het ontwerpbesluit een uitwerking vormen van de in artikel 6a, derde lid, van de Instellingswet ACM uitgezonderde kosten, gaat het inderdaad niet om 'andere kosten', maar maakt deze uitwerking onderdeel uit van 'de systematiek volgens welke de kosten worden bepaald en ten laste gebracht van marktorganisaties' (artikel 6a, zesde lid, van de Instellingswet ACM). Artikel 6a, zesde lid, van de Instellingswet ACM biedt de grondslag voor het stellen van nadere regels over die systematiek bij algemene maatregel van bestuur.

2. Financiële effecten marktorganisaties

a. De Afdeling adviseert om in de toelichting van het besluit nader in te gaan op de financiële gevolgen voor de marktorganisaties in de verschillende sectoren. De toelichting bij artikel 15 van het besluit is naar aanleiding van dit advies verduidelijkt. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is per 1 april 2013 opgericht. Het jaar 2013 was derhalve een gebroken boekjaar en de kosten in dat jaar geven geen representatief beeld. Voor het jaar 2014 zullen de definitieve gerealiseerde kosten van de nieuwe ACM-organisatie in het eerste kwartaal van 2015 beschikbaar zijn. Dit zijn de kosten waarop de door marktorganisaties in 2015 verschuldigde bedragen zullen worden gebaseerd. Exacte cijfers met betrekking tot de verschillende sectoren zijn daarom nu niet te geven. Wel is voldoende geborgd dat de nieuwe systematiek niet zal leiden tot onaanvaardbare gevolgen. In artikel 15 van het ontwerpbesluit is immers geregeld dat ten behoeve van een geleidelijke overgang als bedoeld in artikel 6a, achtste lid, van de wet, de bedragen die gelden voor de kalenderjaren 2015, 2016 en 2017 lager kunnen worden vastgesteld dan vereist is op basis van de door ACM in het voorgaande jaar gemaakte kosten. Bovendien biedt het ontwerpbesluit een specifieke voorziening voor kleine marktorganisaties. Bij een omzet van minder dan € 2.000.000 worden zij vrijgesteld van doorberekening.

b. De Afdeling mist een toelichting op de financiële effecten voor de verschillende marktorganisaties. Ingegaan dient te worden op de vraag wanneer wordt doorberekend aan marktorganisaties als bedoeld in het eerste onderdeel van de in artikel 1 van de Instellingswet ACM opgenomen begripsomschrijving van marktorganisatie (individuele marktorganisaties) en wanneer wordt doorberekend aan een marktorganisatie waarin meerdere van die individuele marktorganisaties verenigd zijn, zoals een ondernemersvereniging (marktorganisatie in de zin van het tweede onderdeel van de definitie van marktorganisatie in artikel 1 van de Instellingswet ACM). Het antwoord hierop vloeit voort uit de wijze waarop in artikel 10 van het besluit de verschillende categorieën omschreven zijn. In artikel 10 worden per sector de categorieën vermeld waaraan kosten van de ACM worden toegerekend. De categorieën betreffen categorieën van gelijksoortige

werkzaamheden en diensten van de ACM. Per categorie worden de kosten op basis van de voor die categorie geldende verdeelsleutel omgeslagen. Omgeslagen wordt in de meeste gevallen over de hiervoor genoemde individuele marktorganisaties in de betreffende categorie. Alleen bij de sector registerloodsen wordt niet doorberekend aan de registerloodsen zelf, maar aan de Nederlandse Loodsencorporatie die een marktorganisatie is als bedoeld in het tweede onderdeel van de begripsomschrijving van marktorganisatie. De oorzaak daarvan is gelegen in het feit dat de taken van de ACM zich richten op de voor de registerloodsen geldende tarieven en voorwaarden ten aanzien waarvan de Nederlandse Loodsencorporatie een belangrijke rol vervult. In verband hiermee is de nota van toelichting verduidelijkt en is ook de tekst van het betreffende onderdeel in artikel 10 van het besluit (artikel 10, tweede lid, onderdeel d) gepreciseerd.

c. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over artikel 9, derde lid, van het ontwerpbesluit is de toelichting verduidelijkt. Artikel 9, derde lid, bevat een voorziening voor het doorberekenen van kosten die de ACM in een bepaald jaar niet heeft kunnen innen vanwege faillissementen van marktorganisaties. Dat de resterende marktorganisaties 'opdraaien' voor vorderingen die vanwege faillissementen van marktorganisaties niet inbaar zijn, past in het gekozen systeem van doorberekening van kosten aan marktorganisaties. Inherent aan dat systeem is immers dat bepaalde kosten van de ACM voor rekening komen van de markt en bepaalde kosten voor rekening komen van de rijksbegroting. De vanwege een faillissement niet-inbare vordering betreft kosten die ingevolge het gekozen systeem voor rekening dienen te komen van de markt. Vandaar dat het besluit een voorziening bevat die regelt hoe in een dergelijke situatie de betreffende kosten alsnog voor rekening komen van de markt. Voor zover bedragen als gevolg van een faillissement niet konden worden geïnd, worden de betreffende kosten toegevoegd aan de kosten op basis waarvan de bedragen voor het daaropvolgende jaar worden vastgesteld. Concreet betekent dit dat deze kosten worden toegevoegd aan de kosten van de betreffende categorie voor het daaropvolgende jaar.

3. Overige opmerkingen, artikelsgewijs

a. Artikel 4

In navolging van het advies van de Afdeling is de aanhef van artikel 4, eerste lid, van het ontwerpbesluit gewijzigd.

b. Artikel 11

Het advies van de Afdeling om in artikel 11 de bekendmaking van het kostentoerekeningssysteem te regelen wordt niet opgevolgd, omdat artikel 6a van de Instellingswet ACM niet voorziet in een grondslag daarvoor. In plaats daarvan is de toelichting verduidelijkt en is tot uitdrukking gebracht dat het bij de publicatie van het kostentoerekeningssysteem op de website van de ACM niet gaat om een verplichting maar om een voornemen van de ACM.

4. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn verwerkt in het ontwerpbesluit.

5. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een aantal actualisering en redactionele verbeteringen aan te brengen in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting. Daarbij is aan artikel 4 een onderdeel toegevoegd dat het mogelijk maakt de bedragen voor kosten van beschikkingen tot het toekennen van nummers te differentiëren naar aantal en soort nummers (artikel 4, tweede lid). Ten slotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een bepaling in te voegen (artikel 17) die strekt tot wijziging van het Besluit dienstverlening en

eindgebruikersbelangen. Deze wijziging is nodig omdat dat besluit verwijst naar een aantal bepalingen in het Besluit vergoedingen Telecommunicatiewet die door dit besluit komen te vervallen.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Economische Zaken

(1) Deze bepaling is aan de wet toegevoegd bij wet van 25 juni 2014 tot wijziging van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en enige andere wetten in verband met de stroomlijning van het door de Autoriteit Consument en Markt te houden markttoezicht (Stb. 2014, 247). Deze bepaling zal ingevolge het daartoe strekkende KB op 1 januari 2015 in werking treden (Stb. 2014, 266). Ingevolge artikel 21 van het ontwerpbesluit treedt dit besluit in werking op het tijdstip waarop artikel 6a van de wet in werking treedt.

(2) Nota van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel 8.

(3) Memorie van toelichting bij artikel 6a van de Stroomlijningswet ACM, Kamerstukken II 2012/13, 33 622, nr. 3.

(4) 'Maat houden. Een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten.' Rapport van de MDW-werkgroep doorberekening handhavingskosten, juni 1996. Dit rapport is geactualiseerd door de werkgroep Herziening Maat houden. Het geactualiseerde rapport van 11 april 2014 is bij brief van 7 mei 2014 aan de voorzitter van de Eerste Kamer aangeboden.

(5) Memorie van toelichting bij artikel 6a van de Stroomlijningswet ACM, Kamerstukken II, 2012/13, 33 622, nr. 3.

(6) Artikel 9, derde en vierde lid, van het ontwerpbesluit.

(7) Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 622, nr. 20.

(8) Nota van toelichting, Artikelsgewijs, artikel 4.

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(doc, 157 kB\)](#)