

Vergaderjaar 2012–2013

33 622

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 februari 2013 en het nader rapport d.d. 23 april 2013, aangeboden aan de Koningin door de minister van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 december 2012, no. 12.002936, 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 voorstel van wet 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel is het tweede van een tweetal wetsvoorstellen, gericht op integratie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Consumentenautoriteit (CA) tot de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Op grond van het eerste voorstel, de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt (hierna: Instellingswet), gaan de drie eerstgenoemde autoriteiten weliswaar op in de ACM, maar blijven de in bijzondere wetten neergelegde taken en bevoegdheden met hun onderlinge verschillen onverkort bestaan.² In het voorliggende tweede voorstel worden de diverse taken en bevoegdheden van de ACM onderling afgestemd door de Instellingswet en de desbetreffende bijzondere wetten aan te passen en onderling te harmoniseren. Daarnaast worden vereenvoudigingen aangebracht door het ACM-breed op zoveel mogelijk gelijke wijze regelen van procedures. In sommige gevallen wordt er op grond van sectorspecifieke aspecten evenwel voor gekozen de huidige verschillen te laten bestaan. Het wetsvoorstel zal er niet toe leiden dat de ACM voor al haar wettelijke

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Kamerstukken II 2011/12, 33 186, nr. 1 e.v..

taken kan beschikken over het totaalpakket van alle wettelijke bevoegdheden waarover de NMa, OPTA of CA tot op heden beschikken.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot het afschaffen van de bezwaarfase bij boetebesluiten, het verplicht openbaar maken van sanctiebesluiten en bindende aanwijzingen, het verhalen van boetes op andere marktorganisaties dan die beboet zijn, alsmede de doorberekening van kosten van de ACM. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 december 2012, nr. 12.002936, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 februari 2013, nr. W15.12.0486/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Afschaffing van de bezwaarfase bij boetebesluiten

Ten aanzien van boetebesluiten wordt voorgesteld de bezwaarprocedure af te schaffen en rechtstreeks beroep op de bestuursrechter mogelijk te maken.³ Reden daarvoor is dat de voordelen die in het algemeen aan een bezwaarprocedure zijn verbonden, niet van toepassing blijken bij het instellen van bezwaar tegen een boetebesluit.⁴ Tot dergelijke voordelen rekent de toelichting de «zeefwerking» (het komen tot een oplossing zonder tussenkomst van de bestuursrechter), het opbouwen van een voor de bestuursrechter inzichtelijk dossier en de laagdrempeligheid van de bezwaarprocedure. Door het afschaffen van de bezwaarmogelijkheid zal de procedure sneller verlopen, hetgeen de duidelijkheid en rechtszekerheid ten goede komt en alle betrokkenen kosten bespaart, aldus de toelichting. Deze afschaffing wordt gemitigeerd doordat de zienswijzeprocedure, bedoeld in de artikelen 5:50 – 5:53 van de Algemene wet bestuursrecht, wordt aangescherpt. Er wordt in het kader van die procedure een hoorzitting voorgeschreven voorafgaand aan het nemen van het boetebesluit, en in bepaalde gevallen kan de beslistermijn voor het bestuur worden verlengd.⁵ Hierover merkt de Afdeling het volgende op.

In het huidige systeem van rechtsbescherming zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht, vervult de bezwaarmogelijkheid een prominente rol en vormt daarvan een wezenlijk onderdeel.⁶ Hiervan dient bij wet alleen dan te worden afgeweken, indien daarvoor een dragende motivering bestaat. Naar het oordeel van de Afdeling is een dergelijke dragende motivering in de toelichting op het voorstel onvoldoende aanwezig.

Daartoe merkt de Afdeling allereerst op dat de afweging in de toelichting van de voor- en nadelen van de bezwaarprocedure niet volledig in evenwicht is. Zo wordt niet als belangrijke functie van de bezwaarmogelijkheid vermeld dat alle argumenten (ook wat betreft de vaststelling van de feiten) ter integrale heroverweging bij het bestuursorgaan kunnen worden ingebracht. Zeker bij punitieve sancties, zoals in dit kader boetes, welke ook aan natuurlijke personen opgelegd kunnen worden, is dat van

³ Het voorgestelde artikel IV (wijziging van de bij Stb. 2012, 682 in de Awb ingevoegde bijlage 1). Dit geldt ook voor besluiten tot het tegelijk opleggen van een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom op basis van hetzelfde rapport. Daarnaast wordt de bezwaarmogelijkheid voor geschilbeslechtende beslissingen van de toezichthouder uitgesloten.

⁴ Paragraaf 2.3.2 van de memorie van toelichting.

⁵ De voorgestelde artikelen 12k en 12l van de Instellingswet.

⁶ Dit is ook het standpunt van de Raad voor de rechtspraak in zijn advies d.d. 5 oktober 2012 aan de minister van EL&I op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Instellingswet.

groot belang. Tevens is van belang dat in een bezwaarprocedure in het kader van de waarheidsvinding op eenvoudige wijze onjuistheden in het bestreden besluit kunnen worden hersteld.

De heroverweging van het besluit in de bezwaarprocedure heeft niet alleen betrekking op de rechtmatigheid, zoals het geval is bij de bestuursrechter, maar ook op de doelmatigheid. Een dergelijke heroverweging kan, mits goed uitgevoerd, bijdragen aan het belang dat de bezwaarmaker zich recht gedaan voelt («procedural justice»). Een goed functionerende bezwaarprocedure kan er dan ook toe bijdragen dat bezwaarmakers, ook al krijgen zij niet hun zin, zich toch bij de opgelegde boete neerleggen. De stelling dat de bezwaarprocedure overbodig is, overtuigt dan ook niet. Het feit dat volgens de toelichting het overgrote deel van de bezwaarmakers beroep instelt tegen het besluit op bezwaar kan ook duiden op een niet goed functionerende bezwaarprocedure.

De Afdeling wijst erop dat de zeefwerking bij boetebesluiten weliswaar geringer is in vergelijking tot andere soorten besluiten, maar wel degelijk aanwezig is. Zo merkt de Raad voor de Rechtspraak op dat de NMa-praktijk laat zien dat bezwaar herhaaldelijk leidt tot bijstelling van het boetebesluit.⁷ In dit verband speelt bovendien een rol of een externe commissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht is ingezet en of de adviezen van die commissie door de bestuursorganen worden gevolgd. In de praktijk blijkt dat als geen adviescommissie wordt ingezet of als het advies van een dergelijke commissie niet wordt gevolgd, vaker een voor de klager minder gunstig besluit wordt genomen met een beroep als gevolg; daardoor neemt de zeefwerking af.⁸ De toelichting maakt hiervan geen melding.

Ten slotte wijst de Afdeling erop, dat een zekere herhaling van zetten in de bezwaarfase zich inderdaad voordoet, maar dat de bezwaarprocedure de mogelijkheid bij uitstek is voor partijen om hun bezwaren tegen de boete in te brengen. Dit is uit een oogpunt van rechtsbescherming van belang. Het draagt bovendien bij aan de dossiervormingsfunctie met het oog op beroep op de rechter, die met name tot uitdrukking komt in het terugbrengen van de vele bezwaargronden tot de relevante (reductiefunctie). Zonder deze reductiefunctie wordt het werk van de bestuursrechter in eerste aanleg complexer en de werklast zwaarder, waardoor een kostenverschuiving zou kunnen plaatsvinden van bestuursorgaan naar de rechterlijke instantie.

Nader beargumenteerd zou moeten worden of in de aangescherpte zienswijzeprocedure een vergelijkbaar rechtsbeschermingsniveau alsook filter- en trechterfunctie zal worden gerealiseerd als in de huidige zienswijze- en bezwaarprocedure. Daarbij zal bovendien nader ingegaan moeten worden op de vraag in hoeverre het in de huidige procedures mede vanwege de bezwaarfase moeilijk is om de redelijke termijn van artikel 6 EVRM te eerbiedigen, en of in de aangescherpte procedure – waarbij in bepaalde gevallen de 13-weken termijn met 13 weken verlengd kan worden, en in mededingingszaken met nog een maand – de redelijke termijn makkelijker gehaald zou kunnen worden. Ten slotte zou bij de argumentatie betrokken moeten worden dat het hier om punitieve sancties gaat, die daarenboven ook individuele personen kunnen betreffen, en zou gezien moeten worden of nu juist dergelijke besluiten van het bezwaarsysteem van de Awb uitgezonderd zouden moeten worden.

⁷ Advies Raad voor de rechtspraak d.d. 5 oktober 2012.

⁸ J.H. Jans en A. Outhuijse, De afschaffing van de bezwaarfase bij boetebesluiten van de ACM, SEW 2013/1.

De Afdeling adviseert om het voorstel dragend te motiveren en zo nodig aan te passen.

1. Afschaffing van de bezwaarfase bij boetebesluiten

De Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) heeft een aantal kritische kanttekeningen geplaatst bij het voorstel tot afschaffing van de bezwaarfase bij boetes van de Autoriteit Consument en Markt (ACM). In reactie daarop is het voorstel aangepast. Niet ontkend kan worden dat de bezwaarprocedure een zekere zeefwerking heeft (die bij de ACM overigens gering is) en dat het van belang is dat bezwaren kunnen worden ingebracht tegen de hoogte van de boete. Daarom wordt niet langer voorgesteld om ten aanzien van boetebesluiten van de ACM de bezwaarprocedure te laten vervallen en rechtstreeks beroep op de bestuursrechter mogelijk te maken. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is bezien hoe binnen het wettelijke systeem van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gekomen kan worden tot een efficiënter gebruik van rechtsmiddelen en kortere doorlooptijden. Voordat maatregelen worden voorgesteld die afwijkingen van de systematiek van de Awb inhouden, dienen immers eerst de mogelijkheden die het huidige wettelijke kader biedt volledig te zijn benut.

In de huidige situatie hebben bezwaar en beroep tegen boetebesluiten op grond van de Mededingingswet, Telecommunicatiewet en Loodsenwet schorsende werking. Deze boetes vormen naar schatting zo'n 80 à 90 procent van de inkomsten uit boetes die de ACM oplegt.

Marktorganisaties hebben dus alleen al vanwege het feit dat procederen loont, baat bij bezwaar en beroep tegen besluiten van de ACM tot het opleggen van een boete omdat de boete niet hoeft te worden betaald tot de uitspraak van de rechter onherroepelijk is. Daarnaast betekent doorprocederen vaak dat de rechter van oordeel is dat sprake is van overschrijding van de redelijke termijn in de zin van artikel 6, eerste lid, van het op 4 november 1950 te Rome tot stand gekomen Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (Trb. 1951, 154), op grond waarvan de rechter besluit tot boeteverlaging. Het is derhalve wenselijk een prikkel in te bouwen tot snellere besluitvorming. Daarom wordt voorgesteld boetebesluiten van de ACM een beperkte schorsende werking te geven, namelijk totdat de wettelijke termijnen van de Awb, waarbinnen op bezwaar moet zijn beslist zijn verstreken.

Zolang de boete door de ACM nog binnen de daarvoor geldende termijnen kan worden heroverwogen hoeft met andere woorden nog niet te worden betaald. Voor zowel marktorganisaties als de ACM levert dit naar verwachting een prikkel op om de vaart erin te houden en een tijdige beslissing op bezwaar mogelijk te maken. Dit kan ook de meerwaarde vergroten van het rechtsmiddel bezwaar bij ACM-boetes omdat marktorganisaties er belang bij krijgen hun volledige argumentatie reeds in de primaire besluitvormingsfase in te brengen en naar verwachting van het rechtsmiddel bezwaar een minder automatisch gebruik zal worden gemaakt. De keuze voor een beperkte schorsende werking leidt bovendien tot een situatie die dichter aansluit bij de hoofdregel van artikel 6:16 van de Awb dat bezwaar of beroep de werking van een besluit niet schorst.

Omdat volstrekt helder en kenbaar voor marktorganisaties dient te zijn wanneer de schorsingstermijn eindigt en de verplichting tot betaling ontstaat, wordt een standaardtermijn van 24 weken schorsing voorgesteld met ingang van de dag na die waarop het primaire boetebesluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. De 24 weken vangen met andere

woorden op hetzelfde moment aan als de bezwaartermijn (zie artikel 6:8, eerste lid, Awb). Dat moment is kenbaar en duidelijk voor belanghebbenden. De 24 weken zijn afgeleid van de in artikel 7:10 van de Awb genoemde termijnen geldend voor het nemen van een beslissing op bezwaar.

Voor de boetes die de ACM op basis van andere wetten dan de Mededingingswet, Telecommunicatiewet en Loodsenwet oplegt, is thans niet voorzien in enige vorm van schorsende werking. Vanwege de uniformiteit wordt ook voor boetes die door de ACM op basis van deze wetten worden opgelegd de beperkte schorsende werking voorgesteld. Dit betekent dat deze boetes niet langer direct betaald moeten worden maar dat de betalingsverplichting gedurende een beperkte tijd wordt opgeschort.

Al met al levert dit een evenwichtig systeem op dat marktorganisaties tegemoet komt zolang de ACM haar boetebesluit nog binnen de daarvoor gestelde termijn kan heroverwegen, en voor het overige de juiste prikkels bevat voor een efficiënt gebruik van zowel het rechtsmiddel bezwaar als de rechtsmiddelen beroep en hoger beroep.

In het wetsvoorstel was reeds voorgesteld het instellen van een externe adviescommissie bij bezwaren tegen boetes opgelegd vanwege overtreding van het kartelverbod of het verbod tot misbruik van economische machtspositie facultatief te maken. Voor deze boetes is een dergelijke commissie op grond van het huidige artikel 92 van de Mededingingswet verplicht. De keuze om de commissie facultatief te maken hield mede verband met de voorziene verzwaring van de voorfase naar de besluitvorming omtrent het opleggen van een bestuurlijke boete. Van die verzwaring van de voorfase wordt uiteraard, nu de bezwaarschriftprocedure niet wordt afgeschaft, afgezien. Het facultatief maken van het instellen van een facultatieve adviescommissie bij de genoemde bezwaren blijft gehandhaafd. Zoals de Afdeling terecht opmerkt kan een bezwaaradviescommissie zeker bijdragen aan het belang dat de bezwaarmaker zich recht gedaan voelt. Tot verplichtingstelling noopt dat gegeven echter niet. Artikel 7:13, eerste lid, van de Awb biedt de mogelijkheid om aan het betreffende bestuursorgaan over te laten of ten behoeve van een beslissing op bezwaar een adviescommissie wordt ingesteld. De ACM kan dan gelet op de diversiteit aan bezwaarzaken steeds haar eigen afweging maken en daarin alle relevante belangen meenemen. Ook hierdoor kan snellere besluitvorming bij de ACM worden bevorderd. Ten slotte wordt opgemerkt dat de keuze om het al dan niet instellen van een adviescommissie bij boetebesluiten op grond van de materiële overtredingen van de Mededingingswet aan de ACM over te laten, aansluit bij de regeling zoals die al gold voor de andere boetes die de ACM op grond van de Mededingingswet kan opleggen en voor alle boetes die de ACM op grond van andere wetten kan opleggen.

2. Openbaarmaking van sanctiebesluiten en bindende aanwijzingen

Het voorgestelde artikel 12v van de Instellingswet legt de ACM de verplichting op om besluiten tot bestuurlijke sancties en bindende aanwijzingen openbaar te maken. Slechts waar het gaat om gegevens als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), te weten vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens, en wanneer het belang van openbaarmaking van de namen van betrokken natuurlijke personen niet opweegt tegen de belangen bedoeld, in artikel 10, tweede lid, onderdeel e (eerbiediging persoonlijke levenssfeer) respectievelijk onderdeel g (voorkoming van onevenredige benadeling) dient van openbaarmaking te worden afgezien. De naam van de betrokken marktorganisatie wordt wel altijd openbaar

gemaakt, ook als deze de naam van een natuurlijke persoon bevat. De mogelijkheden voor de ACM om een sanctie als hier bedoeld niet openbaar te maken, zijn derhalve zeer beperkt. Met name kunnen daarbij de belangen van de betrokken marktorganisaties niet ten volle worden meegewogen, noch de belangen van betrokken natuurlijke personen die – hoewel hun naam niet openbaar gemaakt wordt – niettemin te identificeren zijn. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

De door de ACM op te leggen maatregel bevat twee onderdelen: de eigenlijke sanctie en de bijkomende openbaarmaking. Ten aanzien van het opleggen van de eigenlijke sanctie heeft de ACM beleidsvrijheid: wel of niet opleggen, de soort sanctie, de omvang ervan. Met betrekking tot de openbaarmaking is er echter geen beleidsvrijheid en slechts een beperkte beoordelingsruimte: behoudens de hiervoor geschetste uitzonderingen is openbaarmaking verplicht. De Afdeling wijst erop dat openbaarmaking van een sanctie «naming and shaming» inhoudt, die diep kan ingrijpen in de betrokken onderneming en tot aanzienlijke economische en morele schade van de onderneming en de betrokken natuurlijke personen kan leiden. De toelichting spreekt in dit verband van «reputatieschade».⁹ De Afdeling wijst erop dat artikel 8 van het EVRM voor inmenging in de persoonlijke levenssfeer een specifieke bij wet voorziene afweging in termen van proportionaliteit vereist.¹⁰ Naar het oordeel van de Afdeling vereist openbaarmaking een afzonderlijke afweging, waarbij beoordelingsruimte dient te bestaan om te bepalen of gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval openbaarmaking evenredig is aan het nagestreefde doel. Weliswaar zal met openbaarmaking veelal een gerechtvaardigd belang zijn gediend – bijvoorbeeld het informeren van consumenten – maar ook dan zou die openbaarmaking de uitkomst moeten zijn van een afzonderlijke belangenafweging, die uiteindelijk door de rechter kan worden getoetst.¹¹ In een dergelijke belangenafweging dient het beginsel dat een maatregel gelijke maat houdt met de normschending (evenredigheidsbeginsel)¹² in acht genomen te worden, mede in verband met de mogelijke toepasselijkheid van de artikelen 6 en 8 van het EVRM. Daarmee zou ook tegemoet gekomen kunnen worden aan het bezwaar dat kleeft aan het huidige voorstel, dat de ACM, in weerwil van haar primaire overwegingen, besluit om in het geheel geen sanctie op te leggen, wanneer het uiteindelijke resultaat mede als gevolg van de verplichte openbaarmaking van de sanctie ingrijpender zou zijn dan zij gerechtigd acht. Daarbij verdient aantekening dat als de openbaarmaking via het internet geschiedt, deze wellicht nooit meer verdwijnt of ongedaan gemaakt kan worden: «ontgogelen» is lastig.

De verplichte openbaarmaking van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom is thans reeds in een aantal wetten opgenomen, bijvoorbeeld in artikel 65 van de Mededingingswet. Daarin is weliswaar evenzeer de verplichte openbaarmaking van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom opgenomen, maar op grond van deze bepaling is een volledige toetsing aan het evenredigheidsbeginsel mogelijk, doordat alle in artikel 10 van de Wob geregelde uitzonderingen een grond kunnen opleveren om van openbaarmaking af te zien. De toelichting beargumen-

⁹ Paragraaf 2.3.1 van de memorie van toelichting.

¹⁰ Voor zover het tevens om de uitvoering van EU-recht gaat, zijn ook de corresponderende bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van toepassing (voor de artikelen 6 en 8 van het EVRM betreft dit de artikelen 47–48 respectievelijk 7).

¹¹ Naast de mogelijkheid van openbaarmaking van een sanctiebesluit bestaat ook de mogelijkheid tot openbare waarschuwing van consumenten op het moment dat nog geen sanctie is opgelegd (artikel 2.23 van de Wet handhaving consumentenbescherming).

¹² Voor de bestuurlijke boete is dit gecodificeerd in artikel 5:32b, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht; het evenredigheidsbeginsel is in algemene zin neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

teert niet waarom dit regime, dat recht doet aan het evenredigheidsbeginsel, ongeschikt zou zijn om ACM-breed toegepast te worden.

De Afdeling adviseert het voorstel inzake de verplichte openbaarmaking aan te passen in die zin, dat aangesloten wordt bij het regime zoals neergelegd in het huidige artikel 65 van de Mededingingswet, waardoor passender afwegingsmogelijkheden voorhanden zijn.

2. Openbaarmaking van sanctiebesluiten en bindende aanwijzingen

In reactie op het advies van de Afdeling is de openbaarmakingsregeling in het wetsvoorstel aangepast voor besluiten tot het opleggen van bestuurlijke sancties of het geven van bindende aanwijzingen. Voorgesteld wordt nu een gedifferentieerd regime, waarbij het doel van openbaarmaking, te weten de waarschuwing van consumenten en marktpartijen, onveranderd vooropstaat maar aan het belang van de rechtsbescherming van de bij openbaarmaking betrokken marktorganisaties meer gewicht wordt gegeven.

Uitgangspunt is nu dat besluiten tot het opleggen van bestuurlijke sancties en het geven van bindende aanwijzingen door de ACM openbaar worden gemaakt met uitzondering van de gegevens die ingevolge artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur niet voor verstrekking in aanmerking komen (het in artikel I, onderdeel H, opgenomen artikel 12u). Dit is gelijk aan het regime van het huidige artikel 65 van de Mededingingswet. Dat betekent dat de ACM deze besluiten openbaar behoudens de gegevens die ingevolge artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur niet voor verstrekking in aanmerking komen. In de toetsing aan dit artikel 10 kunnen de belangen van marktorganisaties en betrokken natuurlijke personen worden afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Indien de ACM tot openbaarmaking besluit, voorziet het wetsvoorstel in een termijn van 10 werkdagen die moet worden afgewacht voordat daadwerkelijk tot openbaarmaking mag worden overgegaan, in plaats van de 5 werkdagen op grond van het huidige artikel 65 van de Mededingingswet. Gedurende die periode heeft een marktorganisatie of een betrokken natuurlijke persoon de gelegenheid om de bestuursrechter om schorsing van de openbaarmaking te vragen. Onder dit regime vallen ook de bestuurlijke boetes die worden opgelegd aan feitelijk leidinggevendenden.

In afwijking van de hoofdregel bevat het wetsvoorstel voor bestuurlijke sancties of bindende aanwijzingen die in verband met de meest ernstige overtredingen worden opgelegd of gegeven een aangescherpt openbaarmakingsregime. Voor deze uitzondering is gekozen omdat bij dergelijke overtredingen het belang van waarschuwing van de consument en marktpartijen zich sterker doet gevoelen dan bij andere overtredingen. De meest ernstige overtredingen betreffen immers de normen die de kern raken van de materiële wetten en de door die wetten beoogde marktordening en marktwerking. Ze zijn gedefinieerd als overtredingen waarvoor in de materiële wetten is bepaald dat ze kunnen worden beboet met een boete van maximaal 10 procent van de omzet van de betreffende marktorganisatie. Dit is een objectief en daardoor duidelijk toepasbaar criterium dat ertoe leidt dat de meeste overtredingen van kernbepalingen van de materiële wetten onder het uitzonderingsregime vallen. Te denken valt aan kernbepalingen als het kartelverbod, het verbod op misbruik van economische machtspositie en de voorafgaande concentratiecontrole in de Mededingingswet, de bepalingen inzake aanmerkelijke marktmacht in de Telecommunicatiewet, en bepalingen met betrekking tot essentiële netbeheerderstaken zoals geregeld in de Elektriciteitswet 1998 en Gaswet.

Ook bij deze «10%-overtredingen» dient de rechtsbescherming van marktorganisaties en betrokken natuurlijke personen in het oog te worden gehouden en gewaarborgd. Dat is in het wetsvoorstel op een aantal manieren vormgegeven:

- a. gegevens als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Wet openbaarheid van bestuur worden nooit openbaar gemaakt (vertrouwelijke bedrijfsgegevens);
- b. persoonsgegevens worden niet openbaar gemaakt indien het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer anderzijds (eerste lid, onderdeel b). Deze afwegingsmogelijkheid wordt geboden omdat het voor het adequaat waarschuwen van consumenten doorgaans niet nodig zal zijn de namen van betrokken natuurlijke personen te noemen en sluit aan bij de praktijk van voorheen de NMa, OPTA en CA, om namen van natuurlijke personen in beginsel niet openbaar te maken. Die afwegingsruimte is er overigens niet als een persoonsgegeven, bijvoorbeeld de naam van een directeur, is opgenomen in de naam van de marktorganisatie. De naam van de marktorganisatie wordt altijd openbaar gemaakt. Anders kunnen consumenten immers niet adequaat worden gewaarschuwd;
- c. indien de openbaarmaking in strijd zou komen met het doel van het nalevingstoezicht van de ACM blijft openbaarmaking achterwege (net als bij de andere overtredingen);
- d. net als bij de andere overtredingen heeft een marktorganisatie gedurende tien werkdagen de gelegenheid een voorlopige voorziening aan de bestuursrechter te vragen gericht op schorsing van het openbaarmakingsbesluit.

Aldus is sprake van een evenwichtig openbaarmakingsregime dat recht doet aan de belangen van consumenten én marktpartijen. Door de aangebrachte differentiatie en de opgenomen uitzonderingen voor bedrijfs- en persoonsgegevens, wordt recht gedaan aan de beginselen van proportionaliteit (de openbaarmaking moet in verhouding staan tot de begane overtreding) en evenredigheid (de nadelige gevolgen van openbaarmaking voor een marktorganisatie moeten in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en het doel van openbaarmaking). In vergelijking tot de figuur van de vroegtijdige, automatische publicatie op basis van artikel 1:97 van de Wet op het financieel toezicht, die in de rechtspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) standhoudt (zie bijvoorbeeld CBb 11-02-2013, LJN BZ1864), biedt de openbaarmakingsregeling bij de meest ernstige overtredingen in dit wetsvoorstel extra rechtsbescherming voor marktorganisaties vanwege de in het wetsvoorstel opgenomen uitzonderingen voor bedrijfsgegevens en persoonsgegevens.

3. Verhaalsmogelijkheid van boetes opgelegd aan verenigingen van marktorganisaties

Het voorgestelde artikel 12t van de Instellingswet bepaalt dat bestuurlijke boetes die zijn opgelegd aan verenigingen van marktorganisaties¹³ bij insolventie van dergelijke verenigingen verhaald worden op de aangesloten marktorganisaties. Volgens de toelichting is dit een voortzetting van artikel 68a van de Mededingingswet. Hierover merkt de Afdeling het volgende op.

¹³ In artikel 1 van de Instellingswet wordt het begrip «marktorganisatie» in twee betekenissen gebruikt: in die van (kort gezegd) onderneming en in die van vereniging van ondernemingen. In dit advies wordt derhalve gesproken van «marktorganisatie» of «onderneming» respectievelijk van «vereniging van marktorganisaties».

Het genoemde artikel 68a regelt het verhalen van de boete op die leden van de ondernemingsvereniging «waarvan een vertegenwoordiger deel uitmaakte van het betrokken besluitvormende orgaan van de ondernemersvereniging op het tijdstip dat de beslissing tot het maken van de overtreding werd genomen». Deze bepaling bevat een element van medebetrokkenheid, die het verhalen van de bestuurlijke boete (namelijk op de medebetrokken ondernemingen) kan dragen. Het voorgestelde artikel 12t, eerste lid, vormt een uitbreiding van de reikwijdte in vergelijking met het genoemde artikel 68a. Het geeft een ruimere verhaalmogelijkheid, te weten op die ondernemingen «die bij de eerstbedoelde marktorganisatie waren aangesloten op het tijdstip van de beslissing tot het maken van de overtreding». Het enkele aangesloten zijn vormt in het voorstel de basis van de verhaalmogelijkheid, en niet, zoals thans in artikel 68a van de Mededingingswet, de medebetrokkenheid bij het nemen van de beslissing tot overtreding. Deze uitbreiding wordt niet toegelicht. De Afdeling erkent dat het tweede lid van artikel 68a van de Mededingingswet een nadere mogelijkheid biedt tot rest-verhaal, namelijk op de overige bij de ondernemingsvereniging aangesloten leden. Het verschil met het voorstel is echter dat in de huidige wet eerst de medebetrokkenen worden aangesproken en daarna pas andere aangesloten ondernemingen; in het voorstel wordt de eerste stap overgeslagen.

De Afdeling constateert dat als gevolg van het voorstel ook ondernemingen die zich niet met de desbetreffende handeling (hebben) kunnen verenigen in beginsel mogen worden aangesproken. Het vierde lid van artikel 12t kent als disculpatiegronden dat de aangesloten marktorganisatie «indien zij aantoonde dat zij de beslissing, bedoeld in het eerste lid, niet heeft uitgevoerd en zij hetzij niet op de hoogte was van die beslissing hetzij actief afstand heeft genomen van die beslissing voordat het onderzoek naar de overtreding was aangevangen.» Aldus is sprake van een omkering van de bewijslast, waarin slechts een beperkte disculpatiemogelijkheid is voorzien.

De Afdeling adviseert in de toelichting te motiveren waarom niet evenals in het huidige artikel 68a van de Mededingingswet kan worden volstaan met het criterium van medebetrokkenheid als grond voor het verhalen van bestuurlijke boetes, en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. Verhaalmogelijkheid van boetes opgelegd aan verenigingen van marktorganisaties

In navolging van het advies van de Afdeling is het voorgestelde artikel 12s van de Instellingswet ACM aangepast. De – onbedoelde – verruiming van de verhaalmogelijkheid ten opzichte van het huidige artikel 68a van de Mededingingswet is daardoor ongedaan gemaakt.

4. De doorberekening van de kosten van de ACM

Ingevolge het voorgestelde artikel 6a van de Instellingswet zal de ACM een aantal door haar te maken kosten doorberekenen aan de marktorganisaties, te weten de ondernemingen die onder de werking van de wet vallen, alsmede aan de verenigingen van dergelijke ondernemingen. De kosten die onder de bevoegdheid tot doorberekening vallen zijn de kosten die samenhangen met de bij of krachtens de wet opgedragen taken en met het geven van voorlichting ten behoeve van consumenten.¹⁴ Niet worden doorberekend de kosten die samenhangen met de behandeling van bezwaar- en beroepschriften, met het bestraffen van overtredingen (waaronder het nemen en bekendmaken van besluiten omtrent het

¹⁴ Zie artikel 2, tweede en derde lid, van de Instellingswet.

opleggen van bestuurlijke sancties en bindende aanwijzingen), met het geven van deskundige raad aan ministers en het nemen en bekendmaken van besluiten, niet zijnde beschikkingen.¹⁵

Vijf van de wetten die taken en bevoegdheden van de ACM (de voormalige drie autoriteiten) regelen, kennen ook nu al een kostenvergoedingsregeling. Daarbij gaat het om vergoeding van de kosten die specifiek voor de betrokken onderneming worden gemaakt, zoals het verlenen van een vergunning of het geven van een ontheffing. Slechts de Postwet 2009 kent een ruimer regime: daar zijn postvervoerbedrijven jaarlijks een door de minister vast te stellen vergoeding verschuldigd «ter dekking van de kosten die verband houden met de werkzaamheden van het college [OPTA] ter uitvoering van deze wet» (artikel 64, eerste lid).

De Afdeling stelt vast dat in vergelijking tot de bestaande situatie in het voorgestelde artikel 6a sprake is van een aanzienlijke verruiming van de mogelijkheid om kosten door te berekenen. Taken die de wet aan de ACM opdraagt als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Instellingswet, zijn talrijk en divers. Daaronder vallen bijvoorbeeld het opstellen van een jaarverslag (artikel 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) en het verstrekken van inlichtingen (artikel 7 van de Instellingswet). Ook de kosten van hetgeen in de bijzondere wetten wordt geregeld ten aanzien van de ACM kunnen worden doorberekend. Te denken is aan het inwinnen van het advies van een actuaris als bedoeld in artikel 27e, tweede lid, van de Loodsenwet of het desverzocht onderzoeken van een spoorwegonderneming als deze de verzoeker oneerlijk heeft behandeld als bedoeld in artikel 71 van de Spoorwegwet. Bovendien kunnen kosten die in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling zijn opgenomen («krachtens de wet») ook worden doorberekend. Niet duidelijk is aan de hand van welke maatstaf de kosten daadwerkelijk bij de individuele bedrijven worden neergelegd. Verder wijst de Afdeling erop dat de wijze waarop de kosten van de ACM worden omgeslagen over de marktpartijen in het voorstel ongeregeld blijven. Zo sluit het wetvoorstel niet uit dat de ene marktsector, bijvoorbeeld post, moet meebetalen aan de kosten voor een andere sector, bijvoorbeeld spoor. In de toelichting wordt alleen opgemerkt dat een dergelijke kruisbekostiging niet is beoogd en dat dit bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld.¹⁶

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het van belang dat de hoofdlijnen van de doorberekeningssystematiek in de wet zelf worden geregeld. Weliswaar zal dit bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld, maar naar het oordeel van de Afdeling is dat in de voorgestelde vorm ontoereikend. Het gaat immers om financiële lasten, die voor ondernemingen zowel naar omvang als naar hun aard van gewicht zijn. In zulk een geval behoort de wet ten minste de kaders voor toerekening aan sectoren en individuele ondernemingen te bevatten.¹⁷ In dat licht bezien acht de Afdeling het voorgestelde artikel 6a, derde lid, van de Instellingswet, waarin slechts enkele algemene criteria voor het niet doorberekenen van kosten zijn neergelegd, onvoldoende.

De Afdeling adviseert om het wetsvoorstel aan te vullen met de hoofdlijnen van de systematiek volgens welke de door te berekenen kosten worden omgeslagen over de betrokken sectoren en marktorganisaties,

¹⁵ Deze uitzonderingen worden geregeld in het voorgestelde artikel 6a, tweede en derde lid, van de Instellingswet.

¹⁶ Artikel 6a, vijfde lid, van de Instellingswet; memorie van toelichting betreffende artikel I, onderdeel D.

¹⁷ Advies van 19 februari 2009 over de Meststoffenwet, nr. W11.08.0555 (Kamerstukken II 2008/09, 31 945, nr. 4).

waaronder het uitgangspunt dat geen omslag plaats vindt over andere dan de betrokken sectoren.

4. De doorberekening van kosten van de ACM

In navolging van het advies van de Afdeling zijn enkele hoofdlijnen van de systematiek volgens welke de kosten worden bepaald en ten laste worden gebracht van marktorganisaties in het voorgestelde artikel 6a van de Instellingswet ACM opgenomen. Het gaat om een viertal uitgangspunten: 1. de waarborg dat ten hoogste de daadwerkelijk door de ACM gemaakte kosten ten laste van marktorganisaties worden gebracht, waarbij bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld dat voor bepaalde categorieën van besluiten van de ACM de gemiddelde kosten ten laste van een marktorganisatie worden gebracht, 2. het uitgangspunt dat zowel directe als indirecte kosten ten laste van marktorganisaties kunnen worden gebracht, 3. de waarborg dat de kosten van de ACM die samenhangen met de uitvoering van een sectorspecifieke taak uitsluitend ten laste worden gebracht van marktorganisaties in die specifieke sector, en 4. het uitgangspunt dat de met beschikkingen van de ACM samenhangende, door te berekenen kosten ten laste worden gebracht van de marktorganisatie die de aanvraag heeft gedaan of aan wie de beschikking is gericht. Deze hoofdlijnen zijn opgenomen in het vijfde lid van het voorgestelde artikel 6a van de Instellingswet ACM. Ook de memorie van toelichting is op dit punt aangepast (toelichting op artikel I, onderdeel E, voorgesteld artikel 6a van de Instellingswet ACM).

Tevens is aan het tweede lid van voorgesteld artikel 6a van de Instellingswet ACM toegevoegd dat de kosten samenhangend met werkzaamheden die uitsluitend ten behoeve van andere overheidsorganisaties worden verricht, niet worden doorberekend. Dat betekent dat bijvoorbeeld kosten in verband met de verstrekking van gegevens op basis van artikel 7 van de Instellingswet ACM niet worden doorbelast aan marktorganisaties. De kosten samenhangend met de jaarlijkse vaststelling van het jaarverslag van de ACM vallen daar niet onder omdat het jaarverslag van de ACM immers ook informatie biedt aan marktorganisaties. De door de Afdeling genoemde kosten van het inwinnen van advies van een actuaaris ten behoeve van de vaststelling van de loodsentarieven (artikel 27e, tweede lid, van de Loodsenwet) en de kosten van geschilbeslechting op basis van artikel 71 van de Spoorwegwet zullen eveneens worden doorberekend aan marktpartijen omdat beide taken van de ACM gericht zijn op marktordening en er sprake is van een voldoende afgebakende groep marktorganisaties. De kosten verbonden aan de geschilbeslechtingstaken van de ACM worden ook nu reeds doorbelast (omgeslagen over de betreffende sector).

Tenslotte zij opgemerkt dat aan voorgesteld artikel 6, eerste lid, van de Instellingswet ACM een zinsnede wordt toegevoegd waarin staat dat het jaarverslag van de ACM een kostenoverzicht bevat van alle kosten die op basis van voorgesteld artikel 6a van de Instellingswet ACM ten laste van marktorganisaties zijn gebracht. Zo wordt jaarlijks transparant gemaakt welke kosten door de ACM aan marktorganisaties zijn doorberekend.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Redactionele kanttekeningen

De door de Afdeling gemaakte redactionele kanttekeningen zijn grotendeels verwerkt. Waar dat niet het geval is wordt dat hieronder toegelicht.

Niet overgenomen is de suggestie om in artikel I, onderdeel A, een definitie van bestuurlijke sanctie op te nemen omdat aangesloten wordt bij de definitie van dit begrip in artikel 5:1, onder a, van de Awb. Afgezien daarvan is het niet raadzaam het begrip «bestuurlijke sanctie» in de Instellingswet ACM op voorhand te beperken tot de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom. In enkele materiële wetten komen immers ook andere bestuurlijke sancties voor. Om dezelfde reden is daarom ook de kanttekening met betrekking tot het gebruik van de term «bestuurlijke sanctie» in artikel I, onderdeel G (voorgesteld artikel 12u, vijfde lid, van de Instellingswet ACM) niet opgevolgd.

Evenmin overgenomen is de suggestie om de in artikel IV, onderdeel A, opgenomen toevoeging van «besluiten van de Autoriteit Consument en Markt tot het opleggen van een bestuurlijke boete» en «besluiten van de Autoriteit Consument en Markt tot het tegelijk opleggen van een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom op basis van hetzelfde rapport als bedoeld in artikel 5:48, eerste lid, van deze wet» van nadere wets- en artikelaanduidingen te voorzien. Omdat het voorstel tot afschaffing van de bezwaarfase bij ACM-boetes niet langer wordt gehandhaafd is, deze suggestie niet langer aan de orde.

De door de Afdeling gemaakte kanttekening om de in artikel 27g van de Loodsenwet voorgestelde tariefcorrectiemogelijkheden uit te breiden met een extra categorie is niet opgevolgd. Het verdient de voorkeur om dit artikel af te stemmen met de artikelen 41c van de Elektriciteitswet 1998 en 81c van de Gaswet, waaraan de correctiemogelijkheden in de Loodsenwet zijn ontleend.

De suggestie om ook in de artikelen 89h en 89j van de Mededingingswet de term «Commissie van de Europese Gemeenschappen» te vervangen door «Europese Commissie» is niet overgenomen omdat deze artikelen per 1 januari 2013 zijn vervallen. Om dezelfde reden is evenmin de kanttekening opgevolgd om in artikel 89j van de Mededingingswet artikel 81 (van het Verdrag) te hernoemen tot artikel 101.

De kanttekening om in artikel XXII (wijziging Wet telecommunicatievoorzieningen BES) niet alleen te verwijzen naar artikel 34, vierde lid, maar ook naar artikel 34, derde lid, wordt niet opgevolgd omdat niet beoogd wordt de mogelijkheid van verzet ongedaan te maken maar uitsluitend de schorsende werking van verzet.

De bijlage bij het wetsvoorstel is conform de redactionele kanttekening van de Afdeling aangepast. Tevens zijn daarin enkele wijzigingen aangebracht als gevolg van de implementatie van Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende consumentenrechten, tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en van Richtlijn 199/44/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 85/577/EEG en van Richtlijn 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2011 L 304/64). Het wetsvoorstel ter implementatie van deze richtlijn is momenteel aanhangig bij de Tweede Kamer (Kamerstukken 33 520).

6. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op enkele plaatsen te verbeteren of aan te passen aan de actualiteit. Voorts zijn daarin de toezeggingen van de Minister van Economische Zaken verwerkt die hij op 12 februari 2013 heeft gedaan tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel Instellingswet ACM (Handelingen I 2012/2013, nr. 17, item 3). In de eerste plaats is het in artikel 10 van de Instellingswet ACM opgenomen vernietigingsrecht thans uitgesloten voor besluiten van algemene strekking op het gebied van sectorspecifiek toezicht op de sectoren energie, post, telecommunicatie en vervoer (zie artikel I, onderdeel G). In de tweede plaats is artikel 5l van de Mededingingswet aangepast en vernummerd tot artikel 5a van die wet. Dit was nodig vanwege de toezegging om dit artikel niet te laten vervallen. De desbetreffende bepaling in de Instellingswet ACM die tot het laten vervallen van

genoemd artikel strekte, is niet in werking getreden. Aan de Wet handhaving consumentenbescherming is eenzelfde bepaling als het voorgestelde artikel 5a van de Mededingingswet toegevoegd (zie artikel XV, onderdeel D, voorgesteld artikel 2.4).

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W15.12.0486/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel I, onderdeel A, en elders waar het zich voordoet, na «Economische Zaken» schrappen: «Landbouw en Innovatie».
- In artikel I, onderdeel A, een begripsomschrijving opnemen van «bestuurlijke sanctie» (waaronder de toelichting verstaat: last onder dwangsom of bestuurlijke boete).
- In artikel I, onderdeel B, in het voorgestelde vierde lid «kan maken» wijzigen in: maakt.
- In artikel I, onderdeel G, als volgt formuleren: Onder vernummering van hoofdstuk 3 tot hoofdstuk 3A, wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidend:.
- In artikel I, onderdeel G, in het voorgestelde artikel 12v, vijfde lid, «bestuurlijke sanctie» vervangen door: last onder dwangsom, nu tegen een bestuurlijke boete geen bezwaar openstaat (artikel IV, onderdeel A).
- In artikel II, onderdeel C, in de aanhef «van de Aanbestedingswet 2012» schrappen.
- In artikel III, onderdeel C, in de aanhef «van de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied» schrappen.
- In artikel III, onderdeel C, onder 6, toevoegen: Er wordt een lid toegevoegd, luidende:.
- In artikel IV, onderdeel A, de «Besluiten van de Autoriteit Consument en Markt» conform de systematiek van bijlage 1 door een wet en artikelaanduiding vooraf laten gaan.
- In de artikelen VII, onderdeel F, en VIII, onderdeel F «werkzaamheden» vervangen door: geschilbeslechtingswerkzaamheden.
- In artikel VII, onderdeel K, twee maal «besluiten» vervangen door: besluit.
- Artikel VIII, onderdeel A, afstemmen met Kamerstukken 33 493, waar eveneens na onderdeel ao onderdelen worden toegevoegd aan artikel 1, eerste lid, van de Gaswet, alsmede met Stb. 2011, 580, waar een onderdeel bb is toegevoegd.
- In artikel VIII, onderdeel J, na «artikel 61» toevoegen: «, vierde lid», dan wel «besluiten» telkens vervangen door: besluit.
- In artikel IX, onderdeel B, aan het slot van onderdeel a toevoegen: of.
- In artikel IX, onderdeel B, in het te wijzigen artikel 27g van de Loodsenwet ook een correctiemogelijkheid opnemen, voor het geval de rechter het besluit van de ACM tot wijziging van het kostentoerekeningsstelsel als bedoeld in artikel 27b, zesde lid, van de Loodsenwet, vernietigt of wijzigt.
- Aan artikel X, onderdeel A, toevoegen dat in onderdeel k van artikel 1 de artikelen 81 en 82 van het Verdrag worden vernummerd tot 101 en 102.
- In artikel X, onderdeel H, na «artikel 25d» toevoegen: , derde lid,.
- In artikel X, onderdeel I «89f, eerste lid» vervangen door: «89f, tweede lid» en aan de opsomming toevoegen de artikelen 89h en 89j.
- In artikel X, onderdeel J, in het zesde lid, «de minister die het aangaat» vervangen door: de minister wie het aangaat.
- In artikel X, onderdeel K, in de aanhef na «wordt» invoegen: in hoofdstuk 4.
- Ten aanzien van artikel X, onderdeel N, toelichten waarom de algemene maatregel van bestuur in artikel 35 van de Mededingingswet wordt vervangen door een ministeriële regeling, nu de overeenkomstige algemene maatregel van bestuur in artikel 42 van die wet wel gehandhaafd blijft.
- In artikel X regelen dat in artikel 89j de verwijzing van artikel 81 van het Verdrag wordt hernummerd.

- In artikel XI, onderdeel F, het tweede lid aldus formuleren: In het tweede lid wordt «bindende aanwijzingen geven» vervangen door: een zelfstandige last opleggen.
- Aan artikel XI, onderdeel G, toevoegen dat in het eerste lid van artikel 49 de verwijzingen vervallen naar artikel 59 (gelet op onderdeel J) en naar artikel 64 (gelet op onderdeel L).
- In artikel XI, onderdeel G, tweede lid, «artikel 47, eerste lid» vervangen door: artikel 47, tweede lid.
- In artikel XIII, onderdeel C, aanhef, «5.3, vierde lid, 5.8, achtste lid, worden» vervangen door: 5.3, vierde lid, en 5.8, achtste lid, wordt.
- In artikel XIII, onderdeel N, eerste lid, na «eerste lid» invoegen: onderdeel k.
- In artikel XV, onderdeel A, niet de begripsomschrijving van «overtreding» (oud onderdeel k) laten vervallen, nu het begrip in de Wet handhaving consumentenbescherming op tal van plaatsen van toepassing blijft.
- In artikel XIX, tweede lid, de tweede maal «wordt» schrappen.
- In artikel XX, onderdeel G, «toezicht» vervangen door: toezicht op de naleving.
- In artikel XXII «artikel 34, vierde lid» vervangen door: 34, derde en vierde lid.
- In artikel XXIII, onderdeel A, schrappen «, tweede en derde lid,» (gelet op artikel VII, onderdeel G).
- In artikel XXIII, onderdeel B, twee maal schrappen «, tweede en derde lid,», gelet op artikel VIII, onderdeel G.
- In bijlage I in onderdeel a de rechterkolom compleet uitschrijven.
- In het artikelsgewijze deel van de toelichting de volgende artikelen en onderdelen toelichten, waarvan de strekking zonder toelichting lastig te begrijpen is: IV, onderdeel D (met betrekking tot de Scheepvaartverkeerswet), VII, onderdeel C (met betrekking tot verordening 1227/2011), X, onderdelen K, Q, AF (met betrekking tot de verhouding met artikel 12v van de Instellingswet), XIII, onderdeel Z (met betrekking tot het voorgestelde artikel 18.7a), XV, onderdeel B, alsmede XVIII.