

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

**Directoraat-generaal Economie
en Digitalisering**

Directie Mededinging en
Consumenten

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/ezk

Ons kenmerk

DGED-DMC / 108433793

Bijlage(n)

2

Datum 25 september 2026
Betreft Wet Markt en Overheid - ZBO's en agentschappen

Geachte Voorzitter,

Tijdens het debat over het wetsvoorstel tot wijziging van de Mededingingswet in verband met aanpassing van de bepalingen over markt en overheid (beter bekend als Wet Markt en Overheid, hierna: Wet M&O) zijn er door de leden Bühler, Kisteman, Prickaertz, Schenk en Van der Lee vragen gesteld over de wijze waarop organisaties zoals zbo's en agentschappen invulling geven aan hun taken en de afbakening tussen publieke taken en economische activiteiten. En welke mogelijkheden de Kamer en ondernemers hebben op het moment dat er zorgen zijn over de (onbedoelde) uitbreiding van de wettelijke taken van zbo's en agentschappen.

In deze brief geef ik antwoord op de bovenstaande vragen. Verder zal ik concreet ingaan op enkele voorbeelden die in het debat ter sprake zijn gekomen die er spelen bij het CBS en het KNMI. Tot slot ga ik in amendement 18 van het lid Kisteman en hoe deze zich verhoudt de wet M&O.

Doel van de Wet Markt en Overheid

Voordat ik in ga op de gestelde vragen wil ik nogmaals benadrukken dat het doel van de Wet M&O is om te voorkomen dat een bestuursorgaan oneerlijk concurreert met de markt als zij *economische activiteiten* verricht.

Alle *economische activiteiten* van ministeries, zbo's, agentschappen en decentrale overheden vallen onder de wet. Voorbeelden van economische activiteiten zijn de exploitatie van een parkeergarage of het aanbieden van adviesdiensten aan derden. De Wet M&O verbiedt niet dat een bestuursorgaan, zoals een zbo of agentschap, economische activiteiten uitvoert, maar bevat gedragsregels¹ om oneerlijke concurrentie met ondernemingen te voorkomen.

Voor de verdere bespreking van dit wetsvoorstel is dus belangrijk op te merken dat het wetsvoorstel over de economische activiteiten gaat en niet over hoe zbo's of agentschappen hun publieke taken uitvoeren.

¹ De gedragsregels verplichten onder andere dat bestuursorganen bij de uitvoering van economische activiteiten alle kosten die samenhangen met het aanbieden van een product of dienst doorberekenen in de prijs. Ook is het niet toegestaan dat bestuursorganen overheidsbedrijven bevoordelen.

Wat valt wel en niet onder de Wet Markt en Overheid?

In het debat zijn vragen gesteld over de verhouding van economische activiteiten die onder de Wet M&O vallen en de uitvoering van publieke taken waarop de Wet M&O niet van toepassing is.

Bij het bepalen of iets een economische activiteit is, is het ondernemersbegrip uit de Europese rechtspraak leidend.² Het gaat om het aanbieden van goederen of diensten aan derden op een bepaalde markt. Er is geen sprake van een economische activiteit wanneer de activiteit naar zijn aard, zijn doel en de daarop toepasselijke regels niet los kan worden gezien van een publieke taak. Dit is het geval als de publieke taak zonder het aanbieden van de activiteit grotendeels nutteloos zou zijn. Of als de activiteiten nauw met elkaar zijn verbonden. Dit is door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) in zijn jurisprudentie bepaald. Een voorbeeld is de Klik-viewer die door het Kadaster is ontwikkeld om uitvoering te geven aan de publieke taak om informatie over de ligging van kabels beschikbaar te maken. Ondernemers meenden dat het Kadaster hiermee software heeft ontwikkeld waar een markt voor is en dat er dus sprake was van oneerlijke concurrentie, maar het CBb heeft geoordeeld dat deze activiteit nauw verbonden is met de publieke taak en daarom geen economische activiteit is.

Om te bepalen of een activiteit economisch van aard is of niet is een analyse nodig aan de hand van objectieve criteria van een specifieke activiteit en de omstandigheden waaronder die plaatsvindt. Deze analyse wordt gemaakt door het bestuursorgaan zelf. Het enkele gegeven dat er ondernemingen zijn die de activiteit uitvoeren of kunnen uitvoeren is niet voldoende om vast te stellen dat er sprake is van een economische activiteit van een bestuursorgaan. Uiteindelijk is het aan de rechter om te oordelen iets een economische activiteit is.

Zbo's en agentschappen

Tijdens het debat heb ik zorgen gehoord over zbo's en agentschappen en de uitvoering van hun publieke taken, waarmee ze mogelijk de markt verstoren. Laat ik vooropstellen dat zbo's en agentschappen primair activiteiten uitvoeren die nodig zijn om goede uitvoering te geven aan hun publieke taken. In bijlage 1 zet ik versimpeld uiteen waar de zorgen tijdens het debat over gingen.

Zbo's en agentschappen mogen enkel activiteiten uitvoeren die passen binnen hun bij of krachtens de wet gegeven taakopdracht, zoals in een instellingswet van een zbo. Deze taakopdracht omvat de publieke taken die het zbo mag uitvoeren en geeft in specifieke gevallen ook beperkte ruimte voor economische activiteiten, waarop de wet M&O onverkort van toepassing is. Waar de discussie tijdens het debat op toespitste was het grijze gebied dat onderdeel is van de publieke taak. Dit zijn of nieuwe publieke taken, of activiteiten die onlosmakelijk verbonden zijn met de publieke taak.

² Het gaat hier om het begrip "onderneming" in de zin van artikel 101, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De invulling die in de Europese rechtspraak, waaronder in de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, wordt gegeven aan het ondernemingsbegrip is leidend.

Dit kunnen activiteiten zijn die een ondernemer al uitvoert of kan uitvoeren, maar waarvan de overheid vindt dat het in het publiek belang is dat een zbo of agentschap deze uitvoert. Zoals in bijlage 1 aangegeven, zijn de activiteiten uit het grijze gebied geen *economische activiteiten* en dus is de Wet M&O niet van toepassing.

Uit de evaluatie van de Wet M&O is gebleken dat de huidige reikwijdte van de Wet M&O doelmatig is en een goede balans biedt tussen de belangen van de overheid en de markt. Ik merk dat juist deze balans op een breed draagvlak kan rekenen en is daarom voor mij een belangrijk uitgangspunt om deze balans bij het wetsvoorstel te behouden. Daarom vind ik het belangrijk dat met dit wetsvoorstel de Wet M&O een permanent karakter krijgt.

Sturing op en verantwoording over activiteiten zbo's en agentschappen

Ik zal aan de hand van de genoemde voorbeelden van het CBS en het KNMI nader toelichten hoe sturing plaatsvindt op de uitvoering van activiteiten door zbo's en agentschappen en op welke wijze hierover verantwoording wordt afgelegd.

In het algemeen geldt dat de verantwoordelijke bewindspersoon via diens generieke of specifieke toezichtsinstrumenten (op basis van de Kaderwet zbo's of specifieke wet- en regelgeving) toezicht houdt op de activiteiten die een zbo of agentschap ontplooit, bijvoorbeeld bij het beoordelen van werkprogramma's en -plannen en jaarverslagen. De bewindspersoon is hier vanzelfsprekend ook democratisch op aanspreekbaar. Ook bij de verplichte vijfjaarlijkse evaluatie van de activiteiten van een zbo ligt het in de rede om hier aandacht voor te hebben. Tot slot kan er gewezen worden op wettelijke voorzieningen in specifieke wetten. Zo bevatten de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek en de Wet taken meteorologie en seismologie specifieke bepalingen ter voorkoming van oneerlijke concurrentie door activiteiten van het CBS en de KNMI.

CBS

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is een zbo dat bewust op enige afstand van de politiek is geplaatst om een onafhankelijke taakuitvoering te kunnen waarborgen. Deze onafhankelijkheid is ook Europees vereist. De taakopdracht van het CBS is vastgelegd in de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek. Op basis van de CBS-wet produceert en publiceert het CBS als publieke taak statistieken voor praktijk, beleid en wetenschap, waaronder Europees verplichte statistieken. Onderdeel van de publieke taak van het CBS is het verrichten van statistische diensten op verzoek van overheden. Dit is geen economische activiteit, de Wet M&O is daarom niet van toepassing.

Het CBS stelt jaarlijks het werkprogramma vast voor het daaropvolgende jaar. Daarin wordt op hoofdlijnen bepaald welke werkzaamheden het CBS in dat jaar uitvoert. Het werkprogramma heeft ook mijn goedkeuring. Het CBS kan op grond van de CBS-wet ook, incidenteel en onder strikte voorwaarden, op verzoek van private partijen statistische diensten verrichten. Sinds 1 juli 2020 gelden de Beleidsregel taakuitoefening CBS en de Regeling werkzaamheden derden CBS, die onder meer waarborgen bevatten om marktverstoringen te voorkomen. Zo beoordeelt het CBS bij een verzoek of (een deel van) de werkzaamheden ook door een private statistische dienstverlener kan worden

uitgevoerd en informeert het de verzoekende partij daarover. Dit wordt geregistreerd en het CBS heeft ook een formele klachtenprocedure ingesteld met een klachtencommissie onder onafhankelijk voorzitterschap. Deze commissie heeft geen klachten over de handelwijze van het CBS ontvangen. Bovendien is een Competitive Neutrality Officer (CNO) aangesteld die de naleving van de Beleidsregel en Regeling borgt en daarover jaarlijks rapporteert.

In 2023 evalueerde het onafhankelijk adviesbureau Kwink de Beleidsregel en Regeling. Mijn voorganger heeft uw Kamer bij brief van 12 juli 2023 geïnformeerd over de conclusies. De evaluatie is positief over de werkwijze van het CBS en concludeerde dat het CBS een zorgvuldig proces hanteert. EZK houdt toezicht via de CNO-rapportages. Eventuele mogelijkheid tot marktverstoring is onderdeel van de door een extern bureau uitgevoerde periodieke CBS-evaluaties over doelmatigheid en doeltreffendheid. In de evaluatie 2021–2025, die momenteel wordt uitgevoerd, wordt specifiek onderzocht hoe de realisatie van de met de Regeling en de Beleidsregel beoogde doelen zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

KNMI

Het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) is een agentschap van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W). De taakopdracht van het KNMI is vastgelegd in artikel 3 van de Wet taken meteorologie en seismologie en nader uitgewerkt in de Regeling taken meteorologie en seismologie. Eén van de kerntaken van het KNMI is het kosteloos verstrekken van algemene weerberichten en weerswaarschuwingen aan het publiek. Deze diensten worden kosteloos aangeboden, omdat het hier gaat om een publieke taak die essentieel is voor de veiligheid van burgers en de samenleving. Daarom is dit geen economische activiteit.

Recent is de Regeling taken meteorologie en seismologie aangepast naar aanleiding van de evaluatie van de Wet taken meteorologie en seismologie en in lijn met een rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) over onveiligheid door extreme regenval. Bij de besluitvorming over de wijzigingsregeling is onder meer rekening gehouden met de reacties uit de internetconsultatie en met de uitkomsten van de gesprekken die het ministerie met betrokken partijen heeft gevoerd. Onderdeel van de wijzigingen was dat het KNMI voortaan ook prognose radarbeelden kan delen als onderdeel van zijn publieke informatie- en waarschuwingfunctie. Deze beelden geven een beter inzicht in de weerverwachting en in de intensiteit en duur van mogelijk gevaarlijk weer, waardoor burgers, bedrijven en overheden tijdig maatregelen kunnen nemen. Deze beelden worden daarom kosteloos aan iedereen ter beschikking gesteld. Het delen van deze beelden wordt enkel gedaan in het publiek belang en voor de uitvoering van de publieke taak. Dit is het resultaat van een zorgvuldig en volledig doorlopen proces van wijziging door de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Verder heeft het KNMI de taak om andere overheden, zoals waterschappen en veiligheidsregio's, op verzoek te ondersteunen op het gebied van meteorologie, seismologie en andere geofysische terreinen (binnen de uitvoeringskaders van de

regeling).³ Deze ondersteuning is bedoeld om deze overheden te helpen bij de uitvoering van hun taken. De kosten van deze maatwerkdiensten worden integraal doorberekend aan de aanvragende overheid.⁴ Dit gaat dus verder (is voor KNMI beperkender) dan wat de wet M&O vergt, omdat het KNMI ook bij de uitvoering van deze taak de kosten integraal moet doorberekenen. Het is aan de vragende overheden om te kiezen voor het KNMI of een andere partij. In het geval van calamiteiten zijn bestuursorganen wel verplicht om (kosteloos) KNMI ondersteuning te gebruiken.⁵

Evaluaties

De voorbeelden van het KNMI en CBS laten zien dat er specifieke regelingen zijn om de belangen van ondernemers mee te wegen bij de wijze waarop zbo's en agentschappen hun taken uitvoeren, ook bij activiteiten die in het grijze gebied vallen. Bij de wettelijk verplichte evaluaties is hier ook specifiek aandacht voor. In bijlage 2 bij deze brief heb ik op een rij gezet wanneer de evaluaties plaatsvinden van de zbo's en agentschappen die zijn genoemd tijdens het debat.

Hoe worden ondernemers beschermd tegen oneerlijke concurrentie?

Ik vind het belangrijk dat ondernemers weten welke stappen zij kunnen nemen als zij menen dat zij oneerlijke concurrentie door de overheid ervaren. Hieronder heb ik op een rij gezet wat de mogelijkheden voor ondernemers zijn.

Voor economische activiteiten biedt de Wet M&O ondernemers bescherming. Als een ondernemer van mening is dat een zbo of agentschap zich niet aan de gedragsregels van deze wet houdt, kan hij of zij dit melden bij de Autoriteit Consument & Markt (ACM). De ACM heeft de taak om hierop toe te zien en kan handhavend optreden. Mocht de ACM de klacht niet gegrond verklaren, dan staat het de ondernemer vrij om de zaak voor te leggen aan de rechter.

Voor activiteiten die onder de publieke taak van een zbo of agentschap vallen, kunnen ondernemers altijd het gesprek aangaan met het betreffende bestuursorgaan of het verantwoordelijke ministerie. Soms kan een klacht of een goed gesprek al tot een oplossing leiden. Zo heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bijvoorbeeld een eigen klachtenfunctionaris die klachten van ondernemers behandelt, namelijk de eerder genoemde CNO.

Het kan ook gebeuren dat het niet lukt om tot een oplossing te komen en de zbo of het agentschap en de ondernemer van mening blijven verschillen over de invulling van de publieke taak. Dan kunnen ondernemers alsnog een klacht indienen bij de ACM op grond dat de zbo het agentschap zich niet aan de gedragsregel houdt. De ACM kan dan beoordelen of er sprake is van een economische activiteit en de zbo of het agentschap zich aan de gedragsregels moet houden. Ook hier geldt: als de ondernemer het niet eens is met het oordeel van de ACM, kan hij of zij de rechter inschakelen.

³ Artikel 3, lid 1 sub g, van de Wet taken meteorologie en seismologie en Artikel 11, lid 1 sub e van de Regeling taken meteorologie en seismologie.

⁴ Artikel 7 van de Wet taken meteorologie en seismologie.

⁵ Artikel 5 van de Wet taken meteorologie en seismologie.

In het debat zijn van de zijde van de Kamer ook zorgen geuit over beroepsprocedures bij de rechter van bestuursorganen van de Rijksoverheid die het oneens zijn met een besluit van de ACM. Dit kan de nodige impact hebben op de ondernemers die bij een dergelijk besluit betrokken zijn. Van de Rijksoverheid mag daarom worden verwacht terughoudend te zijn met procedures en daar uiterst zorgvuldig mee om te gaan. Er kunnen evenwel gegronde redenen zijn voor de overheid om wel procedures te voeren. Dit zijn algemeen geldende uitgangspunten die ook hier van toepassing zijn.⁶

Als een ondernemer schade heeft geleden door onrechtmatig handelen, dan heeft deze recht op schadevergoeding. Als de ondernemer er niet uitkomt met de zbo of het agentschap, dan kan de zaak worden voorgelegd aan de civiele rechter. Dit is de gebruikelijke weg voor burgers en bedrijven die schade hebben geleden als gevolg van onrechtmatig overheidshandelen.

Amendement nr. 18 van het lid Kisteman

Economische activiteiten van bestuursorganen die producten en diensten aan elkaar leveren om hun publieke taak te kunnen uitvoeren, zijn uitgezonderd van de Wet M&O.⁷

Door het lid Kisteman is in het debat naar voren gebracht dat dit mogelijk leidt tot een ongelijk speelveld met private aanbieders die op dezelfde markt actief zijn. Met het door het lid Kisteman voorgestelde amendement zou deze uitzondering geschrapt worden en zouden bestuursorganen voor deze economische activiteiten zich wél aan de gedragsregels moeten houden óf een algemeen belang besluit moeten nemen.

Tijdens het debat heb ik dit amendement ontraden omdat het schrappen van deze uitzondering naar mijn mening te hoge drempels zou opwerpen voor de publiek-publieke samenwerking tussen overheden. Denk daarbij aan het voorbeeld dat ook tijdens het debat is genoemd van een gemeente die haar veegwagen uitleent aan een andere gemeente. Maar er zijn ook veel andere vormen van samenwerking, zoals het uitlenen van personeel, gezamenlijk gebruik van ICT-middelen en het beschikbaar stellen van expertise, waarbij de verplichting tot naleven van de gedragsregels zou resulteren in disproportionele lasten voor bestuursorganen en mogelijk ook gewenste efficiënte vormen van publiek-publieke samenwerking zouden ontmoedigen. Naar mijn mening druist dit in tegen de principes van een efficiënte slagvaardige overheid waarbij we publieke middelen zo doelmatig mogelijk inzetten en bestuursorganen juist gebruik maken van de kennis en kunde die bij andere bestuursorganen aanwezig is. Daarnaast brengt dit ook extra administratieve lasten voor bestuursorganen met zich mee.

Bovendien heeft deze uitzondering geen betrekking op activiteiten in het grijze gebied, omdat die activiteiten per definitie niet onder de reikwijdte van de Wet M&O vallen.

Tot slot

⁶ Zie de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over de Staat als procespartij (Kamerstukken II, 2024/25, 29279, nr. 980).

⁷ Artikel 25h Mededingingswet

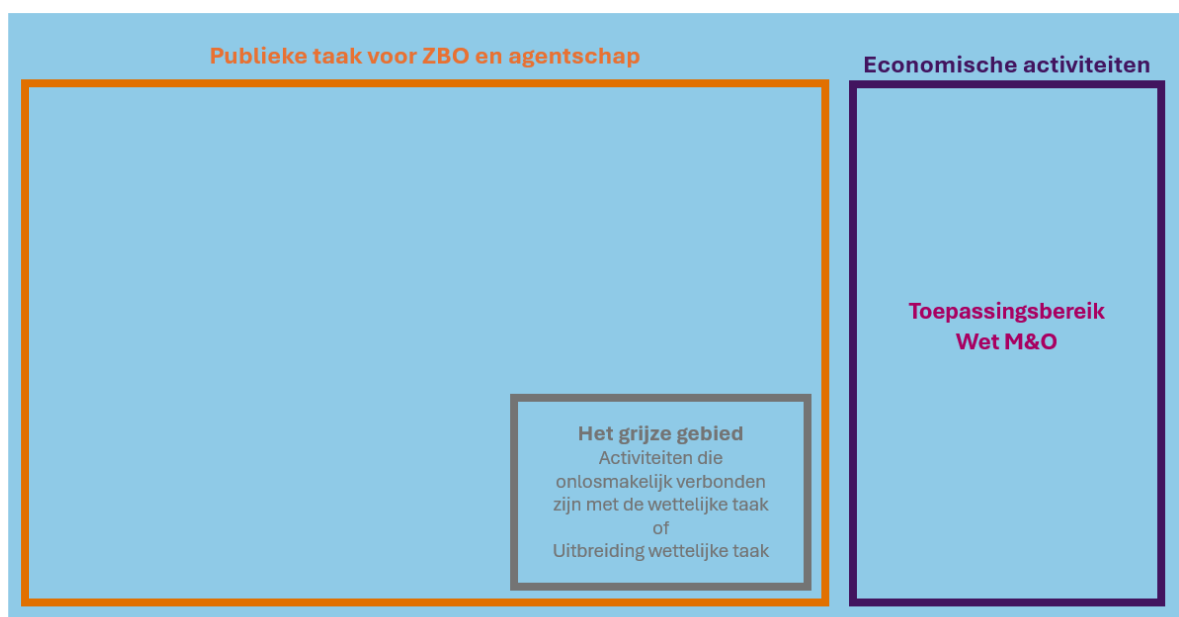
Ik vind het belangrijk dat er voldoende waarborgen zijn om oneerlijke concurrentie te voorkomen. Tegelijkertijd moet er voldoende ruimte zijn voor zbo's en agentschappen om hun publieke taken op een goede wijze te vervullen zodat het publieke belang wordt gediend. De aangescherpte Wet M&O brengt daarin een betere balans omdat deze voorziet in extra waarborgen zodat de belangen van ondernemers beter worden meegewogen. Dat wil niet zeggen dat dit altijd goed gaat en ik zal signalen die mij daarover bereiken serieus oppakken.

Kort na het debat heb ik een brief ontvangen namens een aantal brancheverenigingen die aangeven hinder te ondervinden van oneerlijke concurrentie door een aantal zbo's, agentschappen en uitvoeringsorganisaties die onder deze instellingen vallen. Zoals ik tijdens het debat heb toegezegd zal ik in gesprek te gaan met ondernemers die oneerlijke concurrentie ervaren en dit waar relevant ook aan te kaarten bij mijn collega bewindspersonen indien zij verantwoordelijkheid hebben voor een zbo of agentschap waarover klachten zijn.

Heleen Herbert
Minister van Economische Zaken en Klimaat

Bijlage 1: Schematisch overzicht

Taakopdracht van ZBO's en agentschappen zoals beschreven in wetgeving



Bijlage 2: Overzicht genoemde zbo's en agentschappen en hun evaluaties

ZBO of agentschap:	Meest recente evaluatie:	Volgende evaluatie uiterlijk verwacht:
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	2022 (Kamerbrief)	2027
Kamer van Koophandel (KvK)	2026 (Kamerbrief)	2031
Staatsbosbeheer	2023 (Kamerbrief)	2027
Kadaster	2026 (Kamerbrief)	2031
Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)	2023 (Kamerbrief)	2028