



Fair Trade Curaçao: van inzet naar impact

Evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid van de Landsverordening inzake concurrentie en de Fair Trade Authority Curaçao

Eindrapport

17-3-2024

Koert van Buiren en Cees van Gent

In opdracht van:

Fair Trade Curaçao: van inzet naar impact

Evaluatie van doeltreffendheid en doelmatigheid van de Landsverordening inzake concurrentie en de Fair Trade Authority Curaçao

Auteurs: Koert van Buiren en Cees van Gent

Amsterdam, Economisch Bureau Amsterdam, maart 2024

Herengracht 514, 1017 CC Amsterdam

In opdracht van:



Economisch Bureau Amsterdam staat voor een integrale aanpak: gedegen economische analyses, doelgerichte oplossingen en effectieve implementatie. Economisch Bureau Amsterdam helpt organisaties bij het nemen en implementeren van beslissingen. Met onderzoek, advies en interim-opdrachten.

Economisch Bureau Amsterdam streeft ernaar een verantwoordelijk bedrijf te zijn dat een maatschappelijke bijdrage levert. Dat doen we door sponsoring van maatschappelijke en sociale activiteiten, door CO2-compensatie en door het delen van kennis en informatie. Zie onze data-tool [Caribbean Analytics and Statistics](#).

Samenvatting

Het mededingingstoezicht op Curaçao bestaat sinds 2017. De toezichhoudende instantie moest sindsdien geheel worden opgebouwd en zich positioneren in de Curaçaose samenleving. Daarbij opereert de jonge toezichhouder in een complex beleidsterrein. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen in dit rapport dienen in het licht van deze context te worden beschouwd.

Instrumenten, middelen en activiteiten

Op 1 april 2016 trad een deel van de Landsverordening inzake concurrentie (Lvic) in werking en werd de *Fair Trade Authority Curaçao* (FTAC) opgericht. Op 1 september 2017 trad de Lvic als geheel in werking en zijn ook het materiële mededingingstoezicht en de verbodsbepalingen ten aanzien van kartelvorming en misbruik van economische machtsposities van kracht, en dienen concentraties bij de FTAC gemeld te worden.

De Lvic regelt de instelling van de FTAC en zijn juridische status van zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De materiële bepalingen van de Lvic bevatten een verbod op kartelafspraken, een verbod op misbruik van economische machtsposities en een meldingsplicht bij concentraties (fusies en overnames). De FTAC is belast met de handhaving van de bepalingen in de Lvic. Daartoe kent de Lvic aan de FTAC verschillende bevoegdheden toe, waaronder het geven van een bindende aanwijzing en het opleggen van een boete en een last onder dwangsom.

Het bestuur van de FTAC bestaat op dit moment uit drie leden en wordt ondersteund door een bureau dat – gemiddeld over de periode 2017-2022 – bestond uit zeven *full-time* medewerkers. De FTAC wordt bekostigd vanuit de begroting van het land Curaçao. De aan de FTAC toegekende middelen daalden van ANG 2,2 miljoen in 2018 naar ANG 1,5 miljoen in 2023. Voor 2024 is een stijging naar ANG 1,8 miljoen voorzien.

De beoogde activiteiten van de FTAC zijn vrijwel allemaal gerealiseerd of gedeeltelijk gerealiseerd. Tabel 1 vat de realisatie van activiteiten van de FTAC samen.

Tabel 1 Samenvattend beeld realisatie van activiteiten FTAC.

Beoogde activiteiten, (beleidstheorie)		Realisatie
Activiteiten		
B.1	Samenwerking met ACM, BT&P, CBCS, FpK en de UoC	Gedeeltelijk gerealiseerd
B.2	Voorlichting, informele zienswijzen en informatievoorziening	Gerealiseerd
B.3	Sector- en marktonderzoeken	Niet gerealiseerd
B.4	Mededingingsrechtelijke onderzoeken	Gerealiseerd
B.5	Advocacy (adviesrapporten)	Gedeeltelijk gerealiseerd
B.6	Behandeling klachten, signalen, ontheffingsaanvragen, meldingen, beroep en bezwaar	Gerealiseerd
B.7	Opleiding en training	Gerealiseerd
B.8	Planning en verantwoording	Gedeeltelijk gerealiseerd

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024).

Doeltreffendheid

De beoogde directe beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijnevolgen vormen tezamen met ingezette middelen en activiteiten de beleidstheorie van de Lvic en de FTAC. Het mededingingstoezicht is erop gericht concurrentieverstorend gedrag van ondernemingen en concurrentieverstorend beleid van de overheid in te perken, en er zo voor te zorgen dat consumentenbelangen worden geborgd en het ondernemings- en investeringsklimaat wordt verbeterd.

Door middel van empirische analyse is getoetst in welke mate de doelen zijn bereikt en wat de bijdrage was van de Lvic en de FTAC aan het doelbereik (doeltreffendheid); en in welke mate dat efficiënt is gebeurd (doelmatigheid). De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel 2.

De beoogde directe beleidsresultaten (C) zijn gedeeltelijk gerealiseerd. De beoogde maatschappelijke effecten (D) en langetermijnevolgen zijn gedeeltelijk of niet gerealiseerd; of de realisatie ervan is niet goed te meten. Daarbij speelt dat de maatschappelijke effecten en langetermijnevolgen van mededingingstoezicht zich veelal op langere termijn manifesteren en het niet realistisch is te verwachten dat de Lvic en de FTAC na vijf jaar al volledig doeltreffend zijn.

Tabel 2 Samenvattend beeld doelrealisatie en doeltreffendheid Lvic en FTAC.

Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)		Doeltreffendheid
Directe beleidsresultaten		
C.1	Detectie mededingingsbeperkende gedragen en concurrentieverstorend beleid	Gedeeltelijk doeltreffend
C.2	Vaststellen overtredingen kartelverbod	Gedeeltelijk doeltreffend
C.3	Vaststellen overtredingen verbod op misbruik machtspositie	Niet doeltreffend
C.4	Formele aanwijzingen en sanctiebesluiten	Gedeeltelijk doeltreffend
C.5	Registreren en monitoren gevolgen fusies en overnames	Gedeeltelijk doeltreffend
Maatschappelijke effecten		
D.1	Meer concurrentie, lagere prijzen, meer keuzemogelijkheden, meer innovatie en verbeterde toetreding tot markten	Niet te beoordelen
D.2	Minder markt- en concurrentieverstorend overheidsbeleid	Niet doeltreffend
D.3	Draagvlak in de samenleving en self-enforcement bedrijfsleven	Gedeeltelijk doeltreffend
Langetermijngevolgen		
E.1	Verbeterd ondernemings- en investeringsklimaat	Gedeeltelijk doeltreffend
E.2	Economische groei en eerlijke verdeling van welvaart	Niet te beoordelen/manifesteert zich pas op lange termijn

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024).

Doelmatigheid

Er is sprake van gedeeltelijke doelmatigheid in de uitvoering van de Lvic en de FTAC, omdat de beoogde directe beleidsresultaten deels zijn gerealiseerd. Vooral bij sancties met betrekking tot *hardcore* mededingingsovertredingen, ongevraagde adviezen met betrekking tot de gevolgen voor concurrentie van wet- en regelgeving, en het volgen en onderzoeken van de gevolgen van grote concentraties, is verbetering mogelijk. Realisatie daarvan zal de doelmatigheid van de Lvic en de FTAC wezenlijk ten goede kunnen komen.

De gedeeltelijke doelmatigheid in de uitvoering (realisatie van beoogde directe resultaten) van de Lvic en de FTAC dient niet verward te worden met de operationele, bedrijfsmatige doelmatigheid van het FTAC, die niet is beoordeeld in deze evaluatie. Wel kan op basis van het evaluatieonderzoek in algemene zin worden geconstateerd dat de professionaliteit van het bureau hoog is, en dat er sprake is van onvoldoende middelen en capaciteit bij het bureau om alle taken adequaat in te vullen.

Doelmatigheid van het beleid (realisatie van beoogde maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen) van de Lvic en de FTAC is niet goed te beoordelen doordat er geen vervolgmetingen zijn uitgevoerd op de nulmetingen uit 2011. Hierdoor is niet duidelijk in welke mate de beoogde maatschappelijke effecten van meer concurrentie, lagere prijzen, meer keuzemogelijkheden, meer innovatie, verbeterde toegang tot markten zijn bereikt. Voor wat betreft de overige beoogde maatschappelijke effecten en langetermijngevolgen is sprake van gedeeltelijke doelmatigheid van het beleid. Het toezicht heeft voor zover kan worden waargenomen niet geleid tot minder concurrentieverstorende wet- en regelgeving. Wel is er sprake van een verbetering van het ondernemings- en investeringsklimaat en van enig draagvlak voor het toezicht en van *self-enforcement* door bedrijven. De gevolgen voor economische groei en de verdeling van welvaart kunnen pas op langere termijn beoordeeld worden.

Wanneer actiever wordt ingezet op ongevraagde adviezen over concurrentieverstorend overheidsbeleid, op sector- en marktonderzoek, op mededingingsproblemen met een hoge maatschappelijke relevantie, en op samenwerking met collega toezichthouders, dan kunnen met dezelfde middelen meer van de directe beleidsdoelen en beoogde maatschappelijke effecten worden bereikt en komen de beoogde langetermijngevolgen meer in beeld.

Functioneren FTAC

Naast de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid is onderzocht of de FTAC zich over de evaluatieperiode heeft ontwikkeld tot een effectieve toezichthouder op de mededinging in Curaçao. Tabel 3 toont samengevat de conclusies ten aanzien van het functioneren van de FTAC.

Tabel 3 Conclusies functioneren FTAC naar thema.

Thema	Conclusies
Missiegericht	Het ontbreekt de FTAC aan een duidelijk geformuleerde en breed gecommuniceerde en gedragen missie en visie.
Selectief	De jaarplannen en jaarverslagen worden steeds compleet en op tijd afgerond. Aandachtspunt is dat de jaarplannen voornemens bevatten die vaak niet gerealiseerd worden en waarover geen verantwoording wordt afgelegd.
Reflectief	Er is voldoende aandacht voor reflectie over relevante, nieuwe ontwikkelingen, zowel bij staf als bestuur. Aandachtspunt is de prioritering van initiatieven.
Effectgericht	De FTAC heeft succesvol een reputatie opgebouwd als het gaat om de meldingsplicht bij concentraties. Bij overtredingen van het kartelverbod is dat nog niet het geval. Ook wordt geen opvolging gegeven aan de gegeven adviezen (monitoring).

Thema	Conclusies
Samenwerkend	Van samenwerking met collega toezichhouders is nagenoeg geen sprake, ondanks de overeenkomsten die daartoe zijn gesloten. Er was sprake van beperkte responsiviteit bij samenwerkingspartners. De FTAC had, als initiërende en vragende partij in deze, meer kunnen doen om deze samenwerking vruchtbare betekenis te geven.
Onafhankelijk	Er zijn geen aanwijzingen dat er sprake is geweest van actieve, directe inbreuken op de onafhankelijkheid van de FTAC. Indirecte beïnvloeding in de vorm van terughoudendheid om sectoren of ondernemingen aan te pakken waarbij sprake is een persoonlijke betrokkenheid, is een aandachtspunt. Er is sprake van een houding van professionele distantie.
Transparant	De FTAC heeft veel aandacht besteed aan communicatie in de eerste jaren van haar bestaan en legt daar verantwoording over af. Tevens worden klachten, meldingen en signalen geprotocolleerd en gepubliceerd. Informatie is goed vindbaar op de website van de FTAC. Aandachtspunt is het informeren van betrokkenen over wat er met hun signaal of klacht gebeurt.
Professioneel	Er is sprake van een staf met een professionele houding, zowel voor wat betreft de taken en werkzaamheden alsook richting externe stakeholders. Wel is er sprake van kwetsbaarheid vanwege de beperkte en afnemende budgetten. Er bestaan grote verschillen in achtergrond, opleiding en training tussen de staf en individuele bestuursleden. De zelfevaluatie van het bestuur dient geprofessionaliseerd te worden.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024).

Aanbevelingen

Er zijn verschillende verbeterpunten die kunnen bijdragen aan een hogere doeltreffendheid en daarmee, gegeven de inzet van het huidige instrumentarium en middelen, aan een hogere doelmatigheid. Hiertoe wordt het volgende aanbevolen:

- Zorg voor verbeterd zicht door de FTAC op het veld van fusies en overnames en verbeter het meldingsproces door de nationale omzeldrempel te verlagen en deze als het enige criterium voor de meldingsplicht te laten gelden. Overweeg daarbij een bescheiden *filing fee* te introduceren om de kosten van het proces te dekken.
- Versterk de relevante (mededingingsrechtelijk en mededingingseconomische) kennis binnen het bestuur van de FTAC, verken parallelle aanstelling van de bestuursvoorzitter van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) bij de FTAC en de Aruba Fair Trade Authority (AFTA), en breng het budget terug op het (voor inflatie gecorrigeerde) niveau van 2018.
- Laat de functionele scheiding tussen opsporing en sanctionering vervallen en versterk het proces van *checks and balances*.
- Activeer, herzie en evalueer de samenwerkingen met collega toezichhouders en met andere organisaties.
- Verbeter de zichtbaarheid van, en de beeldvorming over de FTAC door een sterkere publieke profilering van de bestuursvoorzitter, betere opvolging van signalen en klachten, en actievere houding ten opzichte van gevraagde en ongevraagde adviezen met betrekking tot concurrentieverstorende wet- en regelgeving.
- Ontwerp en implementeer een eenvoudige clementieregeling in de vorm van een uitvoeringsregeling.
- Bereid de toevoeging van consumentenbescherming aan het takenpakket van de FTAC voor in samenwerking met de *Fundashon pa Konsumidó* (FpK) en met de ACM.
- Analyseer de sinds 2017 gemelde concentraties alsnog op risico's voor de mededinging en weeg op basis daarvan, en op basis van een analyse van kosten en baten, af of materiële concentratietoetsing wenselijk is. Overweeg daarbij een kostenefficiënte vorm van *hard and fast rules*, omkering van de bewijslast en invoering van *filing fees*.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	7
2. Conceptueel kader	8
3. Empirische toetsing.....	16
4. Analyse functioneren FTAC.....	24
5. Conclusies en aanbevelingen	37
Bijlage A. Bronnenlijst	43

1. Inleiding

Aanleiding

Op 1 april 2016 trad een deel van de Landsverordening inzake concurrentie (Lvic) in werking en werd de Fair Trade Authority Curaçao (FTAC) opgericht. Vanaf 1 september 2017 trad de Lvic als geheel in werking en werden daarmee ook het materiële toezicht en de verbodsbepalingen met betrekking tot kartelvorming en misbruik van economische machtsposities van kracht. Door deze gefaseerde inwerkingtreding van de Lvic werd tijd ingeruimd om de FTAC als organisatie op en in te richten.

De FTAC is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat belast is met mededingingstoezicht op Curaçao. De FTAC opereert in een complex economisch en bestuurlijk krachtenveld waarin grote economische en politieke belangen een rol kunnen spelen. Er is voor gekozen de FTAC in te richten als een geïntegreerde toezichthouder. Dat wil zeggen een toezichthouder die zowel de rol van handhaver van de mededingingsregels en onderzoeker van verboden mededingingsbeperkingen, combineert met de sanctionerende rol bij overtredingen. Dit stelt hoge eisen aan de organisatie.

Daarnaast is de Lvic gebaseerd op een set van regels die de principes van het Europese en Nederlandse mededingingsrecht weerspiegelen, maar waarbij ervoor gekozen is om op onderdelen daarvan af te wijken vanwege de specifieke Curaçaose omstandigheden. Voorbeelden hiervan zijn de 60 procent marktaandeelgrens bij economische machtsposities en de 30 procent marktaandeelgrens bij niet-per se verboden mededingingsbeperkingen.

Aan de inwerkingtreding van de Lvic ging een uitgebreid traject vooraf waarin onderzoek is gedaan naar de concurrentie in verschillende sectoren in Curaçao, er een nulmeting is gedaan ten behoeve van toekomstige monitoring en effectmeting, er advies is gegeven over de vormgeving van het Curaçaose mededingingsbeleid, stakeholders zijn geconsulteerd, en het wetgevend traject is doorlopen.

Artikel 2.24 van de Lvic regelt dat elke vijf jaar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het functioneren van de FTAC wordt geëvalueerd. Artikel 10.3 regelt dat elke vijf jaar de doeltreffendheid van de Lvic wordt geëvalueerd.

Het Ministerie van Economische Ontwikkeling van Curaçao (MEO) heeft Economisch Bureau Amsterdam (EBA) opdracht gegeven dit evaluatieonderzoek uit te voeren. Het evaluatieonderzoek ziet toe op zowel de Lvic als de FTAC.

Dit rapport bevat de resultaten van het evaluatieonderzoek.

Opbouw van dit rapport

Dit rapport beschrijft achtereenvolgens:

- Het conceptueel kader dat bestaat uit een beschrijving van de Lvic en de FTAC, en van de beleidstheorie die op basis van dossieronderzoek en interviews is gereconstrueerd (hoofdstuk 2);
- De werking van de Lvic en de FTAC aan de hand van empirische toetsing van de beleidstheorie (hoofdstuk 3);
- Een analyse van het functioneren van de FTAC aan de hand van een voor toezicht gangbaar analysekader (hoofdstuk 4);
- De conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Lvic en de FTAC en aanbevelingen gericht op verhoging van doeltreffendheid en de doelmatigheid (hoofdstuk 5).

2. Conceptueel kader

Instrument

Landsverordening inzake concurrentie

Op 1 april 2016 trad een deel van de Lvic in werking teneinde de FTAC in te richten, voorafgaand aan het materiële mededingingstoezicht. Vanaf 1 september 2017 is de Lvic als geheel in werking en zijn ook het materiële mededingingstoezicht en de verbodsbepalingen ten aanzien van kartelvorming en misbruik van economische machtsposities van kracht, en dienen concentraties bij de FTAC gemeld te worden.

De Lvic regelt de instelling van de FTAC; zijn juridische status van zelfstandig bestuursorgaan (zbo); de samenstelling, de benoeming en het ontslag van (leden van) het bestuur; de eisen die aan zijn leden worden gesteld; en de ondersteuning van het bestuur door middel van het uitvoerend bureau.

Hoofdstuk 3 van de Lvic verbiedt concurrentiebeperkende afspraken, besluiten en gedragingen door ondernemingen. Dit verbod staat bekend als het kartelverbod. Per-se verboden zijn: het bepalen van verkoopprijzen en -voorwaarden, het bepalen van inschrijfprijzen en -voorwaarden bij aanbestedingen, het beperken van productie of afzet, en het verdelen van markten. Dergelijke afspraken zijn altijd verboden ongeacht de daadwerkelijke uitwerking ervan op de markt. Afspraken, besluiten en gedragingen van ondernemingen die een gezamenlijk marktaandeel (op de relevante markt) van minder dan 30 procent hebben, zijn – voor zover deze niet onder de per-se verboden vallen – niet verboden. Ook kan de FTAC een ontheffing verlenen van de verboden – behoudens de per-se verboden – voor overeenkomsten en besluiten die bijdragen tot verbetering van de productie of tot verbetering van de technische of economische vooruitgang, mits een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt.

Hoofdstuk 4 van de Lvic verbiedt ondernemingen die over een economische machtspositie beschikken, deze positie te misbruiken. Van misbruik kan sprake zijn bij onder meer:

- Onbillijke aan- of verkoopprijzen; of bij onbillijke contractuele voorwaarden;
- Beperking van productie, afzet of technische ontwikkeling ten nadele van afnemers;
- Ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties.

De FTAC kan een onderneming die beschikt over een machtspositie verplichtingen opleggen, waaronder de verplichting om:

- Informatie bekend te maken;
- Afnemers gelijk te behandelen;
- Goederen of diensten los te leveren van andere goederen of diensten;
- Een gescheiden administratie en boekhouding te voeren van kosten en opbrengsten van bepaalde goederen of diensten.

Hoofdstuk 5 van de Lvic verplicht ondernemingen die een fusie of overname aangaan tot het melden daarvan bij de FTAC. Deze meldingsplicht geldt alleen voor concentraties waarbij de gezamenlijke omzet van de betrokken ondernemingen meer dan ANG 125 miljoen per jaar bedraagt, waarbij de omzet van tenminste twee van de betrokken ondernemingen op Curaçao minstens ANG 15 miljoen per jaar bedraagt, of de betrokken ondernemingen als gevolg van de concentratie een gezamenlijk marktaandeel van 30 procent of meer verkrijgen op de relevante markt(en).

De FTAC is belast met de handhaving van de bepalingen in de Lvic. Daartoe kent de Lvic aan de FTAC verschillende bevoegdheden toe. Deze bevoegdheden omvatten onder meer het eigenstandig of op verzoek verrichten van onderzoek, het vragen van inlichtingen en inzage in informatie, en het betreden van bedrijfsruimten en woningen.

In het geval van overtreding van het kartelverbod of het verbod op misbruik van een economische machtspositie, kan de FTAC een bindende aanwijzing geven, een bestuurlijke boete geven, en een last onder dwangsom opleggen. Een bestuurlijke boete bedraagt maximaal ANG 1 miljoen of, als dat meer is, 10 procent van de omzet van de bij de overtreding betrokken onderneming(en). In geval van het niet of niet juist melden van concentraties kan de FTAC een bestuurlijke boete opleggen van maximaal ANG 1 miljoen of, indien dat meer is, 1 procent van de omzet.

De Lvic regelt dat de Minister van Economische Ontwikkeling iedere vijf jaar een verslag over de doeltreffendheid van deze wet en van de FTAC aan de Staten en de Regering doet toekomen.

Fair Trade Authority Curaçao

De FTAC is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en bestaat uit drie tot vijf (bestuurs)leden die bij landsbesluit worden benoemd, herbenoemd en ontslagen. De leden hebben op persoonlijke titel zitting in de FTAC en voeren hun functie uit zonder last of ruggenspraak. Zij worden benoemd door een benoemingscommissie bestaande uit een externe deskundige op het gebied van werving en selectie, de president van het Gemeenschappelijk hof van Justitie en een lid van de FTAC. Leden van de FTAC dienen onder meer deskundig te zijn op het gebied van bestuursrecht, mededingingsrecht of consumentenrecht, geen belangen te hebben bij instellingen of bedrijven in Curaçao waardoor twijfel zou kunnen ontstaan over hun onpartijdigheid, en kunnen geen functie vervullen in het openbaar bestuur of in de politiek van Curaçao.¹

Een bureau ondersteunt (het bestuur van) de FTAC. Het personeel van het bureau wordt aangesteld, geschorst en ontslagen door het (het bestuur van) de FTAC. Personeel van het bureau wordt aangesteld op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.

De FTAC heeft tot algemene taak uitvoering te geven aan de Lvic en andere landsverordeningen voor zover dat daarin is bepaald. Specifieke taken en bevoegdheden zijn onder meer:

- Het uit eigen beweging doen van marktonderzoek en daarover publiceren;
- Het op verzoek van de Minister van Economische Ontwikkeling of van andere Ministers, of het uit eigen beweging, advies uitbrengen over de effecten voor de concurrentie van voorgenomen of bestaande wetgeving;
- Het geven van bindende aanwijzingen, bestuurlijke boetes of last onder dwangsommen in geval van overtredingen van de mededingingsregels.

De Minister van Economische Ontwikkeling kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de aan de FTAC toegekende bevoegdheden; deze beleidsregels kunnen echter geen betrekking hebben op concrete zaken. Indien de FTAC bij de uitoefening van haar taak ernstig in gebreke blijft, kan de Minister van Economische Ontwikkeling de noodzakelijke voorzieningen treffen.

De FTAC wordt bekostigd vanuit de begroting van het land Curaçao. Geïnde dwangsommen en boetes vloeien terug in de algemene middelen van het land Curaçao. De begroting van de FTAC behoeft goedkeuring van de Minister van Economische Ontwikkeling.

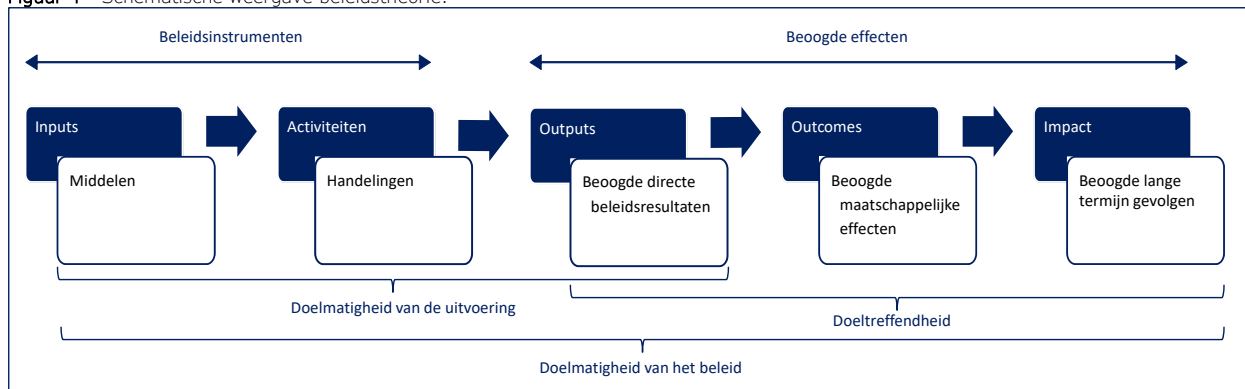
Jaarlijks doet de FTAC verslag van de verrichtte werkzaamheden, van het gevoerde beleid, van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de werkzaamheden en de werkwijze, en van uitgaven, inkomsten en bezittingen.

Beleidstheorie

De basis voor het onderzoeken en beoordelen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Lvic en de FTAC wordt gevormd door de zogenaamde beleidstheorie. De beleidstheorie beschrijft de onderbouwing van het te voeren beleid met behulp van een doelenboom. De beleidstheorie geeft aan hoe de middelen (*inputs*) theoretisch leiden tot het behalen van de doelstellingen. De activiteiten zijn de handelingen die in het kader van toezicht en handhaving worden uitgevoerd; de *output* bestaat uit de directe resultaten van het beleid; de *outcome* betreft de maatschappelijke effecten. De *impact* bestaat uit de langetermijngevolgen van de instrumenten.

¹ Meer specifiek kunnen geen lid van de FTAC zijn: ambtenaren of medewerkers werkzaam in de semipublieke sector, leden van de Staten, de (plaatsvervangend) Gouverneur, leden van de Raad van Advies, leden van de Algemene Rekenkamer, leden van de Sociaal Economische Raad, de Ombudsman, (gevolmachtigd) ministers, (adjunct)secretarissen van de Raad van Ministers, leden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie, rechters, procureurs-generaals, advocaat-generaals, officieren van justitie, en griffiers van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

Figuur 4 Schematische weergave beleidstheorie.

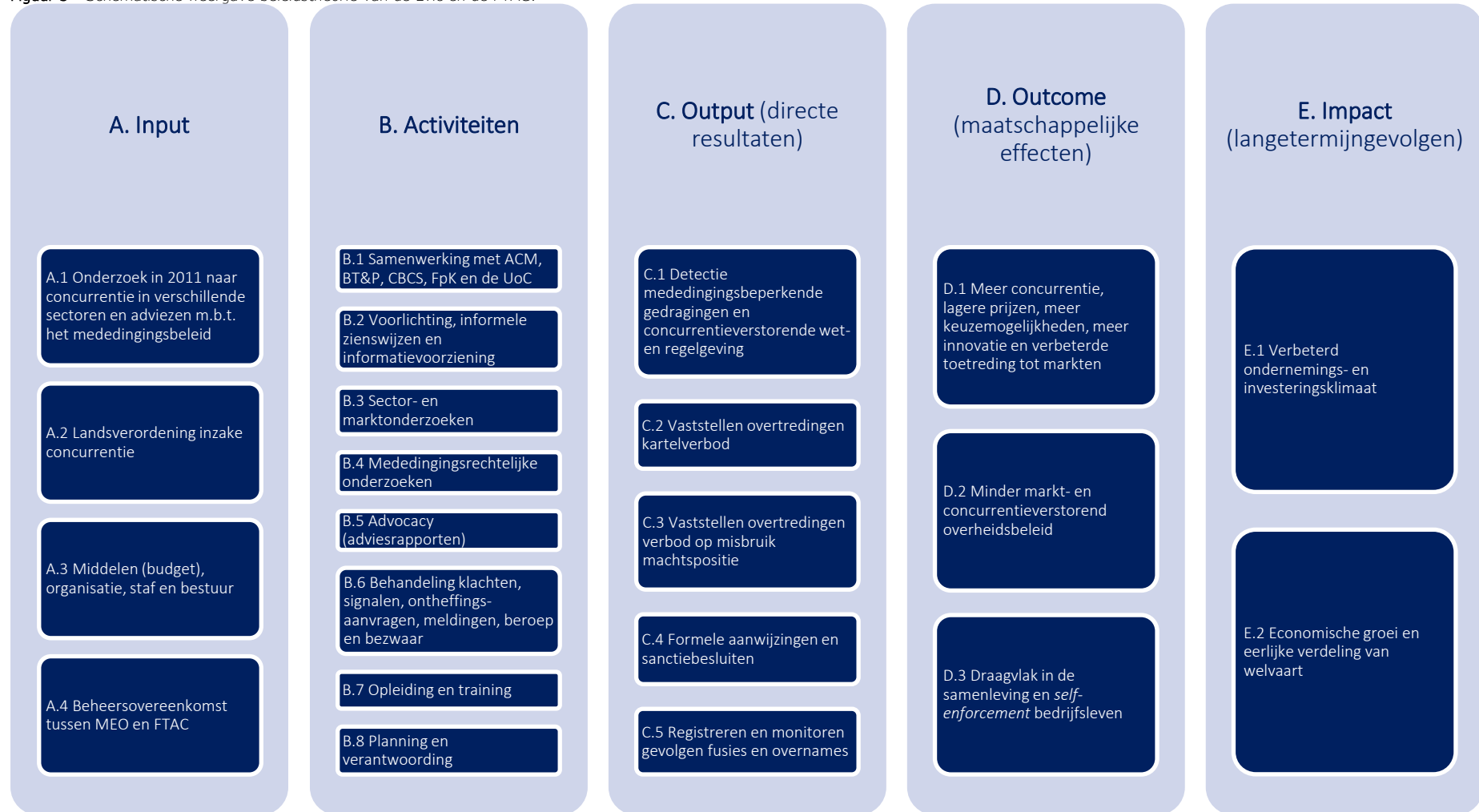


Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024).

De beleidstheorie van de Lvic en FTAC is voorafgaand aan de inzet van het beleidsinstrument niet expliciet uitgewerkt. Deze is daarom voor deze evaluatie gereconstrueerd op basis van dossieronderzoek.

In onderstaande figuur is de beleidstheorie schematisch en samengevat weergegeven. Na de figuur zijn de verschillende elementen van de beleidstheorie in volgorde van het schema beschreven.

Figuur 5 Schematische weergave beleidstheorie van de Lvic en de FTAC.



Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024).

A. Input

- **A.1** De basis van voor het mededingingsbeleid, de Lvic en de FTAC werd in 2011 gelegd met onderzoek en advies dat in het kader van het Sociaal Economisch Initiatief (SEI) van Curaçao werd uitgevoerd. Dit resulteerde in een zevental rapporten:
 - Resultaten van onderzoeken naar de concurrentie en potentiële mededingingsrechtelijke problemen in de volgende sectoren: levensmiddelen, bancaire producten, bouw van infrastructuur, geneesmiddelen en internet. Deze onderzoeken legden tal van problemen bloot in de effecten van bestaande wetgeving en beleid, en in gedrag van ondernemingen en dienden als startpunt voor onderzoek door de FTAC.
 - Een nulmeting met indicatoren voor marktwerking in de sectoren energie, bancaire producten, levensmiddelen, bouw, geneesmiddelen en internet. Deze nulmeting diende als basis om toekomstige ontwikkelingen in deze sectoren te kunnen monitoren en de effecten van het mededingingstoezicht te kunnen meten.
 - Een theoretische en empirische analyse van de kosten en baten van mededingingstoezicht.
 - Een beschrijving van voorbeelden van mededingingstoezicht in de Caribische regio en Nederland en een analyse van verschillende toezichtsmodellen.
 - Een *policy paper* en beslisdocument ten behoeve van de implementatie van het mededingingstoezicht.
 - Een concept Landsverordening inzake concurrentie.
 - Een communicatieplan.
- **A.2** In 2016 trad, nadat het wetgevingstraject was doorlopen, het deel van de Lvic inwerking waarmee de FTAC werd ingesteld. Op deze wijze kon de organisatie worden ingericht en konden de voorbereidingen worden getroffen voor uitvoering van de inhoudelijke taken en bevoegdheden, zoals toezicht op het kartelverbod, het verbod op misbruik van een economische machtspositie, de melding en monitoring van concentraties, en *advocacy*. In het advies met betrekking tot het mededingingsbeleid (zie A.1) was deze eerste periode voornamelijk bedoeld om invulling te geven aan de *advocacy*-taak en om de eerste mededingingszaken voor te bereiden. De onderzoeken uit 2011 (zie A.1) dienden daarvoor als basis. Doordat het eerste bestuur van de FTAC pas op 1 april 2017 werd benoemd, kon de inrichting van de organisatie, de aanstelling van personeel van het bureau, en daardoor de uitvoering van de *advocacy*-taak minder voortvarend ter hand worden genomen dan was beoogd. In september 2017 traden de overige bepalingen van de Lvic in werking; vanaf dat moment gold op Curaçao het kartelverbod, het verbod op misbruik van economische machtsposities, en de meldingsplicht bij concentraties.
- **A.3** De middelen gemoeid met de Lvic en de FTAC bestaan primair uit de financiële begroting en de inzet van menskracht door de FTAC en het bureau. Daarnaast besteedt MEO middelen (financieel, menskracht) aan het mededingingsbeleid. De financiële middelen en het aantal fte van de FTAC is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 6 Financiële en personele middelen FTAC.

ANG	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Geadviseerde begroting ²	1.000.000	2.800.000	3.100.000	3.700.000	3.700.000	3.700.000	3.700.000	3.700.000
Begroting volgens MvT ³	1.400.000	2.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000
Begroting FTAC ⁴	n.b.	2.232.506	2.234.887	2.244.855	2.121.304	1.878.221	1.811.530	1.761.902
Toegekende middelen, MEO	1.144.529	2.214.506 ⁵	2.123.143	1.182.050	1.502.000	1.592.120	1.501.999	1.761.902
Gerealiseerde middelen, FTAC	1.036.657	2.040.346	1.656.806	1.420.050	1.502.000	1.512.150	1.501.999	-
Onderuitputting (+)/overschrijding (-), FTAC ⁶	107.872	174.160	466.337	-238.000	0	79.970	0	-
Bureau FTAC (# fte) ⁷	7,5	7,5	5,5	7,4	6,5	6,8	n.b.	-

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. jaarplannen en jaarverslagen FTAC.

De tabel laat zien dat de jaarlijkse begroting van de FTAC wezenlijk lager is dan was voorzien in het adviestraject met betrekking tot het mededingingsbeleid, en dat de begroting sinds 2021 krimpt. Ook is de begroting van de FTAC steeds lager dan de begroting zoals in de MvT van de Lvic is opgenomen. De door MEO toegekende middelen zijn steeds lager dan de door de FTAC begrote middelen. Voor

² Dit betreft de begroting zoals in 2011 werd geadviseerd in het *policy paper* mededingingsbeleid.

³ De Memorie van Toelichting bij de Lvic bevat een begroting voor de jaren 2015 tot en met 2018. In deze tabel zijn deze jaren doorgeschoven naar 2017 tot en met 2000 en verder vanwege de latere dan destijds beoogde invoering van de Lvic.

⁴ Dit betreft de begrote middelen zoals opgenomen in de jaarplannen van de FTAC.

⁵ Inclusief een terugstorting.

⁶ Deze middelen zijn teruggestort aan (in geval van onderuitputting) of verrekend met (in geval van overschrijding) MEO.

⁷ Per einde jaar.

2024 is echter een stijging voorzien. Tot slot was er in verschillende jaren een – soms forse – onderuitputting van het toegekende budget en stortte de FTAC deze middelen terug aan MEO.

- **A.4** MEO en de FTAC hebben afspraken gemaakt middels beheersovereenkomsten.⁸ In de beheersovereenkomsten worden de taken en verantwoordelijkheden van de Minister van Economische Ontwikkeling en van de FTAC zoals opgenomen in de Lvic nader uitgewerkt en omschreven. Zo wordt onder meer afgesproken dat de FTAC de jaarlijks te leveren prestaties specificeert in een jaarplan dat ter goedkeuring aan de Minister wordt aangeboden en dat de FTAC jaarlijks overleg voert met stakeholders (waaronder de Minister, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en vertegenwoordigers van consumenten) over de voorgenomen aandachtsgebieden. Ook zijn afspraken gemaakt over de begroting en de verantwoording, het functioneren van de organisatie, de adviestaken, het verstrekken van inlichtingen, communicatie, externe contacten, etc.

B. Activiteiten

- **B.1** De FTAC is in haar beginperiode samenwerkingsovereenkomsten aangegaan met de Nederlandse Autoriteit Consument en Markt (ACM), Bureau Telecommunicatie en Post (BT&P), de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS), de *Fundashon pa Konsumidó* (FpK) en de *University of Curaçao* (UoC).
 - De samenwerkingsovereenkomst met de ACM is erop gericht de efficiëntie en de doelgerichtheid van het toezicht te bevorderen, onder meer door het uitwisselen van informatie en inlichtingen en het maken van nadere werkafspraken. De samenwerkingsovereenkomst dateert van december 2018 en zou na uiterlijk vijf jaar worden geëvalueerd.
 - De samenwerkingsovereenkomst met BT&P is erop gericht de doeltreffendheid en doelmatigheid van de toezichthouders te verhogen onder meer door het uitwisselen van informatie, afstemming ingeval van samenloop van taken, en het elkaar met raad en daad bijstaan. Hiertoe spraken de FTAC en BT&P af ten minste ieder kwartaal regulier overleg met elkaar te voeren. De samenwerkingsovereenkomst dateert van juni 2018 en zou jaarlijks worden geëvalueerd.
 - De samenwerkingsovereenkomst met de CBCS is erop gericht de doeltreffendheid en doelmatigheid van de toezichthouders te verhogen onder meer door het uitwisselen van informatie, afstemming ingeval van samenloop van taken, en het elkaar met raad en daad bijstaan. Hiertoe spraken de FTAC en de CBCS af op reguliere basis overleg met elkaar te voeren. De samenwerkingsovereenkomst dateert van juli 2018 en zou jaarlijks worden geëvalueerd.
 - De samenwerkingsovereenkomst met de FpK is er onder meer op gericht de naleving van wetgeving te verhogen onder meer door gezamenlijke voorlichtingsactiviteiten te organiseren, informatie uit te wisselen, abonnees van de FpK te bevragen over concurrentie, en elkaar met raad en daad bijstaan. Hiertoe spraken de FTAC en FpK op reguliere basis overleg met elkaar te voeren. De samenwerkingsovereenkomst dateert van november 2018 en zou jaarlijks worden geëvalueerd.
 - De samenwerkingsovereenkomst met de UoC is er onder meer op gericht de ontwikkeling van het mededingingsrecht op Curaçao te bevorderen door het gezamenlijk aanbieden van een cursus mededingingsrecht, en het organiseren van lezingen en seminars. De samenwerkingsovereenkomst dateert van juli 2018, had alleen betrekking op het collegejaar 2018-2019 en zou op basis van evaluatie kunnen worden voortgezet.
- **B.2** Een belangrijke activiteit in het algemeen, en in de beginperiode van de FTAC in het bijzonder, behelst voorlichting, het geven van informele zienswijzen en informatievoorziening. Hiermee wordt aan het bedrijfsleven, consumenten en het brede publiek duidelijkheid verschaft over wat wel en niet mag onder de mededingingswet, hoe de FTAC bepaalde zaken in de wet interpreteert, en wat de werkwijze van de FTAC is.
- **B.3** De FTAC reageert niet alleen op klachten en signalen over mogelijk mededingingsbeperkend gedrag, maar voert ook zelf onderzoek uit om (risico's op) dergelijk op te sporen. In de jaarplannen neemt de FTAC zich voor dergelijk onderzoek op eigen initiatief (*ex officio*) uit te voeren in prioritaire sectoren, maar ook verzoek van de Minister van Economische Ontwikkeling of andere Ministers (vraag gestuurd).
- **B.4** Naast *ex officio* en vraag gestuurd onderzoek, doet de FTAC mededingingsrechtelijk onderzoek in zaken waarbij er signalen, klachten of vermoedens zijn van mededingingsbeperkend gedrag. Anders dan bij *ex officio* en vraag gestuurd onderzoek, waarbij de FTAC afhankelijk is van beschikbare en

⁸ Beheersovereenkomst 2017-2019 en Beheersovereenkomst 2020-2023. De Beheersovereenkomst 2020-2023 is stilzwijgend verlengd met één jaar tot november 2024.

vrijwillig verstrekte informatie, kan de toezichthouder in formele onderzoeken alle benodigde informatie opvragen. Partijen zijn wettelijk verplicht hieraan te voldoen.

- **B.5** Naast het toezicht op de gedragingen van bedrijven, adviseert de FTAC de overheid, gevraagd en ongevraagd, over het effect van voorgenomen of geldende regelgeving op de concurrentie. Dit staat bekend als *competition advocacy*.
- **B.6** FTAC behandelt ook mededingingsklachten, ontheffingsaanvragen en meldingen, en voert bezwaar- en beroepsprocedures. Deze zaken leiden altijd tot een beschikking.
- **B.7** Effectief mededingingstoezicht vereist gespecialiseerd en goed geschoold personeel op juridisch, economisch en methodologisch vlak. Daarnaast is van belang dat het personeel op de hoogte is van actuele ontwikkelingen in het vakgebied, waaronder jurisprudentie en de ontwikkeling van nieuwe markten en daaraan gerelateerde mededingingsvraagstukken. Een belangrijke activiteit van de FTAC is daarom opleiding en training van personeel en kennisuitwisseling met collega toezichthouders.
- **B.8** Tot slot, een effectieve toezichthouder 'doet wat hij zegt, en zegt wat hij doet'. Voor de verantwoordelijke Minister – maar ook voor het bedrijfsleven en voor consumenten – is van belang te weten welke activiteiten de FTAC van plan is te ondernemen, welke onderzoeken zij gaat doen, en welke prioriteiten zij stelt. En dat adequaat verslag wordt gedaan van de realisatie van deze voornemens en welke resultaten het heeft opgeleverd. Dat doet de FTAC middels jaarplannen, jaargenda's, consultaties en jaarverslagen.

C. Output (directe beleidsresultaten)

De directe beoogde beleidsresultaten die volgen uit de Lvic zijn de volgende:

- **C.1** Detectie van mededingingsbeperkende gedragingen en concurrentieverstorende wetgeving en beleid.
- **C.2** Vaststellen van overtredingen van het kartelverbod.
- **C.3** Vaststellen van overtredingen van het verbod op misbruik van economische machtsposities.
- **C.4** Het geven van formele aanwijzingen, het geven van boetes en het nemen van sanctiebesluiten.
- **C.5** Het registreren van concentraties en het monitoren van de gevolgen ervan voor de mededinging.⁹

D. Outcome (maatschappelijke effecten)

Het bestrijden van kartels en misbruik van economische macht is geen doel op zich, maar een middel teneinde gunstige maatschappelijke effecten te realiseren. Deze beoogde maatschappelijke effecten van het mededingingstoezicht op Curaçao zijn:

- **D.1** Meer concurrentie, lagere prijzen, meer keuzemogelijkheden, meer innovatie en verbeterde toetreding tot markten. Dit resulteert in een hogere, en meer eerlijke verdeling van maatschappelijke welvaart en geldt als het primaire, beoogde maatschappelijk effect van mededingingsbeleid.
- **D.2** Minder markt- en concurrentieverstorend overheidsbeleid. Een effectieve mededingingstoezichthouder zorgt niet alleen voor gezond concurrerend gedrag onder bedrijven, maar helpt de overheid ook bij het voorkomen van negatieve gevolgen van wetgeving en beleid voor de concurrentie. Er bestaan vele terreinen waar de overheid van Curaçao in belangrijke mate de concurrentie in positieve en negatieve zin kan beïnvloeden, veelal in sectoren die sterk voelbaar zijn voor de consument en/of een belangrijke doorwerking hebben naar andere sectoren van de economie. Voorbeelden zijn: de *makutu básico* voor eerste levensbehoeften, de regulering van telecommunicatiemarkten, de aanbesteding van infrastructurele projecten, de vormgeving en de uitvoering van belastingen, de regulering van de taximarkt, en concessieverlening voor exploitatie van de haven. Het mededingingsbeleid is er mede op gericht de overheid te helpen om markten als deze op een effectieve en maatschappelijk efficiënte manier te ordenen en te reguleren, met zo min mogelijk inperking van gezonde concurrentie.
- **D.3** Draagvlak in de samenleving en *self-enforcement* bedrijfsleven. Een effectieve concurrentiewaakhand kan op draagvlak en vertrouwen in de samenleving rekenen. Dat betekent niet alleen dat consumenten en bedrijven weten waar ze terecht kunnen met zorgen of klachten over concurrentie – en dat deze zorgen en klachten adequaat worden behandeld – maar ook dat bedrijven hun gedrag uit zichzelf aanpassen zodanig dat zij niet in strijd met de mededingingswet handelen (*self-enforcement*).

⁹ Het monitoren van concentraties volgt uit de in de Lvic opgenomen bepalingen en de MvT opgenomen toelichtingen met betrekking tot de evaluatie van de wet na vijf jaar en de beantwoording van de vraag of concentratietoezicht wenselijk is, de mogelijkheid om preventieve maatregelen op te leggen in verband met een machtspositie indien daar sprake van is, en de verplichting aan ondernemingen om de FTAC te informeren over de verwachte effecten van een concentratie.

E. Impact (langetermijnevolgen)

De beoogde directe beleidsresultaten en maatschappelijke effecten van het mededingingsbeleid, kennen een aantal langetermijnevolgen. Deze zijn:

- **E.1** Een verbeterd ondernemings- en investeringsklimaat. Effectief mededingingsbeleid draagt bij aan een gelijk speelveld, lagere toetredingsbarrières, meer investeringskansen en daarmee aan een gunstiger ondernemings- en investeringsklimaat.
- **E.2** Economische groei en een eerlijkere verdeling van welvaart. De onderzoeken uit 2011 hebben laten zien dat mededingingsbeleid een positieve bijdrage kan leveren aan de economische groei van Curaçao. Het onderzoek uit 2011 becijferde op basis van internationale studies dat effectief mededingingsbeleid tot een structurele hogere economische groei van het bbp van Curaçao kan leiden van 0,5 procentpunt. Ook becijferde het onderzoek de potentiële te realiseren welvaartswinsten, kostenbesparingen en herverdelingseffecten in de sectoren: levensmiddelen, elektriciteit en geneesmiddelen.

3. Empirische toetsing

Op basis van deskresearch en interviews met betrokkenen en stakeholders is getoetst in welke mate de beoogde activiteiten (B), directe beleidsresultaten (C), maatschappelijke effecten (D) en langetermijengevolgen (E) zijn gerealiseerd en vindt analyse plaats van de factoren die daarbij een rol spelen. De *inputs* (A) zoals beschreven in de beleidstheorie zijn gerealiseerd en worden in de empirische toetsing niet herhaald.

Deze empirische toetsing betreft louter een analyse van de mate waarin de voorgenomen activiteiten en de beoogde directe resultaten, maatschappelijke effecten en langetermijengevolgen zijn gerealiseerd en wat de bijdrage van de Lvic en de FTAC daaraan was. In hoofdstuk 4 wordt aan de hand van een thematische analyse van het functioneren van de FTAC nader ingegaan op de context en omstandigheden.

Een belangrijke opmerking vooraf bij de navolgende empirische toetsing is dat het mededingingstoezicht op Curaçao pas sinds 2017 bestaat en nog in de kinderschoenen staat, terwijl de beoogde effecten en gevolgen zich veelal pas op langere termijn manifesteren. De onderstaande empirische toetsing kan in dit stadium dus niet meer dan een eerste indruk geven en kan niet los worden gezien van de nadere analyse van het functioneren van de FTAC in hoofdstuk 4.

B. Activiteiten

B.1: Samenwerking

- **Wel overeenkomsten, maar effectief weinig samenwerking:** Ondanks de overeenkomsten die hiertoe met de ACM, BT&P, CBCS, FpK, en UoC zijn gesloten en pogingen van de FTAC hieraan invulling te geven, is het in de praktijk weinig tot samenwerking gekomen. Uitzonderingen hierop vormen de cursussen mededingingsrecht die in samenwerking met de UoC zijn georganiseerd en de voorlichtingsactiviteiten die in de beginperiode samen met de FpK zijn ondernomen. De reguliere overleggen zoals die zijn voorgenomen in de samenwerkingsovereenkomsten hebben beperkt of niet plaatsgevonden.
- **Beperkt evaluaties van de samenwerkingsovereenkomsten:** Ondanks de daartoe in de samenwerkingsovereenkomsten opgenomen bepalingen, zijn deze beperkt geëvalueerd. Mede daardoor is het niet tot hernieuwde samenwerkingsafspraken, of tot hernieuwde invulling van de bestaande afspraken gekomen. Wel is met de ACM gesproken over de samenwerking die niet goed van de grond kwam. Met de UoC heeft een evaluatiegesprek plaatsgevonden, waarna een nieuwe samenwerkingsovereenkomst door de FTAC is opgesteld voor de periode 2023-2025 en aangeboden aan de UoC, maar deze is ondanks rappèl nog niet door de UoC bevestigd.
- **Gemiste kansen:** Door gebrek aan invulling van de afspraken over samenwerking – mede veroorzaakt door de beperkte responsiviteit bij samenwerkingspartners – zijn de doelstellingen die met samenwerking beoogd werden (nog) niet of slechts in beperkte mate gerealiseerd. Daardoor zijn kansen gemist om de positie van de FTAC als jonge, kleine organisatie te verstevigen en zichtbaarheid te vergroten, kennis te vergroten over markten waarop andere toezichthouders actief zijn, en voordelen te realiseren door samen te werken op het gebied van onderzoek.

B.2: Voorlichting en informatievoorziening

Tabel 7 Activiteiten FTAC in het kader van voorlichting en informatievoorziening.

Type activiteit	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Voorlichting (bijeenkomsten)	2	Diversen	1	1	Diversen	1
Brochures/hand-outs/animatiefilmpjes	5	1	-	-	3	-
Pers- en nieuwsberichten	5	14	10	-	-	8
Cursussen, presentaties, workshops, webinars, symposia, guidance	1	5	4	3	1	1
Interviews, televisie en radio optredens	3	2	3+ ¹⁰	1	-	-
Informele zienswijzen	1	1	2	2	-	-

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. jaarplannen en jaarverslagen FTAC en www.ftac.cw.

- **Belangrijke primaire focus in de beginperiode:** Zoals beoogd heeft de FTAC zich in de beginperiode voornamelijk gericht op voorlichting en informatievoorziening. De inspanningen hebben zich gericht op brancheorganisaties, vertegenwoordigende organisaties voor het bedrijfsleven en consumenten,

¹⁰ Twee radioprogramma's en een aantal tv-optredens.

en het brede publiek. Ook publiceerde de FTAC informele zienswijzen over respectievelijk het melden van concentraties, samenwerking tussen concurrenten en overeenkomsten tussen ondernemingen wat heeft bijgedragen aan het begrip op Curaçao over het mededingingstoezicht.

- **Effectief en met resultaat:** De inspanningen hebben resultaat opgeleverd. In 2018 en 2019 heeft de FTAC vijf kartelovertradingen door brancheverenigingen kunnen beëindigen door aanpassing van brancheovereenkomsten en zonder een boete op te leggen. Daarnaast bevat de website van de FTAC relevante informatie, waarbij er aandacht wordt besteed aan het toegankelijk maken ervan door middel van voorlichtingsfilmpjes en brochures.

B.3: Sector- en marktonderzoeken

Tabel 8 Geplande en gerealiseerde sector- en marktonderzoeken.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gepland	n.b.	2	1	1	1	1
Gerealiseerd	-	-	- ¹¹	- ¹²	-	-

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. jaarplannen en jaarverslagen FTAC en www.ftac.cw.

- **Sector- en marktonderzoek is bedoeld om ongeoorloofd marktgedrag en mededingingsrechtelijke risico's te identificeren:** In de jaarplannen neemt de FTAC zich jaarlijks voor om sector- en marktonderzoeken uit te voeren en deze te publiceren op de website. Met deze sector- en marktonderzoeken beoogt de FTAC het marktgedrag en ontwikkelingen in verschillende sectoren in beeld te brengen, inzicht te krijgen in de mate van concurrentie in de verschillende deelmarkten en vroegtijdig mededingingsrechtelijke risico's te identificeren.
- **Wel gepland, niet gerealiseerd:** De in de jaarplannen voorgenomen sector- en marktonderzoeken, zijn niet gerealiseerd. Wel is in 2019 een onderzoek naar de kosten van betalingsverkeer uitgevoerd (en in 2020 gepubliceerd) en is in 2020 een onderzoek naar de levensmiddelensector gestart. Dit laatste onderzoek is nog niet gepubliceerd; dat gebeurt naar verwachting in 2024.

B.4: Mededingingsrechtelijke onderzoeken

Tabel 9 Uitgevoerde mededingingsrechtelijke onderzoeken.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ambtshalve (verkennende) onderzoeken (1 ^e fase)	-	9	-	10 ¹³	3 ¹⁴	4 ¹⁵
Rapport in de zin van artikel 7.11 (vermoeden)	-	1	-	-	-	-

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. jaarplannen en jaarverslagen FTAC en www.ftac.cw.

- **Ambtshalve onderzoeken en onderzoek naar aanleiding van vermoedens:** Onder mededingingsrechtelijke onderzoeken wordt hier verstaan ambtshalve (verkennende) onderzoeken naar aanleiding van klachten en naar aanleiding van vermoedens van de FTAC zelf. Tussen 2017 en 2022 zijn in totaal 27 van dergelijke verkennende onderzoeken uitgevoerd. Het merendeel van deze onderzoeken heeft betrekking op mogelijke overtredingen van het kartelverbod.

B.5: Advocacy (adviesrapporten)

Tabel 10 Uitgebrachte adviesrapporten.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Adviesrapporten	-	1 ¹⁶	-	-	1 ¹⁷	-

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. jaarplannen en jaarverslagen FTAC en www.ftac.cw.

- **Twee gevraagde en geen ongevroegde adviezen met betrekking tot effecten van wet- en regelgeving:** Tussen 2017 en 2022 heeft de FTAC tweemaal een adviesrapport uitgebracht met betrekking tot de gevolgen van bestaande wet- en regelgeving voor de mededinging. Beide de adviesrapporten waren naar aanleiding van een verzoek van de Minister. Dit aantal is beperkt gezien het belang dat is gehecht aan *advocacy* in de eerste jaren van de FTAC en de frequente verstoringen van de concurrentie die

¹¹ In 2020 is wel een onderzoek gepubliceerd naar de kosten van betalingsverkeer op Curaçao (Re-Quest, 2020). Dit betreft echter geen sector- of marktonderzoek waarin marktgedrag, concurrentie en mededingingsrechtelijke risico's worden onderzocht.

¹² Er zijn in dit jaar onderzoeken gestart naar de levensmiddelensector, toerwagens, taxi's en import en distributie van geneesmiddelen. Deze worden hier niet meegeteld omdat ze niet zijn afgerond.

¹³ Dit betreft zes onderzoeken in verband met overtredingen van het kartelverbod, drie onderzoeken in verband met mogelijk misbruik van economische machtsposities, en een onderzoek naar een klacht afgerond dat in 2019 was gestart.

¹⁴ Dit betreft twee onderzoeken uit eigen initiatief naar mogelijke kartelvorming en een onderzoek naar aanleiding van een signaal over kartelvorming in het personenvervoer.

¹⁵ Een vooronderzoek markt oploskoffie n.a.v. een signaal en drie vooronderzoeken naar mogelijke overtreding kartelverbod.

¹⁶ Publicatie adviesrapport asfaltregulering.

¹⁷ Onderzoek n.a.v. verzoek voor advies Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning uit 2020 over de effecten op de concurrentie van de bepalingen opgenomen in de Landsverordening Personenvervoer (P.B. 1969, no. 23) met betrekking tot het vervoer per Toerwagen. Dit onderzoek is in 2021 uitgevoerd en in 2022 aangeboden aan de Minister van VVRP.

voortvloeien uit de verouderde wet- en regelgeving op verschillende beleidsterreinen op Curaçao. Hierbij wordt aangetekend dat adviesrapporten als deze arbeidsintensief zijn en de benodigde capaciteit niet altijd beschikbaar was, wat mede de oorzaak was van een lange looptijd van deze onderzoeken. Deze lange looptijd remt de neiging van de overheid om de FTAC om advies te vragen. Onder het bedrijfsleven bestaat een sterke behoefte aan een actievere rol van de FTAC op dit terrein, zo blijkt uit de gesprekken die in het kader van dit evaluatieonderzoek zijn gevoerd.

B.6: Klachten, signalen, beroep en bezwaar

Tabel 11 Behandelde klachten en signalen.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Behandelde klachten en signalen	-	24	21	6 ¹⁸	5	1
Bezwaarschriften en beroepen tegen FTAC	-	-	1	-	4	-

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. jaarplannen en jaarverslagen FTAC en www.ftac.cw.

- **Klachten en signalen nemen af:** Het aantal behandelde klachten neemt af van 24 in 2018 naar één in 2022. Mogelijk is sprake van afnemend bewustzijn en alertheid bij het bedrijfsleven en de bevolking, omdat er nog geen kartels, of ondernemingen die misbruik maken van een economische machtspositie, zijn aangepakt en consumenten nog geen concrete opbrengsten of resultaten hebben ondervonden. Daarnaast kan de coronapandemie een rol spelen bij deze daling.

B.7: Opleiding, training en kennisuitwisseling

Tabel 12 Opleiding, training en kennisuitwisseling.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Opleiding en training	1	-	9	9	12	14
Bezwaarschriften en beroepen tegen FTAC	-	-	1	-	4	-

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023) o.b.v. jaarplannen en jaarverslagen FTAC en www.ftac.cw.

- **Veel aandacht voor opleiding en training:** Er zijn in de periode 2017-2022 veel opleidingen en trainingen gevolgd, een essentiële activiteit voor een kleine organisatie in een land waar mededingingskennis beperkt aanwezig is en academische opleidingen op dit gebied nog van de grond moeten komen.

B.8: Planning en verantwoording

Tabel 13 Indiening jaarplannen en oplevering jaarverslagen.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Indiening jaarplan	-	Nov 2017	Okt 2018	Nov 2019	n.b.	Mrt 2022 ¹⁹
Oplevering jaarverslag (tekendatum)	Jun 2018	Mrt 2019	Jun 2020	Jun 2021	Jun 2022	Jun 2023

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. jaarplannen en jaarverslagen FTAC en www.ftac.cw.

- **Tijdige oplevering jaarplannen en -verlagen:** De jaarplannen worden tijdig en ruim voor aanvang van het jaar waarop de plannen betrekking hebben, ingediend bij MEO. Op basis van de jaarplannen worden tevens jaaragenda's opgesteld. Ook de jaarverslagen worden tijdig opgeleverd, een half jaar of eerder na jaarafsluiting. De jaaragenda's en de jaarverslagen worden gepubliceerd op de website van de FTAC.
- **Beperkte realisatie jaarplannen ondanks beoogde voortgangsbewaking, geen beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid:** De jaarplannen bevatten overzichten van geplande activiteiten. Dit betreft deels activiteiten die een reactie van de FTAC impliceren op (niet-planbare) gebeurtenissen zoals het ontvangen van meldingen, signalen, klachten en adviesaanvragen; alsook planbare activiteiten zoals sector- en marktonderzoeken, ongevraagde adviezen aan de overheid, consultaties van stakeholders, voorlichting, opleiding en training. Geplande, planbare activiteiten worden vaak niet of met vertraging gerealiseerd. Dit betreft voornamelijk sector- en marktonderzoeken en consultaties van stakeholders die niet of beperkt hebben plaatsgevonden. De *lockdowns* tijdens de coronacrisis hebben hier in de betreffende jaren een rol bij gespeeld. De jaarverslagen doen geen verslag van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgevoerde werkzaamheden, zoals de Lvic vereist.²⁰

¹⁸ Er zijn 18 signalen binnengekomen waarvan er 6 in behandeling zijn genomen.

¹⁹ Datum van publicatie op de website van de FTAC; datum van indiening is onbekend.

²⁰ Alleen het jaarverslag over 2019 bevat een paragraaf over effectiviteit en doelmatigheid. Dit betreft echter een beschrijving van de wijze waarop effectiviteit en doelmatigheid kunnen worden beoordeeld door de FTAC, maar geen verslag van de gerealiseerde effectiviteit en doelmatigheid.

C. Output (directe beleidsresultaten)

C.1 Detectie mededingingsbeperkende gedragen en concurrentieverstorend beleid

Tabel 14 Detectie mededingingsbeperkende gedragen en concurrentieverstorend beleid.

Type activiteit	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Terugdraaien overtredingen kartelverbod	-	4	-	-	-	-
Rapport in de zin van artikel 7.11 (vermoeden)	-	1	-	-	-	-
Adviesrapporten	-	1 ²¹	-	-	1 ²²	-

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. jaarplannen en jaarverslagen FTAC en www.ftac.cw.

- **Vrijwillige aanpassing kartelafspraken:** Nadat de FTAC brancheafspraken had gedetecteerd die in strijd waren met het kartelverbod, hebben vier brancheorganisaties deze afspraken aangepast waarop de FTAC later, in 2019, beschikkingen heeft afgegeven. Onbekend is of de aanpassing van deze afspraken daadwerkelijk heeft geresulteerd in gedragsaanpassing en daarmee in verbetering van marktuitskomsten (prijzen, hoeveelheden, kwaliteit, keuzemogelijkheden).
- **Geen actieve detectie:** Volgens de beschikbare informatie heeft geen actieve detectie plaatsgevonden van mededingingsbeperkingen of concurrentieverstoreningen. De sector- en marktonderzoeken die hierop zijn gericht zijn niet gerealiseerd (zie onder B.3). Er zijn twee adviesrapporten op verzoek van de Minister opgesteld met betrekking tot concurrentie effecten van wet- en regelgeving. In beide gevallen adviseerde de FTAC tot aanpassing van beleid en/of wet- en regelgeving. Niet is gebleken dat de FTAC de opvolging hiervan monitort. Hoewel er in Curaçao veelvuldig sprake is van verouderde wet- en regelgeving die in meer of mindere mate effectieve concurrentie in de weg staat – en het bedrijfsleven op Curaçao hier regelmatig op wijst - heeft de FTAC tot op heden nog geen ongevraagde adviezen hiertoe uitgebracht.²³

C.2 Vaststellen overtredingen kartelverbod

Tabel 15 Vaststellingen overtredingen kartelverbod.

Type activiteit	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Beschikkingen	-	-	7 ²⁴	3	5	-

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2023) o.b.v. jaarplannen en jaarverslagen FTAC en www.ftac.cw.

- **Vier beschikkingen met betrekking tot overtreding van het kartelverbod:** In vier gevallen heeft de FTAC middels beschikkingen overtredingen van het kartelverbod vastgesteld.

C.3 Vaststellen overtredingen misbruik economische machtspositie

- **Geen misbruik economische machtspositie vastgesteld:** In de periode 2017-2022 heeft de FTAC geen misbruik van een economische machtsposities vastgesteld.

C.4 Formele aanwijzingen en sanctiebesluiten

Tabel 16 Formele aanwijzingen en sanctiebesluiten.

Type activiteit	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Formele aanwijzingen en sanctiebesluiten	-	-	-	-	3 ²⁵	-

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. jaarplannen en jaarverslagen FTAC en www.ftac.cw.

- **Twee boetes, maar niet voor mededingingsbeperkend gedrag:** In de periode 2017-2022 heeft de FTAC tweemaal een boete opgelegd: eenmaal voor overtreding van de medewerkingsplicht en eenmaal voor het overtreden van de meldingsplicht bij concentraties. De FTAC heeft in deze periode geen sancties opgelegd (boetes, last onder dwangsom) voor *hard-core* overtredingen (kartelafspraken of misbruik economische machtspositie). Eén keer heeft de FTAC een formele aanwijzing gegeven met betrekking tot het naleven van het kartelverbod.

²¹ Publicatie adviesrapport asfaltregulering.

²² Onderzoek n.a.v. verzoek voor advies Minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning uit 2020 over de effecten op de concurrentie van de bepalingen opgenomen in de Landsverordening Personenvervoer (P.B. 1969, no. 23) met betrekking tot het vervoer per Toerwagen. Dit onderzoek is in 2021 uitgevoerd en in 2022 aangeboden aan de Minister van VVRP.

²³ Wel gaat de FTAC in een van haar jaarverslagen in op de gevolgen van prijs- en aanbodregulering; het jaarverslag is echter geen advies aan de Minister.

²⁴ Dit betreft vijf beschikkingen die betrekking hebben op overtredingen van het kartelverbod (waaronder de vier teruggedraaide kartelover-tredingen in 2018) en één beschikking betreffende niet naleving meldingsplicht.

²⁵ Dit betreft een boete voor overtreding van de medewerkingsplicht door de Dutch Caribbean Taxi Association (DCTA), een bindende aan-wijzing aan de Curaçao Ports Authority voor het naleven van het kartelverbod, en een boete voor EY voor het niet naleven van de meldings-plicht bij concentraties.

C.5 Registreren en monitoren gevolgen van fusies en overnames

Tabel 17 Concentratiemeldingen.

Type activiteit	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Concentratiemeldingen	1	1	1	2	2	2
<i>Waarvan meldingsplichtig</i>	0	0	1	1	2	2

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. jaarplannen en jaarverslagen FTAC en www.ftac.cw.

- **Wel registratie, geen monitoring:** Er zijn bij de FTAC in de periode 2017-2022 negen meldingen van concentraties gedaan, waarvan er zes meldingsplichtig waren. Van deze concentraties is er ten minste één waarvan de maatschappelijke en economische effecten potentieel groot zijn; dit betreft de overname van UTS door Liberty. De FTAC heeft – naar blijkt uit de beschikbare informatie – geen analyse uitgevoerd van de machtspositie die als gevolg van deze overname ontstond c.q. vergroot werd en de daaruit volgende risico's voor de mededinging. Gezien het maatschappelijke belang van deze overname was dat gerechtvaardigd geweest; een dergelijke analyse had er tevens in kunnen resulteren dat FTAC op basis van artikel 4.2 van de Lvic verplichtingen had opgelegd aan de onderneming teneinde risico's op misbruik te mitigeren en/of beter te kunnen monitoren²⁶. Dit had een rol kunnen spelen bij de onderhandelingen over de overname.

D. Outcome (maatschappelijke effecten)

D.1 Meer concurrentie, lagere prijzen, meer keuzemogelijkheden, meer innovatie en verbeterde toetreding tot markten

- **Maatschappelijke effecten niet te beoordelen doordat meting en monitoring is nagelaten:** In 2011 zijn nulmetingen gedaan in verschillende sectoren van de Curaçaose economie teneinde de toekomstige effecten van het mededingingstoezicht op de concurrentie te kunnen monitoren en meten. Deze nulmetingen bevatten voor de sectoren energie, bancaire diensten, levensmiddelen, bouw, geneesmiddelen en internet kwantitatieve informatie over:
 - marktconcentratie (aantal aanbieders, concentratieratio's en de HHI-index²⁷);
 - marktomvang (aantallen consumenten, productie en vraag);
 - marktuitskomsten (prijzen, hoeveelheden, winsten);
 - percepties van consumenten ten aanzien van concurrentie, zoals:
 - prijzen en kwaliteit;
 - overstappen naar andere aanbieders;
 - koppelverkoop;
 - service;
 - keuzemogelijkheden;
 - etc.

Aan deze nulmetingen is noch door de FTAC noch door MEO opvolging gegeven in de vorm van vervolgmetingen. Daarmee is een mogelijkheid gemist om de maatschappelijke effecten van het mededingingstoezicht te meten.

D.2 Minder markt- en concurrentieverstorend overheidsbeleid

- **Beperkt aantal adviezen uitgebracht, geen informatie beschikbaar; er lijkt geen sprake van wezenlijk verbetering:** In de periode 2017-2022 heeft de FTAC tweemaal advies uitgebracht over de gevolgen van wet- en regelgeving voor de concurrentie. Deze adviezen hadden betrekking op prijsregulering van asfalt en op prijs- en aanbodregulering van toerwagenvervoer en zijn uitgebracht op verzoek van respectievelijk de Ministers van Economische Ontwikkeling en van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning. De adviezen kenden een relatief lange doorlooptijd vanwege onderbezetting. Er is geen informatie waaruit blijkt dat aan deze adviezen opvolging is gegeven; de FTAC heeft hierover niet nader gerapporteerd.

De FTAC heeft in de periode 2017-2022 geen ongevraagde adviezen gegeven over de gevolgen van wet- en regelgeving voor de concurrentie. Hiermee heeft de FTAC een kans laten liggen om zich als onafhankelijke bewaker van eerlijke en effectieve concurrentie – ook voor het bedrijfsleven dat last heeft van concurrentieverstorende wet- en regelgeving - te positioneren. Curaçao heeft te kampen heeft met verouderde wet- en regelgeving in verschillende sectoren van de economie met averechtse

²⁶ Dit kan overigens alsnog gebeuren.

²⁷ De Herfindahl-Hirschman-index is een term uit de *Industrial Organization*, meer in het bijzonder het terrein van de mededingingseconomie, en is een maat voor de concentratie in een bedrijfstak. De index wordt gebruikt voor de beantwoording van de vraag in welke mate er in een bedrijfstak sprake is van een (bijna-)monopolie, een vorm van oligopolie, of van een goed gespreid scala aan aanbieders.

gevolgen voor de concurrentie. Daarnaast is frequent sprake van concurrentievervalsingen door wet- en regelgeving, beleid of overheidsoptreden.²⁸ Onder het bedrijfsleven bestaat een sterke behoefte om niet alleen de private sector, maar ook de overheid aan te spreken op concurrentiebelemmerend gedrag.

D.3 Draagvlak in de samenleving en *self-enforcement* bedrijfsleven

- **Er is draagvlak en *self-enforcement*, maar er is ruimte voor verbetering:** De effectieve inspanning op het gebied van voorlichting en informatievoorziening in de beginperiode heeft zijn vruchten afgeworpen. Er ontstond bekendheid met de FTAC en met de bepalingen in de Lvic. De aanpak van de FTAC heeft er voorts toe geleid dat een aantal mededingingsbeperkende afspraken van brancheorganisaties is teruggedraaid en dat fusies en overnames werden gemeld. Zodoende ontstond draagvlak en was sprake van enige *self-enforcement* bij het bedrijfsleven. De taxibranche die zijn afspraken voorlegde aan de FTAC is hier een voorbeeld van.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat het draagvlak bij het bredere publiek en bij het bedrijfsleven beperkt is en niet toeneemt. Weliswaar heeft de opstelling van de FTAC in de EY zaak voor bekendheid gezorgd en de meldingsplicht bij concentraties onderstreept, met name bij de advocatuur; een reputatie van de FTAC ten aanzien van *hard core* overtredingen van het kartelverbod en van misbruik van economische machtsposities is tot op heden nog niet gerealiseerd. Daarbij speelt dat daar waar de FTAC is opgetreden, dit geen zaken betrof met een groot maatschappelijk belang en of sterke zichtbaarheid voor de consument, zoals bij de zaken omtrent de gecoördineerde openingstijden van banken tijdens feestdagen, de gecoördineerde afschaffing van cheques, de overname van KDC door EY, en de prijzen van oploskoffie. Onder stakeholders heerst het beeld dat de FTAC tijd en aandacht besteed aan kleine overtredingen met een beperkt maatschappelijk en consumentenbelang, maar majeure problemen met concurrentie niet of onvoldoende aankaart. Dit doet afbreuk aan het draagvlak.

E. Impact (langetermijneffecten)

E.1 Verbeterd ondernemings- en investeringsklimaat

- **Bestaan van de FTAC en de professionaliteit van de staf dragen bij aan een verbeterd klimaat, maar er is sprake van omvangrijk onbenut potentieel:** Mededingingsbeleid borgt niet alleen de belangen van consumenten doordat het leidt tot lagere prijzen, betere kwaliteit en/of meer toegang tot en keuze tussen diensten en producten. Mededingingsbeleid zorgt ook voor een *level playing field* voor ondernemers en voor vertrouwen bij buitenlandse investeerders. Dit is zo ook geconcludeerd in de onderzoeken die in 2011 zijn uitgevoerd en op basis waarvan besloten is tot instelling van het mededingingstoezicht op Curaçao.

De invoering van de Lvic en de oprichting van de FTAC hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de verbetering van het ondernemings- en investeringsklimaat van Curaçao. Deskundigen met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken, bevestigen het belang van de Lvic en het bestaan van de FTAC bij beslissingen van buitenlandse investeerders om op Curaçao activiteiten te ontplooiën. Daarbij wordt door betrokkenen de professionele houding van de staf benadrukt, waarvan het beeld heerst dat die deskundig is en meedenkt met bedrijven en hun adviseurs als het gaat om het doorlopen van procedures. Er lijkt dankzij de opstelling van de staf van de FTAC en de adequate informatievoorziening, geen sprake van *red tape* als gevolg van het optreden van de FTAC.

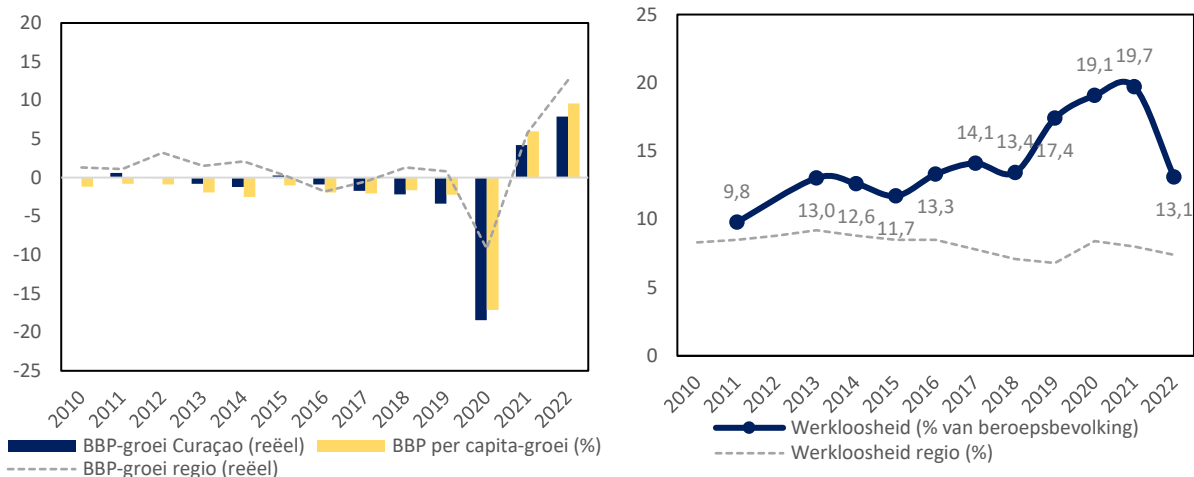
Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er sprake is van een omvangrijk onbenut potentieel in de bijdrage die het mededingingstoezicht kan leveren aan verbetering van het ondernemings- en investeringsklimaat van Curaçao. Met een actievere houding ten aanzien van (ongevraagde) adviezen aan de overheid met betrekking tot mededingingsbeperkende wet- en regelgeving (en monitoring van de veranderingen), en met een betere prioriteitsstelling gericht op mededingingszaken met voor het publiek merkbare en zichtbare maatschappelijke effecten, kan deze bijdrage aanzienlijk worden vergroot. Te denken valt aan versturende vormen van prijsregulering zoals met de *makutu básiko*, kartel- en prijsvorming en in het personenvervoer, risico's op misbruik van economische machtsposities in *essential facilities* zoals de haven en de digitale infrastructuur, etc.

²⁸ Bijvoorbeeld bij prijs- en aanbodregulering, concessieverlening, marktbescherming, belastingfaciliteiten, etc.

E.2 Economische groei en eerlijker verdeling van welvaart

De gevolgen van het mededingingstoezicht voor economische groei en verdeling van welvaart manifesteren zich pas op langere termijn. Bovendien zijn deze lastig vast te stellen doordat economische ontwikkeling en welvaartsverdeling van vele beleidsinstrumenten en (externe) invloeden afhankelijk zijn, en het effect van een afzonderlijk beleidsinstrument als het mededingingstoezicht moeilijk te isoleren is. Onderstaande beschrijving schetst de macro-economische context waarin het mededingingstoezicht heeft gefunctioneerd en onderstreept het belang van de inzet van beleidsinstrumenten, zoals het mededingingstoezicht, die bijdragen aan economische ontwikkeling en een eerlijker verdeling van welvaart. Er kan echter nog geen sprake zijn van een relatie tussen deze economische ontwikkelingen en het mededingingstoezicht.

Figuur 18 Economische groei en werkloosheidsontwikkeling.



Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2024) op basis van Caribbean Analytics and Statistics (cijfers Curaçao) en Wereldbank (cijfers regio²⁹).

Tabel 19 Ontwikkeling van de bevolking van Curaçao.

Variabele	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bevolking	148.703	150.831	152.088	153.822	155.909	157.980	159.664	160.175	159.336	157.441	154.947	152.369	149.996

Bron: Bewerking Economisch Bureau Amsterdam (2024) op basis van Caribbean Analytics and Statistics.

- **Nauwelijks bbp-groei in de jaren voor en na instelling van het mededingingstoezicht; gemiddelde groei blijft achter bij de regio:** In 2010 en 2011 groeide de economie van Curaçao licht. In de jaren hierna heeft Curaçao enkel negatieve groei gekend tot na de coronajaren – met uitzondering van 2015. Per hoofd daalde het reële bbp ieder jaar tussen 2010 en 2020. De geopolitieke ontwikkelingen in Venezuela en de sluiting van de olieraffinaderij speelden hierbij een belangrijke rol. Tijdens de coronacrisis in 2020 kromp het bbp met meer dan 18 procent. In 2021 en 2022 vond er een gedeeltelijk herstel plaats met groeicijfers van respectievelijk 4,2 en 7,9 procent. De gemiddelde economische groei van Curaçao in de periode tot de coronacrisis blijft achter bij het – reeds lage – gemiddelde economische groeicijfer van de Caribische regio. Voorts is Curaçao harder getroffen door de coronacrisis dan de meeste andere Caribische landen.³⁰
- **Bevolkingskrimp:** De moeilijke economische situatie heeft daarnaast gezorgd voor een bevolkingskrimp. Tussen 2010 en 2017 groeide de bevolking van Curaçao van 148.703 inwoners naar 160.175 inwoners (toename van 7,7 procent). Vanaf 2018 kromp de bevolking jaar na jaar om in 2023 uit te komen op 148.925 inwoners – een daling van 7,0 procent ten opzichte van 2017. Deze daling wordt voornamelijk veroorzaakt door emigratie.³¹
- **Stijgende trend in de werkloosheid tot aan het herstel na de coronacrisis:** Tussen 2011 en 2013 is er sprake geweest van een kleine stijging in de werkloosheid. Tot 2015 daalde de werkloosheid mild, om vervolgens weer te stijgen tot 2021. Vlak voor en tijdens de Coronacrisis waren deze stijgingen het hoogst. Na de heropening van de economie herstelde de werkloosheid zich tot ongeveer het niveau van 2018.

²⁹ Gebaseerd op Antigua en Barbuda, de Bahama's, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts en Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent en de Grenadines, Suriname, Trinidad en Tobago.

³⁰ Van Buiren en Gerritsen (2020).

³¹ Mak en Van Buiren (2023). Antilliaans Dagblad. (2023, 16 april). 'Voorzieningen onder druk'.

- **Werkloosheid hoger dan regionaal gemiddelde:** Op Curaçao ligt de werkloosheid structureel hoger dan in de regio. In de jaren na de schuldsanering loopt dit verschil verder op en het piekt tijdens de coronajaren. Waar de regio in de nasleep van de coronacrisis slechts een licht herstel laat zien in de werkloosheid, herstelt de werkloosheid in Curaçao zich sterker. Hierdoor komen de verschillende niveaus iets dichterbij elkaar en ligt het verschil in 2022 op 5,7 procentpunt (13,1 procent voor Curaçao en 7,4 procent als regionaal gemiddelde).
- **Eén op de drie huishoudens in armoede:** Volgens het Curaçaose CBS had 32 procent van de huishoudens in 2017 een inkomen onder de armoedegrens. In 2011 was dit 25 procent. Hoewel er geen actuele armoedecijfers beschikbaar zijn is het aannemelijk dat vanwege de reële daling van het bruto binnenlands product (bbp) tussen 2011 en 2023, de armoede verder is toegenomen.
- **Hoge ongelijkheid:** De Gini-coëfficiënt, een maatstaf voor inkomensongelijkheid, was volgens het Curaçaose CBS in 2017 42,5 procent. Hierbij betekent 100 procent volledige ongelijkheid en 0 procent volledige gelijkheid. De inkomensverdeling van Curaçao kwalificeert als relatief ongelijk. Nederland had in hetzelfde jaar een coëfficiënt van 28,5 procent³² en de Verenigde Staten 30 procent.³³ Ook in een aantal andere Caribische landen is de inkomensverdeling minder scheef, zoals Anguilla (36,8 procent), Jamaica (40,5 procent), Dominicaanse Republiek (41 procent) en Sint Kitts en Nevis (41,4 procent).³⁴
- **Door beperkte oogst met betrekking tot *hard core overtredingen* is er sprake van weinig impact:** De lange termijn impact van het mededingingsbeleid is dat het – via lagere prijzen, meer toetreding, innovatie, hogere kwaliteit, meer investeringen, etc. – bijdraagt aan economische groei en een eerlijkere verdeling van welvaart. In 2011 is op basis van internationaal onderzoek naar de effecten van mededingingsbeleid, en een vertaling daarvan naar Curaçao, geschat dat effectief mededingingsbeleid op Curaçao kan resulteren in 0,5 procentpunt hogere economische groei en in verschillende sectoren aanzienlijke welvaartswinsten en herverdeling van welvaart van bedrijven naar consumenten. Economische impact van het Curaçaose mededingingsbeleid is in zo'n relatief korte periode en vanwege de omvangrijke economische schokken waarmee het land te maken heeft, niet te verwachten en ook niet te meten. Des te belangrijker is het dat de FTAC die markten en sectoren monitort waar het optreedt, om zo de effecten ervan op prijzen, aanbod, vraag, etc. te analyseren en in beeld te brengen.

³² Wereldbank (2023).

³³ OECD (2022).

³⁴ College financieel toezicht (2022) op basis van Wereldbank.

4. Analyse functioneren FTAC

In hoofdstuk twee is de beleidstheorie onderliggend aan de Lvic gereconstrueerd. In hoofdstuk drie is aan de hand van het beschikbare empirisch materiaal over de periode 2017-2023 onderzocht of en in hoeverre de beoogde resultaten zijn gerealiseerd.

Bij de evaluatie van de FTAC speelt echter meer. De FTAC is niet alleen een op enige afstand van de ministeries functionerende overheidsorganisatie met een uitvoeringstaak; zij is daarnaast ook een onafhankelijke toezichthouder op de werking van markten op Curaçao, zoals de CBCS voor de banken- en verzekeringssectoren. De FTAC heeft dus een bredere publieke opdracht en beschikt over eigen wettelijke, sanctionerende bevoegdheden.

Dit hoofdstuk is erop gericht antwoord te geven op de vraag of de FTAC zich over de evaluatieperiode heeft ontwikkeld tot een effectieve toezichthouder op de mededinging in Curaçao. Daartoe is een analysekader toegepast dat specifiek is ontwikkeld voor het beoordelen van het functioneren van toezichthouders en dat de elementen bevat die belangrijk zijn voor de beoordeling van kwaliteit van het toezicht.³⁵

Essentiële context bij deze analyse is dat de FTAC een jonge organisatie is vanaf 2017 in het geheel moest worden opgebouwd en opereert in een complex beleidsterrein. De onderstaande analyse dient in het licht van deze realiteit en context te worden gewaardeerd.

Tabel 20 Onderzoekskader Evaluatie FTAC en Lvic.

Thema	Deelaspect/-vraag
Missiegericht: Handelen vanuit een zelf ontwikkelde missie, gericht op borgen publieke belangen	<ul style="list-style-type: none"> - Werkt de FTAC met een missie, een visie op haar rol bij het realiseren van haar publieke belangen en die richting geeft aan haar keuzes en handelen - Op welke wijze komen missie en visie tot stand en hoe zijn ze geborgd binnen de organisatie - Worden ondertoezichtgestelden en het publiek betrokken en geïnformeerd; zo ja, hoe - Worden missie, visie en strategie periodiek intern geëvalueerd
Selectief: Inzet mensen en middelen op basis van afweging van risico's, kosten en baten	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe prioriteert de FTAC in haar jaarplanning welke problemen en sectoren voorrang hebben en welke niet. - Hoe worden de verschillende taken (voorlichting, <i>advocacy</i>) en toezichtvelden (kartels, misbruik van macht en concentraties) onderling geprioriteerd over de jaren in de periode 2017/2022 - Worden MEO en externe stakeholders bij het proces van prioritering over taken, toezichtvelden en sectoren betrokken en wat zijn daarbij ervaringen - Wordt gebruik gemaakt van risico-identificatie en -beoordeling - Hoe stuurt de FTAC op <i>ex ante</i> kosten en baten van onderzoek - Worden kosten en baten <i>ex durante</i> en <i>ex post</i> gemonitord. Worden acties en activiteiten op basis daarvan bijgestuurd. Zijn daar voorbeelden van te geven
Reflectief: Reflecterend luisteren naar signalen uit de organisatie en/of samenleving	<ul style="list-style-type: none"> - Worden de inzet van mensen en middelen intern <i>ex post</i> geëvalueerd en worden daarbij lessen getrokken voor de navolgende jaren. Zijn daar voorbeelden van - De eerste jaren stonden in het teken van voorlichting en kennisoverdracht. Zijn effecten daarvan gemeten bij het publiek (bewustwording) en bedrijfsleven (compliance) - Hoe richt de FTAC haar adviesrol in richting politiek en bestuur ten aanzien van mededingingsaspecten van bestaande en voorgenomen regelgeving (<i>advocacy</i>) - Hoe worden complexe nieuwe maatschappelijke uitdagingen (bv verduurzaming, online verkoopplatforms, toepassing artificiële intelligentie) vertaald in het toezichtbeleid en wordt daarbij gebruik gemaakt van de kennis en hulp van samenwerkingspartners (ACM, ICN)
Effectgericht: Toepassing handhavings- en toezichtmodaliteiten varieert met context en beoogd effect	<ul style="list-style-type: none"> - Is er sprake van een bewuste mix van zachte en harde interventie (van voorlichting, kennisoverdracht en mondelinge interventie tot strenge handhaving) die gemodelleerd is op o.m. de ontwikkelingsfase van het toezicht in de economie of de desbetreffende sectoren - Welke rol speelt het beoogd effect (consumenten als <i>countervailing power</i>, bewustwording bedrijfsleven, bevorderen normconform gedrag c.q. bestraffing kwaadwillenden etc.) een rol bij de toepassing van de beschikbare instrumentenmix. Zijn daar voorbeelden van
Samenwerkend: Nationaal en internationaal met collega markttoezichthouders	<ul style="list-style-type: none"> - Welke samenwerkingsafspraken zijn er over de afgelopen vijf jaren afgesloten met collegae in de Caribische regio (bv Aruba, Caricom, Barbados) of daarbuiten (NL, ICN) - Hoe verloopt de samenwerking met collega mededingingstoezichthouders en -netwerken, in de Caribische regio en daarbuiten - En met andere markttoezichthouders en regulators, zoals Centrale bank of BT&P - Op welke gebieden wordt samengewerkt. Voorbeelden: opleidingen en trainingen, risicoanalyse, informatie- en data-uitwisseling

³⁵ Zie onder meer de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVOT) uit 2005, het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Toezien op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op Rijkstoezicht uit 2013 en de visie van het Markttoezichthoudersberaad Criteria voor goed toezicht uit eveneens 2013, met daarin onder meer bijdragen van de ACM, AFM en DNB. Zie ook de Evaluatie van de Autoriteit Consument en Markt van november 2020.

Thema	Deelaspect/-vraag
	- Zijn er al tastbare opbrengsten van samenwerking, welke zijn dat
Onafhankelijk: Vrij van beïnvloeding door ondertoezichtgestelden of beleidsmakers en politiek	<ul style="list-style-type: none"> - De minister van OEM is politiek verantwoordelijk, maar mag zich niet bemoeien met casuïstiek. Hoe wordt de relatie met de minister van OEM beheersmatig en budgettair gevrijwaard van ongewenste beïnvloeding - Onafhankelijkheid draag je dagelijks uit. Hoe zorgt de FTAC dat medewerkers en leiding gevrijwaard blijft van beïnvloeding door bedrijfsleven en/of haar vertegenwoordigers - Hoe denken ondertoezichtgestelden over de onafhankelijkheid van de FTAC
Transparant: Openheid ten aanzien van afwegingen en publieke verantwoording daarvan	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe open is FTAC over haar overwegingen en beoogde effecten bij een besluit over te gaan tot een actie of interventie. - Worden interne evaluaties over de doelmatigheid en effectiviteit van inzet gedeeld, en zo ja met wie - Laat de FTAC in haar besluiten de ingebrachte argumenten zien van partijen die het niet met haar eens zijn, inclusief een afweging van voor en tegens van deze argumenten. - Hoe legitimeert de FTAC haar bestaan en optreden extern (publiek, media, politiek). Maakt de FTAC middels economische onderzoek duidelijk wat de gerealiseerde effecten zijn. - Hoe denken ondertoezichtgestelden over de vertoonde transparantie en verantwoording
Professioneel: Professionele niveau en gedrag van directie en staf van de organisatie	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe werkt de FTAC aan opleidingen van directie en staf op het vakgebied en aan de professionaliteit van de organisatie - Hoe werkt zij daarvoor samen met collega toezichthouders in de regio en elders - Welke eisen worden gesteld aan de vakinhoudelijke en bestuurlijk verantwoordelijken - Hoe goed werkt in de praktijk de zelfevaluatie van individuele bestuursleden en van het bestuur - Hoe denken ondertoezichtgestelden over de professionaliteit van staf en leiding FTAC

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024) o.b.v. diverse bronnen.

Missiegericht

Een missie zegt wie je bent en wat je doet als organisatie. Een visie kijkt naar de toekomst, hoe je die toekomst ziet en wat jouw organisatie bijdraagt aan het waarmaken van die visie. Vragen die hierbij spelen zijn o.m.:

- Werkt de FTAC met een missie, een visie op haar rol bij het realiseren van haar publieke belangen en die richting geeft aan haar keuzes en handelen?
- Op welke wijze komen missie en visie tot stand en hoe zijn ze geborgd binnen de organisatie?
- Worden ondertoezichtgestelden en het publiek betrokken en geïnformeerd?
- Worden missie, visie en strategie periodiek intern geëvalueerd?

Met missiegericht functioneren wordt bedoeld dat de FTAC werkt met een zelf ontwikkelde en gepubliceerde missie en een visie op haar rol bij het uitvoeren van haar taken en het borgen van de publieke belangen die daarbij in het geding zijn. Een missie is daarmee een principiële uitgangspunt en biedt houvast voor de gehele organisatie, die in de alledaagse praktijk van toezicht en handhaving, *advocacy* en voorlichting, richting geeft aan haar keuzes en handelen. Daarnaast geeft een missie duidelijkheid aan het brede publiek, het bedrijfsleven en samenwerkingspartners over waar de FTAC voor staat en hetgeen de FTAC nastreeft.

Op de website van FTAC is geen expliciete *mission statement* te vinden. Wel zijn her en der in documenten en publieke uitingen (jaarverslagen) aanknopingspunten te vinden. Op de site, waar de FTAC zich voorstelt, staat bijvoorbeeld: 'De FTAC staat voor vrije en onvervalste concurrentie'. Dit zou gezien kunnen worden als een missie. In de eerste jaaragenda van de FTAC van 2018 staat de missie echter als volgt omschreven: 'De missie van FTAC is markten laten werken'. Dit is een kopie van de missie van de Nederlandse ACM, die daar nog aan toevoegt 'voor mensen en bedrijven, nu en in de toekomst'. Er is geen sprake van een eigen, gedragen missie en visie waaraan in de eerste jaren van de FTAC aandacht is besteed.

Wel zijn er veel verwijzingen in de documentatie te vinden naar een economie waarin prijzen *fair* zijn, waar toegang tot markten vrij en onbelemmerd is, waar innovatie plaatsvindt en waar een *level playing field* heerst tussen bestaande en nieuwe ondernemers op de markt. Dit zou uiteindelijk de welvaart van de samenleving stimuleren, zo staat te lezen in de Memorie van Toelichting van de Lvic en navolgende documenten. En dit zou het investeringsklimaat en de aantrekkelijkheid voor buitenlandse ondernemers om zich op Curaçao te vestigen en er te investeren ten goede komen. Dit kan gelezen worden als een visie van de FTAC op de Curaçaose samenleving en economie waar zij voor staat.

Of en hoe deze missie en visie binnen de organisatie is geïnternaliseerd, of deze missie staf en bestuur in haar alledaagse functioneren stuurt en inspireert, en of deze bekend is bij het brede publiek, het bedrijfsleven, samenwerkingspartners, etc. is in de gesprekken met medewerkers, bestuurders en belanghebbenden niet duidelijk geworden. Gesprekspartners hebben niet aan een missie of visie gerefereerd. Er is weliswaar sprake van een hecht team met gemotiveerde medewerkers en van betrokken bestuurders van de FTAC en

dossierhouders bij het ministerie van Economische Ontwikkeling gesproken, van een gezamenlijk gedragen missie en visie van de organisatie lijkt geen sprake. Dat is een gemiste kans, want een gedeelde missie en visie tussen alle betrokkenen bij de FTAC biedt houvast bij het maken van keuzen en het stellen van prioriteiten en dient als uitgangspunt voor de jaarlijkse agenda en voor de verantwoording aan het de minister van Economische Ontwikkeling en aan het brede publiek.

Tussenconclusie missiegerichtheid

Het ontbreekt de FTAC aan een duidelijk geformuleerde en breed gecommuniceerde en gedragen missie en visie. Deze zouden in de komende periode ontwikkeld en gepubliceerd moeten worden teneinde de FTAC intern en extern een richtinggevende identiteit en daarop gebaseerde agenda voor de komende jaren te geven en een herkenbaar gezicht en identiteit naar buiten.

Selectief

Selectief werken betekent dat de inzet van capaciteit, mensen en middelen plaatsvindt door middel van een goede planning en verantwoordingscyclus en met een *ex ante* en tussentijdse afweging van risico's, kansen op succes, kosten en baten.

Vragen die daarbij spelen zijn:

- Hoe prioriteert de FTAC in haar jaarplanning welke problemen en sectoren voorrang hebben en welke niet?
- Hoe worden de verschillende taken (voorlichting, *advocacy*) en toezichtvelden (kartels, misbruik van macht en concentraties) onderling geprioriteerd?
- Worden MEO en stakeholders betrokken bij het proces van prioritering over taken, toezichtvelden en sectoren en wat zijn daarbij ervaringen?
- Wordt gebruik gemaakt van risico-identificatie en -beoordeling?
- Hoe stuurt de FTAC op *ex ante* kosten en baten van onderzoek? En worden kosten en baten *ex durante* en *ex post* gemonitord?
- Worden acties en activiteiten op basis daarvan bijgestuurd?

De beoordeling van dit aspect is gebaseerd op het *policy paper* uit 2011, een strategiedocument van de FTAC uit 2017, op de jaarplannen en jaarverslagen, en op gesprekken met medewerkers en bestuursleden van de FTAC.

Policy paper en strategiedocument

Van meet af aan was duidelijk dat de FTAC zich de eerste twee jaar voornamelijk zou richten op het in de markt zetten van de nieuwe organisatie. De ambities waren hoog. De FTAC stelde zich onder meer ten doel een goede naamsbekendheid en reputatie op te bouwen bij het publiek en het bedrijfsleven als betrouwbare, transparante, professionele verdediger van open en eerlijke concurrentie. En met een duidelijk en meetbaar maatschappelijk rendement. Hiervoor werd, voorafgaand aan de start van de FTAC, een zogenaamde nulmeting in de samenleving is uitgevoerd die na vijf jaar zouden worden herhaald. Die herhaalmeting is nooit uitgevoerd. Over het uitblijven hiervan is in de ter beschikking staande stukken ook geen verantwoording afgelegd.

In 2017 is in navolging van het *policy paper* een strategisch groeipad neergelegd voor het toezicht waarbij in de eerste jaren de nadruk vooral zou liggen op voorlichting, communicatie, *guidance* en *advocacy*. Daarna zouden de teugels worden aangetrokken en zou de nadruk meer op toezicht en handhaving komen te liggen, vergezeld van de eerste inbreukzaken, aanwijzingen en boetes.

Het bredere publiek werd in de beginjaren van de FTAC effectief bereikt met brochures, video's, interviews op radio en tv, voordrachten en voorlichtingsbijeenkomsten. In september 2017 zijn de materiële onderdelen voor toezicht en handhaving in de Lvic van kracht geworden. In november 2017 heeft er, zoals gezegd, een nulmeting plaatsgevonden naar bekendheid onder het publiek en bedrijfsleven met de FTAC en de belangrijkste bepalingen in de mededingingswet. Daaruit kwam een positief beeld naar voren: 20 procent van de ondervraagden gaf aan reeds te weten van de nieuwe landsverordening, 25 procent van het bedrijfsleven wist van het kartelverbod en maar liefs 37 procent van het verbod om een economische machtspositie te misbruiken. Deze meting is nadien niet herhaald, zoals de bedoeling was, waardoor de ontwikkeling in de bekendheid van de FTAC en de Lvic niet gemeten kan worden.

Op basis van de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken, is de indruk dat de bekendheid en reputatie niet is verbeterd over de afgelopen jaren. Er hebben zich geen spectaculaire, en breed in de publiciteit uitgemeten mededingingszaken voorgedaan. Alleen de zaak die handelde over een niet-aangemelde

concentratie tussen twee accountantskantoren (EY en KPMG/KDC) heeft aantoonbaar tot meer bewustzijn bij het bedrijfsleven en in de advocatuur geleid over de wettelijke verplichting dit soort voorgenomen concentraties *ex ante* te melden bij de FTAC. In de periode van september 2017 tot en met 2021 hebben er zes meldingen van voorgenomen concentraties plaatsgevonden, waarvan er 3 uiteindelijk bleken te voldoen van de criteria voor meldingsplicht. Na 2021, en na de publiciteit over de boete die EY kreeg voor het niet melden van de overname van de praktijk van KPMG/KDC, vonden er zowel in 2022 als in 2023 elk jaar drie meldingen plaats die ook inderdaad meldingsplichtig bleken. Het ligt in de rede dat deze toename (van drie meldingsplichtige concentraties over de eerste viereneenhalf jaar naar drie meldingen per jaar) te maken heeft met de toegenomen reputatie van de FTAC als *watchdog* op dit terrein van hun toezichts- en handhavingstaken. Dit werd ook in gesprekken met advocaten die in het kader van dit evaluatieonderzoek zijn gevoerd, bevestigd.

Ook het bedrijfsleven werd in de eerste paar jaren van het functioneren van de FTAC benaderd met voorlichtingsactiviteiten. Aandachtspunt daarbij is dat de opkomst daarbij veelal beperkt is tot een minderheid van ondernemers die actief betrokken zijn bij representatieve branche- of sectororganisaties, of bij koepels zoals Vereniging Bedrijfsleven Curaçao (VBC) en de Kamer van Koophandel (KvK). De bulk van de ondernemers voelt zich in de dagelijkse praktijk niet of nauwelijks aangesproken bij nieuw beleid en wacht af wat dit in de praktijk voor hen betekent. Alleen als een boete breed uitgemeten wordt in de pers, wordt het bestaan van de FTAC opgemerkt. Tijdens gesprekken met ondernemers uit de importsector, de detailhandel, de industrie en het bankwezen bleek de bekendheid over (de wettelijke taken van) de FTAC laag. Ook bestond er enige scepsis over de prioritering van de FTAC, waarbij de indruk heeft postgevat dat de toezichthouder zich bezig houdt met kleine, maatschappelijk irrelevante zaken zoals de marge op oploskoffie, de door de banken gecoördineerde uitfasering van steeds minder gebruikte betaalcheques, een gezamenlijke advertentie van banken over de openingstijden rond carnaval, en een melding van een overname van een onderneming die er toch al mee ophield, maar niet met zaken die er maatschappelijk toe doen zoals de voorwaarden en kosten bij invoer via de haven of de kosten van internet.

Ook is in de gesprekken met een aantal belangrijke stakeholders – vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en consumenten – naar voren gebracht, dan men, naar eigen zeggen, niet of nauwelijks geconsulteerd wordt bij het maken van jaarplannen en de daarin gekozen prioriteiten. Dat kan overigens ten dele ook te maken hebben met de interne communicatie binnen die organisaties.

Het mededingingstoezicht richt zich ook op de overheid zelf. Er zijn voordrachten gegeven en workshops georganiseerd met en voor ambtenaren van ministeries, bijvoorbeeld op het terrein van aanbestedingen en *bid rigging*. Curaçao heeft te maken met veel en veelal verouderde prijs- en/of aanbodregulering in verschillende sectoren van de economie. Op verzoek van de Minister zijn er twee adviesrapporten geschreven. Uit de beschikbare informatie is niet gebreken dat er opvolging is gegeven aan deze adviezen, noch dat er door de FTAC gemonitord is wat er met de adviezen gedaan is, of op afzichtbare termijn gedaan gaat worden.

Jaarplannen en jaarverslagen

Over het algemeen kan gesteld worden dat de plannen en beleidsvoornemens op het gebied van externe profilering en voorlichting tijdens de eerste twee jaren grotendeels gerealiseerd zijn. De FTAC is daarin actief geweest.

Als het gaat om de interne organisaties is het beeld meer gemengd. Op intern gebied werd in de planning voor de eerste twee jaar relatief veel tijd en geld uitgetrokken voor opleiding en training van personeel. Dat is door het vrij hoge verloop van personeel niet altijd gerealiseerd. Het bestuur heeft op het grote verloop van het personeel, met name in 2018 en 2019, naar onze waarneming niet altijd adequaat geanticipeerd en gereageerd. Het heeft lang geduurd voordat er effectieve acties op touw werden gezet om de leegloop van geclassificeerde mensen en het vertrek van de eerste directeur op te vangen. Dit heeft de verhoudingen in de staf, tussen staf en bestuur, en tussen bestuur en ministerie belast. Ook de voortgang van het geplande inhoudelijke werk is mede hierdoor in het gedrang gekomen. Aangekondigde sector- en marktonderzoeken (bankwezen, bouw, levensmiddelen) werden niet, te laat of slechts ten dele gerealiseerd. De sectorstudie naar de levensmiddelensector - door de sterke prijsstijgingen sinds de coronacrisis relevanter dan ooit - moest keer op keer uitgesteld worden. Pas in 2024 wordt het eerste deel van deze sectorstudie naar verwachting gepubliceerd. De onderuitputting van de begroting (zie hoofdstuk 2, tabel 6) had ingezet kunnen worden voor het tijdig uitvoeren van markt- en sectoronderzoek en/of het aantrekken van tijdelijk, extern personeel.

Tijdens de eerste jaren bleek het daarnaast noodzakelijk dat er veel capaciteit bij de interne staf vrijgemaakt moest worden voor het ontwikkelen van een aantal belangrijke documenten die randvoorwaardelijk zijn voor het uitvoeren van de taken van een mededingingstoezichthouder (werkwijzen bij klachten en meldingen, het communicatiebeleid, het boetebeleid, het prioriteringsbeleid, een intern reglement, etc.). Dat deze

werkzaamheden niet duidelijk gepland stonden, heeft vermoedelijk te maken met de onervarenheid van de staf met mededingingstoezicht. In het bestuur was ervaring met mededingingstoezicht aanwezig, maar dat heeft dit niet kunnen voorkomen.

De FTAC hanteert een jaarlijkse cyclus van jaarplanning en jaarrapportages. Voor de jaarlijkse agenda werden stakeholders en het ministerie geconsulteerd met een open invitatie voor suggesties. Dat heeft kennelijk niet altijd bevredigende resultaten opgeleverd. Weliswaar wordt elk jaar aan het ministerie om input gevraagd, maar niet (altijd) meer aan de overige stakeholders. Vertegenwoordigers van het bankwezen, de importsector, de industrie, de detailhandel en het VBC hebben in de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd aangegeven nog nooit input te hebben geleverd. Wederom, dat kan met interne communicatie bij de vertegenwoordigende instanties te maken hebben. Ook de FpK, BT&P en de CBCS geven aan niet om input te zijn gevraagd. Dit hoeft ook hier niet te betekenen dat het nooit gebeurd is; het kan ook zijn dat andere mensen in deze organisaties daarvoor verantwoordelijk zijn geweest. Hoe dan ook, veel indruk en impact hebben de consultaties in de betrokken organisaties niet gehad.

Tijdens de beginperiode is niet alleen aandacht besteed aan voorlichting, interne procedures en opleiding en training, maar is er ook veel gedaan aan *guidance* van het bedrijfsleven rond kartelbepalingen en concentratiemelding. Er zijn met enige regelmaat informele consultaties geweest met brancheorganisaties waarbij er geregeld ook over noodzakelijke aanpassingen is gesproken van mededingingsbeperkende elementen in de bestaande statuten en reglementen. Een aantal van deze wijzigingen is nadien vastgelegd in latere beschikkingen, zonder aanwijzingen of boetes.

Na de beginjaren waarin de nadruk ligt op informatieoverdracht, voorlichting en *guidance*, laten de gepubliceerde jaaragenda's na 2019 een verschuiving zien naar meer nadruk op de kerntaken van toezicht en handhaving van het kartelverbod en het verbod van misbruik van een economische machtspositie, met daarbij een focus op geselecteerde sectoren en thema's.

In de beginjaren zijn de toezichts- en handavingsprioriteiten nog weinig concreet geformuleerd. De te behalen resultaten worden soms zelfs in het geheel niet genoemd en besproken. Er wordt gesproken over sectoren of thema's waaraan bijzondere aandacht besteed gaat worden. De jaaragenda van begin 2018 spreekt bijvoorbeeld over prioritaire sectoren en het jaarverslag over 2018 laat zien dat er in 2018 een aantal mededingingsbeperkende bepalingen in de statuten van branche- en ondernemersverenigingen zijn gecorrigeerd (de beschikkingen daarover worden zoals eerder gemeld in 2019 gepubliceerd). Bovendien zijn er adviezen uitgegaan aan de overheid over de regulering van asfaltbeton en (na ontvangen signalen dienaangaande) en over concurrentiebelemmerende wet- en regelgeving.

De jaarverslagen gaan niet in op wat er met de adviezen is gedaan door de advies-ontvangende partijen bij de overheid. De indruk bestaat dat er van de zijde van de FTAC geen opvolging is geweest om de effecten en resultaten van haar *guidance* en *advocacy* activiteiten in beeld te brengen.

De jaarplannen worden over de jaren geleidelijk aan realistischer qua beoogde resultaten. Dit betekent niet dat die resultaten dan ook altijd gehaald worden. Als beoogde resultaten niet gehaald worden, wordt geen verslag gedaan van waarom niet. Zo worden in de periode 2017 tot eind 2021 drie sectoronderzoeken aangekondigd, te weten naar de bouwsector, naar de banksector en naar de levensmiddelensector. De eerste twee zijn vanaf de start van de FTAC als prioritaire sectoren aangemerkt, de levensmiddelensector pas in de jaarplannen over 2020/2021. De eerste twee marktonderzoeken zijn echter, met uitzondering van een extern uitgevoerd tariefvergelijkingsonderzoek in het bankwezen, niet gerealiseerd, zonder dat duidelijk wordt uit de jaarverslagen waarom niet.

De levensmiddelensector komt in beeld als prioritair veld van onderzoek in de gecombineerde jaarplannen 2020/21. Dit hangt vermoedelijk samen met zorgen over prijsverhogingen in de detailhandel gedurende en na de Covid-19 periode. In het jaarverslag over 2020 wordt gemeld dat het onderzoek gestart is, en dat de resultaten in 2021 verwacht kunnen worden. Pas in het jaarverslag over 2022 wordt duidelijk dat dit sectoronderzoek nooit gestart is, en dat pas in dat jaar met de werkzaamheden aangevangen gaat worden. Naar nu blijkt zal de eerste fase van dit sectoronderzoek in de loop van 2024 gepubliceerd worden.

Tussenconclusie selectief optreden

De cycli van jaarlijkse werkplannen of -agenda's en verantwoording daarover in jaarverslagen, inclusief de financiële jaarcijfers en verantwoording, worden steeds compleet en op tijd afgerond. Daarvoor is een compliment op z'n plaats. Een aandachtspunt is dat de jaarplanning meer weg heeft van een lijst met goede voornemens, dan van een realistische werkplanning met meetbare resultaten waarop concreet gestuurd en

verantwoord wordt. Ook de verantwoording in de jaarverslagen over zaken die goed en naar planning zijn gegaan, en de zaken die niet volgens planning zijn gelopen – en waarom niet, kan beter en duidelijker. Een kritische zelfanalyse is van groot belang voor het leerproces waarin de jonge toezichthouder nog steeds verkeert.

Reflectieve houding

Een reflectieve houding houdt in dat de organisatie luistert naar, en signalen opvangt uit de samenleving en zo nodig haar werk en werkwijze aanpast aan wat er in de samenleving speelt. Dat kan gaan om nieuwe economische ontwikkelingen en technologieën, maar ook om veranderende inzichten over toezicht en handhaving. Vragen die hierbij spelen zijn:

- Worden de resultaten van de inzet van mensen en middelen intern geëvalueerd en worden daarbij lessen getrokken voor de navolgende jaren?
- Zijn de effecten van de eerste jaren van voorlichting en kennisoverdracht gemeten bij het publiek (bewustwording) en bedrijfsleven (compliance)?
- Hoe worden complexe nieuwe maatschappelijke uitdagingen (bv sectorale afspraken bij verduurzaming, mogelijk machtsmisbruik online, horizontale en verticale samenwerking in de zorg) vertaald in het toezichtbeleid?

De inzet van mensen en middelen over de eerste vijf jaar van het functioneren van de FTAC is gepresenteerd in het zelfevaluatie-rapport 2017/2021 van de FTAC van maart 2023. Dit rapport lijkt niet zozeer tot doel te hebben het eigen functioneren met betrekking tot effectiviteit en doelmatigheid kritisch tegen het licht te houden, zoals men bij een zelfevaluatie zou verwachten. Het rapport lijkt vooral een proactieve bijdrage te willen leveren aan de wettelijk voorgeschreven externe vijfjaarsoverzicht van de FTAC en Lvic. Het zelfevaluatie-rapport 2017/2021 bevat een samenvatting van het materiaal uit de jaarverslagen over die jaren, inclusief de financiële hoofdstukken. Daarnaast bevat de zelfevaluatie 2017/2021 een uitgebreide sectie met door de FTAC gewenste aanvullende taken en bevoegdheden (consumentenbescherming, concentratietoetsing, clementieregeling) en aanpassingen van wettelijke criteria met betrekking tot de meldingsdrempels voor concentraties. Het zelfevaluatie-rapport is geen kritische zelfevaluatie van hetgeen bereikt en niet bereikt is (en de daaraan ten grondslag liggende oorzaken).

De ideeën die in de zelfevaluatie 2017/2021 vermeld worden op het vlak van materiele concentratiecontrole, meldingsdrempels, een clementieregeling en consumentenbescherming bieden een opening tot een gesprek met MEO en de politiek.

Uit de gesprekken met de staf en het bestuur van de FTAC over de zelfevaluatie en over de ervaringen en resultaten van de eerste vijf jaar, en hoe die resultaten zich verhouden tot de jaarplannen, is niet gebleken dat zelfevaluatie en zelfreflectie hoog op de agenda staan. Dat heeft vanzelfsprekend ook te maken met de dagelijkse werkdruk in een kleine organisatie als de FTAC. Toch zijn er zaken die om reflectie vragen. Een voorbeeld daarvan is het grote verloop van personeel in de staf en van directeuren. Het grote verloop in de leiding en bij de staf heeft (nog) onvoldoende geleid tot reflectie en nieuwe inzichten bij het bestuur die er vertrouwen in geven dat bijvoorbeeld de directiefunctie bij de FTAC nu in stabielere vaarwater is gekomen. De gezochte samenwerking met de Universiteit op Curaçao is er daarentegen zeker op gericht om op termijn meer afgestudeerde academici op voor de FTAC relevante terreinen beschikbaar te krijgen.

Signalen over relevante maatschappelijke en/of economische ontwikkelingen voor de FTAC zouden ook van MEO kunnen gekomen zijn. Denk aan relevante onderdelen uit de beleidsagenda's van de Minister of over regeerprogramma's van een nieuw aangetreden kabinet. Alhoewel MEO elk jaar input levert aan de jaarplannen van de FTAC, geeft zij zelf aan er nog onvoldoende in te slagen om de beleidsagenda van de Minister en van de regering te koppelen aan de jaaragenda van de FTAC.

Tenslotte past bij een reflectieve houding van een toezichthouder ook reflectie op haar rol bij nieuwe, voor Curaçao relevante ontwikkelingen in het economisch leven waarop ook de toezichthouder een adequaat antwoord moet geven. Een voorbeeld hiervan is de door FTAC in 2023 georganiseerde marktconsultatie in de vorm van een drukbezocht en geslaagd seminar op het gebied van digitaal ondernemen en de uitdagingen daarbij die e-commerce platforms en digitaal betalen bieden aan toezichthouder en samenleving. Dit is een voorbeeld van een initiatief van de FTAC om nieuwe uitdagingen op haar gebied te onderzoeken, te bespreken met ondertoezichtgestelden en experts, en om te bezien of de bestaande modaliteiten van het toezichts- en handhavingsbeleid moeten worden aangepast. Digitale handelsplatforms vormen voor de mededingingsautoriteiten in bijvoorbeeld de VS, de EU en de UK een uitdaging. Met name het *winner-takes-all* karakter van

deze markten houdt internationaal leidende mededingingsexperts en overlegstructuren als ICN en OECD bezig. Met uitzondering van (preventieve) concentratietoetsing is het mededingingstoezicht vooral *ex post* gedefinieerd. Bij grote digitale handelsplatforms, met snel optredende vertakkingen in vele aanpalende sectoren, is dit meestal te laat. Dan zijn de machtsposities al ontstaan en kunnen de mededingingsautoriteiten niet veel anders dan toezien op misbruik. Er worden in de grote economische blokken nu nieuwe mededinging-gerelateerde regulering geïntroduceerd om de toegang tot elektronische markten en het gedrag van dominante ondernemingen als Amazon, Google en Apple te reguleren en corrigeren.

Alhoewel het seminar over digitaal ondernemen, e-commerce platforms en digitaal betalen een lovenswaardig en geslaagd initiatief van de FTAC is geweest, kan de vraag gesteld worden of elektronische handelsplatforms en de regulering daarvan nu het meest prangende probleem voor de FTAC is en zorgt voor concurrentieproblemen tussen ondernemers op Curaçao. Het verslag van het seminar laat zien dat digitaal ondernemen op Curaçao weliswaar zeker z'n uitdagingen kent voor de economie en samenleving op Curaçao, maar dat die uitdagingen (nog) hoofzakelijk op het terrein liggen van de CBCS (kosten en toegang betalingsverkeer) en van de overheid (kosten van internet, koeriersdiensten). Dit neemt niet weg dat het initiatief om toekomstige ontwikkelingen rond regulering en/of mededingingstoezicht op elektronisch handelsverkeer te onderzoeken in principe goed past bij een reflectieve mededingingstoezichthouder.

Tussenconclusie reflectieve houding

De indruk is dat er voldoende aandacht is voor reflectie over relevante, nieuwe ontwikkelingen in het toezichtsveld of in de economie en samenleving van Curaçao, zowel bij staf als bestuur. Dit is lovenswaardig, zeker in een context van hoge werkdruk binnen de staf als gevolg van een groot verloop en een flinke werklust. Een aandachtspunt is de prioritering van initiatieven. De zogenaamde zelfevaluatie 2017/2021 is bijvoorbeeld een omvangrijk rapport dat in 2021 en 2022 veel werk heeft gekost, maar waarin de inzet van mensen en middelen over de eerste viereneenhalf jaar van het operationeel zijn van de FTAC is samengevat. Maar het betreft geen, en is ook niet bedoeld als een zelfkritische, op effectiviteit en doelmatigheid gerichte evaluatie.

Effectgericht

Effectgericht betekent dat de toepassing van toezichts- en handavingsmodaliteiten wordt gemodelleerd op wat de tijd, de context en de ontwikkelingsfase van het mededingingstoezicht vraagt. Hierbij spelen de volgende vragen een rol:

- Is er sprake van een bewuste mix van zachte en harde interventie (van voorlichting, kennisoverdracht en mondelinge interventie tot strenge handhaving) die gemodelleerd is op onder meer de ontwikkelingsfase van het toezicht in de economie of de desbetreffende sectoren?
- Speelt het beoogd effect (consumenten als *countervailing power*, bewustwording bedrijfsleven, bevorderen normconform gedrag c.q. bestraffing van kwaadwillend gedrag, etc.) een rol bij de toepassing van de beschikbare instrumentenmix?

In het eerdergenoemde *policy paper* uit 2011 en het strategiedocument van 2017 zijn de modaliteiten van handhaving en toezicht, en de dynamiek daarin die passend geacht werd bij de ontwikkelingsfase van de FTAC en bij de bekendheid met de Lvic bij het bedrijfsleven besproken.

Tot 2019 is bewust veel aandacht besteed aan kennisoverdracht en voorlichting richting het publiek en het bedrijfsleven en aan advies aan en begeleiding van ondernemers, ondernemersverenigingen en relevante onderdelen van het overheidsapparaat. Bovendien werd het belangrijk geacht voor het gezag van de FTAC, om binnen de Curaçaose context ook oog te hebben voor de overgangstijd die het neemt om na decennia van gedogen van concurrentiebeperkend marktgedrag en dito regelgeving zijdens de overheid zelf, de beginselen van vrije concurrentie vrijwillig te omarmen.

In de jaaragenda voor 2020 en 2021 werd echter overwogen dat vanaf 2020 de inlooperperiode voorbij was: 'In 2020-2021 zal de FTAC haar handavingsstrategie verder aanscherpen. Daar waar in 2019 meer werd gewaakt, zal vanaf nu eerder worden overgegaan worden tot het opleggen van boetes in geval van *hardcore* overtredingen'.

Na de intensieve voorlichtingsactiviteiten kon het bedrijfsleven geacht worden inmiddels voldoende op te hoogte te zijn van de Lvic, zodat in het vervolg niet meer vanzelfsprekend zou zijn dat ondernemers bij een inbreuk op de mededingingswet er met een waarschuwing vanaf zouden komen.

Bij de eerste vier kartelzaken uit 2019³⁶ werd vastgesteld dat reglementen van de desbetreffende ondernemersverenigingen niet conform de kartelbepalingen in de Lvic waren, en deze zaken werden verder informeel, dat wil zeggen zonder sancties, maar wel met een beschikking afgedaan. Dit is een bewuste keuze geweest. De FTAC heeft overwogen dat dit de reputatie ten goede zou komen als niet alleen een strenge en harde toezichthouder, maar onder omstandigheden ook een redelijke en rechtvaardige waakhond van de mededinging op Curaçao.

De zaak van het taxi-syndicaat uit 2020 werd eveneens informeel, dat wil zeggen met een vrijwillige aanpassing afgedaan, ondanks dat het hier een *hardcore* inbreuk van artikel 3.1 lid 2 van de Lvic betrof. Dat wil zeggen een horizontale prijsafpraak die per-se verboden is; de zwaarst mogelijke inbreuk. De FTAC verwijst bij de rechtvaardiging voor de informele afhandeling naar de context. Vermoedelijk wordt hierbij gedoeld op het feit dat het taxi-syndicaat vrijwillig de regeling aan de FTAC voorlegde. Ondanks de voornemens uit de jaaragenda's voor 2020 en 2021 dat *hardcore* overtredingen beboet zouden gaan worden is dat in dit geval niet gebeurd. Verzachtende omstandigheden hierbij zijn de coronacrisis en het feit dat de jaaragenda's voor 2020 waarin verscherping aangekondigd wordt, pas in augustus 2020 gepubliceerd werden.

De zaak van CPA *post-paid* touroperators van juli 2021 betrof eveneens een *hardcore* kartelovertreiding van artikel 3.1 lid 2. Deze werd, achteraf helaas ten onrechte, als een artikel 3.1 lid 1 zaak afgedaan met een bindende aanwijzing. Gelet op ernst (en duur) van de overtreiding was een eerste boetebeschikking op zijn plaats geweest. Hiermee had de FTAC zich kunnen profileren als strenge toezichthouder op kartelafspraken. Dat had ook een afschrikkende werking kunnen hebben naar de toekomst toe.

Dat laatste heeft bij de zaak over EY bij de verwerving van de zeggenschap over (delen van) KDC (voormalig KPMG) een rol gespeeld. EY weigerde in 2020, na daartoe herhaaldelijk aangespoord te zijn door de FTAC, om de voorgenomen concentratie te melden. De desbetreffende beschikking van juli 2021 stelde vast dat EY daarmee de desbetreffende bepalingen in de Lvic overtrad en legde een boete voor *non-compliance* op van ANG 400 duizend. De beschikking is nadien in beroep bevestigd. De sanctie heeft het gezag van de FTAC en de bewustwording bij het bedrijfsleven ondersteund. Het aantal meldingen van meldingsplichtige concentraties bedroeg over de periode 2017/2021 gemiddeld één per jaar. Na 2021 bedroeg het aantal gemelde meldingsplichtige concentraties in beide jaren drie per jaar. Het ligt in de rede dat deze opmerkelijke stijging (mede) het gevolg is van een reputatie-effect door de EY-zaak.

Tussenconclusie effectgericht optreden

De toepassing van toezichts- en handhavingsmodaliteiten en de instrumentenmix wordt over de onderzochte periode aangepast aan de context en de ontwikkelingsfase van het toezicht. Ook de veronderstelde kennis van en bewustwording in het bedrijfsleven speelt een rol. De FTAC heeft succesvol een reputatie opgebouwd in het bedrijfsleven over de wettelijke verplichting voorgenomen concentraties boven de meldingsdrempels daadwerkelijk te melden. Bij overtredingen van het kartelverbod is dat nog niet het geval. Een aandachtspunt is het effect van *guidance* en *advocacy* activiteiten. De indruk bestaat dat er geen opvolging wordt gegeven door de FTAC aan de adviezen, bijvoorbeeld in de vorm van monitoring, waardoor niet bekend is of de interventies effect hebben gehad.

Samenwerkend

Dit thema houdt in dat de FTAC nationaal en internationaal samenwerkt met collega-markttoezichthouders en andere voor het toezicht relevante partijen. Vragen die daarbij spelen zijn:

- Welke samenwerkingsafspraken zijn er over de afgelopen vijf jaren afgesloten in de Caribische regio en daarbuiten?
- Hoe verloopt de samenwerking met collega mededingingstoezichthouders en -netwerken, in de Caribische regio en daarbuiten? En met andere markttoezichthouders en *regulators*, zoals Centrale bank of BT&P?
- Op welke gebieden wordt samengewerkt?
- Zijn er al tastbare opbrengsten van samenwerking?

In 2018 zijn er samenwerkingsafspraken gemaakt met de CBCS, BT&P, de ACM, de FpK en met UoC.

³⁶ Het betreft hier beschikkingen die in 2019 zijn opgemaakt en gepubliceerd over zaken die in 2018 reeds aan de orde kwamen tijdens gesprekken tussen de staf van de FTAC en de desbetreffende ondernemersorganisaties en die destijds onmiddellijk en vrijwillig werden aangepast in de statuten.

De eerste twee afspraken betreft afspraken op hoofdlijnen, met name over zaken als periodiek overleg, over wat de uitvoering van taken en de doelmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht kan bevorderen, over samen optreden in situaties waarin dat beider posities versterkt en over het uitwisselen van data en informatie.

Met de CBCS werd afgesproken dat voor het reguliere overleg vaste contactpersonen aan zouden worden gewezen die als aanspreekpunten zouden fungeren voor verdere uitwerking en toepassing van hetgeen er op hoofdlijnen is afgesproken in het samenwerkingsprotocol. Met deze voornemens is nu, na vijf jaar, weinig tot niets gedaan. De samenwerkingsovereenkomst blijkt niet te leven bij de betrokken partijen.

De samenwerkingsovereenkomst met BT&P is specifiek over samenloop van taken en bevoegdheden en informatie-uitwisseling. Bovendien wordt gesproken van een vast overleg eenmaal per kwartaal en een procedure om de agenda hiervoor vast te stellen. Ook met deze samenwerkingsovereenkomst is weinig tot niets gedaan. Daar is wel gelegenheid voor geweest tijdens de fase van verkoop van UTS aan Liberty in 2019. De FTAC heeft immers met artikel 4.2 van de Lvic wettelijke bevoegdheden in handen waarmee het in het kader van het voorkomen van mogelijk machtsmisbruik door een (nieuw te vormen) dominante speler op de telecommarkt op Curaçao een of meer verplichtingen kan opleggen. Liberty zou de uitrol van een glasvezelnetwerk waar UTS mee bezig was, hebben opgeschort waardoor Curaçao voor de nabije toekomst aangewezen blijft op coax. De vraag is of dat ten gunste is van burgers en bedrijven op Curaçao. Over de mogelijke inzet van artikel 4.2 van de Lvic had gesproken kunnen worden tussen BT&P en FTAC in de overname-fase. Dat is voor zover bekend niet gebeurd.

De samenwerkingsafspraken met ACM, de FpK en UoC zijn divers van aard. De overeenkomst met ACM is bevat geen concrete afspraken, behoudens dat contactpersonen zullen worden vastgesteld, dat uitwisseling van informatie en kennis kan plaatsvinden als dat helpt en als dat wettelijk is toegestaan, en dat er nadere werkaafspraken *kunnen* worden gemaakt. Wel heeft de ACM het mogelijk gemaakt dat een medewerker in eerste instantie als implementatiemanager, later voor een jaar als eerste directeur van de FTAC, ter beschikking gesteld werd. Latere stages van stafleden van de FTAC leverden niet onverdeeld positieve ervaringen op, onder meer omdat er vooraf geen leerdoelen en leertrajecten waren vastgesteld.

De afspraken met UoC hebben betrekking op samenwerking bij een cursus over de nieuwe mededingingsregels waarmee studenten en professionals opgeleid worden tot experts in het mededingingsrecht. Dit is twee jaar achtereen gebeurd. Daarvoor is een Nederlandse deskundige overgekomen.

In het geval van de FpK heeft de samenwerking betrekking op onder meer het delen van informatie, waaronder klachten van consumenten voor zover relevant voor de FTAC en over gezamenlijke voorlichting van de bevolking. Of deze initiatieven op het gebied van mededingingsrecht, respectievelijk de gezamenlijke voorlichting aan consumenten over het mededingingsrecht tot een toegenomen bewustzijn onder de bevolking en bij studenten en experts heeft geleid, is niet bekend. De afgelopen jaren is er weinig tot geen contact geweest tussen de FTAC en de FpK, naar verluid ook niet in het kader van consultatie van de jaaragenda van de FTAC. Wel heeft een klacht die binnenkwam bij de FpK over de prijzen van oploskoffie, geleid heeft tot een onderzoek naar de prijssetting van dit product in de detailhandel. De uitkomst van dit onderzoek wordt naar verwachting in 2024 gepubliceerd.

De samenwerkingsovereenkomsten hebben niet opgeleverd waarop gehoopt werd. Vaak kreeg de FTAC in de praktijk te maken met beperkte responsiviteit van de zijde van de samenwerkingspartner. Daar speelt mee dat de FTAC een jonge, startende organisatie was en is, waarvan op voorhand niet helemaal duidelijk was bij partners wat er voor hen 'te halen was'. Desalniettemin bestaat de indruk dat met deze overeenkomsten meer gedaan kan worden. Daarvoor is interventie op het juiste niveau van het bestuur noodzakelijk.

Tenslotte is vermeldenswaard dat de FTAC lid is geworden van het *International Competition Network (ICN)*, een netwerk van mededingingsautoriteiten wereldwijd waar kennis en informatie over ontwikkelingen in het mededingingstoezicht en nieuwe uitdagingen waarop antwoorden gevonden moet worden, besproken worden. Deelname van FTAC aan ICN is relevant voor een jonge mededingingstoezichthouder als de FTAC.

Naar verluid is er kennis gemaakt met de het mededingingsnetwerk van Caricom, het regionale netwerk voor internationale economische samenwerking, maar is er geen concreet vervolg gegeven aan deze kennismaking. Van contacten met meer ervaren mededingingstoezichthouders in de regio als Barbados en Jamaica is in dit evaluatieonderzoek niet gebleken.

Tussenconclusies samenwerkend

Van samenwerking met collega toezichthouders is nagenoeg geen sprake geweest. Het beeld is dat de FTAC, als initiërende en vragende partij in deze, zich meer had kunnen inspannen om deze samenwerking een vruchtbare betekenis te geven, waarbij wel dient te worden erkend dat *it takes two to tango*.

Onafhankelijk

Dit thema betekent dat de agenda, het onderzoek en de oordeels- en besluitvorming van de FTAC in de praktijk vrij zijn van oneigenlijke beïnvloeding door ondertoezichtgestelden, beleidsmakers en politiek. Zaken die hierbij spelen:

- De Minister van Economische Ontwikkeling is politiek verantwoordelijk, maar mag zich niet bemoeien met casuïstiek. Hoe wordt de relatie met de Minister beheersmatig en budgettair gevrijwaard van ongewenste beïnvloeding?
- Onafhankelijkheid draag je dagelijks uit. Hoe zorgt de FTAC dat medewerkers, leiding en bestuur gevrijwaard blijven van beïnvloeding door bedrijfsleven en/of haar vertegenwoordigers?
- Hoe denken ondertoezichtgestelden over de onafhankelijkheid van de FTAC?

De onafhankelijkheid van de FTAC valt niet makkelijk te beoordelen op basis van dossieronderzoek of interviews. De FTAC is een zbo, met eigenstandige bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Zij doet onderzoek, maakt eigen afwegingen en neemt besluiten onafhankelijk van politieke, bestuurlijke en of commerciële belangen en beïnvloeding. Interventie door deze partijen bij individuele zaken is uit den boze. De rechtsfiguur van zelfstandig bestuursorgaan draagt daaraan bij.

Tegelijk is FTAC voor haar bekostiging volledig afhankelijk van MEO. Dat zou mogelijk spanning kunnen opleveren, indien zich zaken voordoen waarbij de Minister of het Ministerie andere uitkomsten voor wenselijk houdt dan de strikt mededingingsrechtelijke.

Mede daarom wordt gewerkt met zogenaamde beheersovereenkomsten tussen de FTAC en MEO. Er zijn tot 2023 twee beheersovereenkomsten geweest³⁷. In de beheersovereenkomsten worden onderwerpen behandeld zoals de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Minister en de FTAC, de financiering, de verantwoording, de informatie en communicatie, het regulier overleg, het proces waarmee de agenda tot stand komt en *good governance* principes waaraan de FTAC zich te houden heeft.

Beïnvloeding van een toezichthouder heeft twee dimensies. Op de eerste plaats is dat actieve beïnvloeding. Vindt er van buitenaf interventie plaats om de oordeels- en besluitvorming van de FTAC te beïnvloeden? Geconstateerd mag worden dat er tot op heden geen signaal is geweest dat er zich actieve pogingen hebben voorgedaan om de onafhankelijkheid van de FTAC te beïnvloeden over de vijf jaar van dit onderzoek. Mogelijke inbreuken op de onafhankelijkheid zijn overigens per definitie moeilijk te constateren. Mogelijk beïnvloedende partijen uit het bedrijfsleven, de politiek of het bestuur lopen daar niet te koop mee. Ook de FTAC zou - indien dat al aan de orde zou zijn - vermoedelijk terughoudend zijn om pogingen tot beïnvloeding naar buiten te brengen. Desalniettemin hebben wij ook in onze gesprekken met het bedrijfsleven en de advocatuur geen enkel signaal gekregen dat daar enige twijfel over zou bestaan.

Een tweede mogelijke invloed op de onafhankelijkheid komt van binnenuit. Stafleden of leden van het bestuur met belangen in de samenleving kunnen informeel de besluitvorming beïnvloeden. Er zijn signalen dat dit probleem zich op bestuursniveau in de eerste jaren van de FTAC in enige mate heeft voorgedaan met name bij de prioritering van sectoren. Overlappende verantwoordelijkheden en persoonlijke belangen en banden van mensen met een bestuurlijke verantwoordelijkheid zijn in een kleine gemeenschap als Curaçao bijna niet te vermijden. De *governance* structuur en de *screening* en evaluatie van bestuursleden is des te belangrijker. Er is echter geen aanleiding te concluderen dat deze indirecte beïnvloeding ook op het niveau van de casuïstiek heeft voorgedaan.

Discussies omtrent de nevenfuncties van bestuursleden gingen over principes van *good governance* – niet over een feitelijk optredende beïnvloeding van de mening- en besluitvorming van de FTAC.

Tussenconclusies onafhankelijkheid

Er zijn geen aanwijzingen dat er over de evaluatieperiode sprake is geweest van actieve, directe inbreuken op de onafhankelijkheid van de FTAC en haar staf. Indirecte beïnvloeding in de vorm van terughoudendheid om sectoren of ondernemingen aan te pakken waarbij sprake is een persoonlijke betrokkenheid, is een

³⁷ De beheersovereenkomst 2017-2019 en 2020-2023. Deze laatste is stilzwijgend verlengd tot november 2024.

aandachtspunt. Zowel bij het bureau (staf, directie) als bij het bestuur is sprake van een overwegende houding aan van professionele distantie.

Transparant

Dit thema houdt in dat de FTAC transparant is over zijn afwegingen bij plannen, acties en besluiten en daarover verantwoording aflegt aan het publiek. Vragen die hierbij een rol spelen zijn:

- Hoe open is de FTAC over haar afwegingen en beoogde effecten bij een besluit om een klacht of signaal wel of niet op te pakken en over te gaan tot onderzoek of interventie?
- Worden consumenten op hun rechten en plichten gewezen bij signalen en klachten?
- Worden bedrijven begeleid bij een melding of een vraag de uitleg van de wet?
- Hoe legitimeert de FTAC haar bestaan en optreden extern (publiek, media, politiek)?
- Legt de FTAC middels economisch onderzoek rekenschap af over de gerealiseerde effecten van haar optreden?

De FTAC onderhoudt een goed toegankelijke en informatieve website, waarin zaken als de jaaragenda's en jaarverslagen, informele zienswijzen, onderzoeken, beschikkingen, samenwerkingsprotocollen en -afspraken op overzichtelijke wijze zijn gepresenteerd. De informatievoorziening richting het publiek is goed te noemen. Op de website is te vinden op welke wijze bedrijven, toeleveranciers of afnemers van bedrijven een informeel signaal (waarvoor geen vormvereiste geldt) of een formele klacht kunnen indienen. Voor een klacht gelden vormvereisten en criteria waarvoor een klachtenformulier is ontwikkeld. Klachten of signalen kunnen ook anoniem of op het kantoor van de FTAC worden aangereikt.

Bij een formele klacht moet de FTAC ook een formeel besluit nemen over die klacht. Dat kan een onderbouwde afwijzing zijn, bijvoorbeeld omdat de FTAC zich niet bevoegd acht, dan wel dat een andere toezichthouder beter gepositioneerd is om de klacht te behandelen. Ook kan het zijn dat de klacht weliswaar geldig is, maar vanuit administratief oogpunt geen prioriteit heeft. Daarvoor is een beleidsregel opgesteld 'Prioriteiten bij handhavingsonderzoeken' uit 2020 waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe afwegingen de FTAC maakt over het consumentenbelang van een potentiële zaak, over het economisch en maatschappelijk belang en over de *ex ante* ingeschatte kans op een effectief en doelmatig optreden in zo'n zaak ertoe leidt dat de FTAC een klacht of zaak oppakt, dan wel niet prioritair acht.

Mocht een zaak tot de vaststelling van een inbreuk op de bepalingen in de Lvic leiden en mocht het bestuur van de FTAC een sanctie opportuun achten, dan is er tevens een beleidsregel 'Beleid voor het opleggen van bestuurlijke boetes' ontwikkeld (2019). Deze beleidsregel informeert potentiële en actuele overtreders van de wet, en geeft houvast bij een mogelijk verweer (bezwaar en beroep).

Voorts heeft de FTAC met name in de eerste jaren veel aandacht besteed aan begeleiding van het bedrijfsleven over de bepalingen in de nieuwe wet en over hoe zij hun eigen branche-reglementen hierop kunnen aanpassen. In 2018 heeft dit geregeld tot aanpassingen van reglementen geleid wat later, in 2019, in beschikkingen is vastgelegd. Ook zijn er op verzoek van de overheid een aantal activiteiten ontplooid om in voorkomende gevallen te helpen die wet te interpreteren en respecteren. Op het gebied van openbare aanbestedingen zijn bijvoorbeeld workshops met (aanbestedende) ambtelijke diensten georganiseerd waarin voorlichting is gegeven over waarop te letten bij mogelijke overtredingen van de Lvic op dit terrein. Ook op het gebied van het toerwagenvervoer en ten aanzien van prijs- en aanbodregulering heeft de FTAC handzame en behulpzame *guidance* gegeven aan de overheid. Of de *guidance* richting de overheid en het ambtenarenapparaat inmiddels geleid heeft tot aangepaste regelgeving, is niet achterhaald.

Tussenconclusies transparantie en verantwoording

De FTAC heeft veel aandacht besteed aan communicatie in de eerste jaren van haar bestaan, en legt elk jaar rekenschap af aan de minister, het parlement en aan het publiek over het afgelopen jaar in haar jaarverslagen. Tevens worden de meest voorkomende contacten met klagers, melders, signaalgevers en andere stakeholders geprotocolleerd en gepubliceerd in een aantal documenten en besluiten. Die alle goed vindbaar zijn op de site van de FTAC. Daarvoor is een compliment op z'n plaats.

Een punt van aandacht is dat mensen die een signaal hebben afgegeven of klacht hebben ingediend over een mogelijk probleem met de mededinging, niet altijd op de hoogte worden gehouden over wat er met hun signaal of klacht gebeurt, met name als het onderzoek nog lopende is. Het is een uitdaging voor elke mededingingsautoriteit om over de praktijk van het toezicht de brug naar de burger en consument te slaan en goed contact te houden met mensen die ergens de aandacht voor hebben gevraagd. Dat geldt ook voor de FTAC.

Professioneel

Dit thema houdt in dat er een professionele houding bij het bestuur, de directie en de staf van de organisatie heerst, passend bij een toezichthouder met een brede maatschappelijke opdracht en een gezaghebbende en onafhankelijke statuur. Vragen die hierbij spelen zijn:

- Hoe werkt de FTAC aan opleidingen van directie en staf op het vakgebied en aan de professionaliteit van de organisatie?
- Welke eisen worden gesteld aan de vakinhoudelijke en bestuurlijk verantwoordelijken?
- Hoe goed werkt in de praktijk de zelfevaluatie van individuele bestuursleden en van het bestuur?
- Hoe denken ondertoezichtgestelden over de professionaliteit van staf en leiding FTAC?

In 2017 hebben alle stafleden een cursus mededingingsrecht gevolgd, aangevuld met training *on the job* door de meest ervaren medewerkers met mededingingstoezicht. In de loop van de daaropvolgende jaren heeft een aantal medewerkers een stage gelopen bij de ACM, heeft een medewerker een cursus gevolgd aan de *London school of Economics* en hebben twee medewerkers de Grotius opleiding mededingingsrecht online gevolgd. Ook het bestuur heeft recentelijk een aantal lessen gekregen over de principes van het mededingingsrecht.

Uit gesprekken met medewerkers en directie van het bureau van de FTAC, bevestigd door gesprekken met advocaten, blijkt dat er bij de staf sprake is van een professionele houding, met vakinhoudelijke kennis en kunde, en bereidheid om met technische en procedurele vragen te helpen. Weliswaar is sprake van een kleine staf, waardoor diepere specialisaties ontbreken, maar over het algemeen is de aanwezige vakkennis in orde. Aandachtspunt is wel de kleine omvang van de staf en de beperkte budgetten die over de jaren steeds verder zijn gekort. Hierdoor kan verloop van personeel moeilijk opgevangen worden en komt het veelvuldig voor dat voorgenomen activiteiten in jaarplannen niet uitgevoerd kunnen worden. Het grote verloop binnen de staf en directie heeft er ook toe geleid dat relevante kennis en kunde verdwijnt en opnieuw opgebouwd moet worden, wat geld en capaciteit kost.

De bestuursleden hebben veelal geen achtergrond of opleiding in het mededingingsrecht of in de mededingingseconomie; één van de bestuursleden heeft gedegen ervaring met mededingingstoezicht.

Het verschil in mededingingsrechtelijke kennis tussen de staf en de bestuursleden van de FTAC is een punt van zorg omdat geen van de bestuursleden een achtergrond in het mededingingsrecht of de mededingingseconomie. Slechts één van de bestuursleden tot dusverre heeft relevante ervaring met mededingingstoezicht. Doordat vakinhoudelijke kennis grotendeels ontbreekt bij de meeste bestuursleden moeten bestuursvergaderingen uitgebreid en minutieus worden voorbereid en toegelicht door de staf. Dit kost veel tijd en levert soms irritatie op. De indruk bestaat dat het verschil in relevante kennis en ervaring tussen staf en bestuur wringt. Dat wordt niet opgelost met een ad hoc bijscholingscursus – hoe lovenswaardig dit op zichzelf ook is. Bij toekomstige werving van bestuursleden zou kennis van het mededingingsrecht en/of -economie een sterker accent kunnen hebben.

Hieraan gerelateerd is het onderwerp van de bestuurlijke en administratieve splitsing die in de FTAC is doorgevoerd tussen de teams die verantwoordelijk zijn voor het doen van onderzoek naar een mogelijke mededingingsinbreuk en die daarover een rapport opmaken, en degenen die de voorbereiding doen (concept-beschikking opmaken) van een besluit door het bestuur van de FTAC – het zogenaamde ‘sanctie- of besluitenteam’. Doordat het bestuur bestuurlijke distantie dient te bewaren om onbevooroordeeld naar een door de staf opge maakt rapport en een door andere leden van de staf opgestelde concept-beschikking te kunnen kijken, is de aansturing vanuit het bestuur op onderzoek en de bijsturing van lopende zaken, vrijwel niet aanwezig.

De belangen bij mededingingszaken zijn groot. De ervaring leert dat ondernemers die door een besluit ernstig geraakt worden, vrijwel altijd bezwaar aantekenen of in beroep gaan, en zelfs in hoger beroep zoals nu met de EY-zaak het geval is. Bij beroepszaken moet er weer ondersteuning vanuit de staf met weer nieuwe mensen, die geen voorkennis en voorgeschiedenis met de zaak hebben, georganiseerd worden. Deze administratieve en personele splitsing moge theoretisch gezien voordelen hebben, maar in de praktijk van een kleine toezichthouder zoals de FTAC werkt het minder goed en impliceert het een te grote beperking voor de effectiviteit en doelmatigheid van de inzet van de staf. De AFTA is voornemens dit in de interne werkwijze recht te zetten en schaft administratieve en personele splitsing af.

Het is goed mogelijk om deze splitsing te laten vervallen en te zorgen voor ordentelijk proces voor het traject van onderzoek, rapportage, voorbereiding en bestuurlijke besluitvorming, met aandacht voor de rechtsposities van betrokkenen en voor het voorkomen van een tunnelvisie bij de teams die het rapport opstellen en de concept-besluiten voor het bestuur opmaken. Dat kan bijvoorbeeld door op onderdelen van het traject externe

tegenspraak te organiseren, zoals dat de facto tijdens de EY-zaak is gebeurd met het aanstellen van een onafhankelijke externe voorzitter van de sanctiegroep. Het bestuur zelf kan een stimulerende en toezichhoudende rol spelen op de professionaliteit van de interne procesvoering. Het beeld bestaat dat de onafhankelijke opstelling van de staf hiervoor voldoende aanknop punten biedt.

Jaarlijks vinden zelfevaluaties door het bestuur plaats. De zelfevaluaties vindt plaats op basis van een format dat bedoeld lijkt voor raden met een toezichtsrol, niet voor besturen met de rol zoals het geval is bij de FTAC. Daarnaast lijkt geen sprake van intercollegiale toetsing noch van onafhankelijke externe begeleiding en lijken de uitkomsten van de zelfevaluaties weinig kritisch. De wijze waarop de zelfevaluatie wordt uitgevoerd is kwetsbaar en dient vervangen te worden door een meer betekenisvolle systematiek van reflectie op het eigen functioneren.

Tussenconclusies professionaliteit

Er is sprake van een staf met een professionele houding, zowel voor wat betreft de taken en werkzaamheden alsook richting externe stakeholders. De perceptie daarover onder stakeholders is positief. Wel is er sprake van kwetsbaarheid bij het bureau vanwege de beperkte en afnemende budgetten. De staf heeft daardoor geen ruimte om tegenvallers in het werk op te vangen of verloop van personeel soepel te accommoderen en komt mede daardoor plannen vaak niet na. Dat geeft een onprofessionele indruk.

Er bestaan grote verschillen in achtergrond, opleiding en training van de staf met de meeste individuele bestuursleden; juridische en economische kennis op het gebied van mededinging is onvoldoende aanwezig binnen het bestuur. De zelfevaluatie van het bestuur dient geprofessionaliseerd te worden.

De administratieve splitsing in de organisatie tussen de onderzoeksteams en sanctionerende kant van de organisatie gaat ten koste van de effectiviteit van de kleine organisatie en van een effectieve aansturing en *governance* door het bestuur. Deze splitsing zou opgeheven moeten worden.

5. Conclusies en aanbevelingen

Het mededingingstoezicht op Curaçao bestaat sinds 2017. De toezichhoudende instantie moest sindsdien geheel worden opgebouwd en zich positioneren in de Curaçaose samenleving. Daarbij opereert de jonge toezichhouder in een complex beleidsterrein. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen in dit rapport dienen in het licht van deze context te worden beschouwd.

Conclusies

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid heeft betrekking op de mate waarin de Lvic en de FTAC aan de beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijneffecten hebben bijgedragen. Deze is niet altijd goed te onderscheiden van de doelrealisatie, te weten de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt. Bij de beoogde directe beleidsresultaten en maatschappelijke effecten van de Lvic en de FTAC lopen doelrealisatie en doeltreffendheid synchroon omdat deze specifiek voor het beleidsinstrument zijn, en direct te koppelen aan de inzet ervan. Bij de beoogde langetermijneffecten is dit minder of niet het geval, omdat dit algemeen geformuleerde doelen zijn waaraan niet alleen meerdere beleidsinstrumenten bijdragen, maar waar ook andere factoren een rol spelen waarvan het effect moeilijk te scheiden is van de inzet van de Lvic en de FTAC. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het beoogde langetermijneffect van een verbeterd ondernemings- en investeringsklimaat, waarvan de realisatie ook afhankelijk is van andere beleidsinstrumenten zoals het vestigingsbeleid of het belastingklimaat. De Lvic en de FTAC hebben een beperkte invloed op de mate van doelrealisatie daarvan.

Tabel 20 toont samengevat de mate van realisatie van beoogde activiteiten en de mate van doeltreffendheid van de Lvic en de FTAC onderscheiden naar de beoogde beleidsresultaten, maatschappelijke effecten en langetermijneffecten.

Tabel 21 Samenvattend beeld doelrealisatie en doeltreffendheid Lvic en FTAC.

Beoogde activiteiten, (beleidstheorie)		Realisatie
Activiteiten		
B.1	Samenwerking met ACM, BT&P, CBCS, FpK en de UoC	Gedeeltelijk gerealiseerd
B.2	Voorlichting, informele zienswijzen en informatievoorziening	Gerealiseerd
B.3	Sector- en marktonderzoeken	Niet gerealiseerd
B.4	Mededingingsrechtelijke onderzoeken	Gerealiseerd
B.5	Advocacy (adviesrapporten)	Gedeeltelijk gerealiseerd
B.6	Behandeling klachten, signalen, ontheffingsaanvragen, meldingen, beroep en bezwaar	Gerealiseerd
B.7	Opleiding en training	Gerealiseerd
B.8	Planning en verantwoording	Gedeeltelijk gerealiseerd
Beoogde resultaten, effecten en gevolgen (beleidstheorie)		Doeltreffendheid
Directe beleidsresultaten		
C.1	Detectie mededingingsbeperkende gedragingen en concurrentieverstorend beleid	Gedeeltelijk doeltreffend
C.2	Vaststellen overtredingen kartelverbod	Gedeeltelijk doeltreffend
C.3	Vaststellen overtredingen verbod op misbruik machtspositie	Niet doeltreffend
C.4	Formele aanwijzingen en sanctiebesluiten	Gedeeltelijk doeltreffend
C.5	Registreren en monitoren gevolgen fusies en overnames	Gedeeltelijk doeltreffend
Maatschappelijke effecten		
D.1	Meer concurrentie, lagere prijzen, meer keuzemogelijkheden, meer innovatie en verbeterde toetreding tot markten	Niet te beoordelen
D.2	Minder markt- en concurrentieverstorend overheidsbeleid	Niet doeltreffend
D.3	Draagvlak in de samenleving en self-enforcement bedrijfsleven	Gedeeltelijk doeltreffend
Langetermijneffecten		
E.1	Verbeterd ondernemings- en investeringsklimaat	Beperkt doeltreffend
E.2	Economische groei en eerlijke verdeling van welvaart	Niet te beoordelen/manifeest zich pas op lange termijn

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024).

De beoogde activiteiten van de FTAC zijn vrijwel allemaal gerealiseerd of gedeeltelijk gerealiseerd. De beoogde directe beleidsresultaten (C) zijn gedeeltelijk. De beoogde maatschappelijke effecten (D) en langetermijneffecten (E) zijn niet of gedeeltelijk gerealiseerd of de realisatie ervan is niet goed te meten. Belangrijke context bij de beperkte doeltreffendheid is dat het mededingingstoezicht op Curaçao pas sinds 2017 bestaat en nog in de kinderschoenen staat, terwijl de beoogde effecten en gevolgen zich veelal pas op langere termijn manifesteren.

Doelmatigheid

Voor de doelmatigheid wordt de beleidsinzet (middelen en activiteiten) afgewogen tegen de behaalde resultaten. Daarbij ligt de vraag voor of met een andere beleidsmix meer had kunnen worden bereikt met dezelfde inzet, of hetzelfde met minder inzet. Doelmatigheid van beleid, zo ook van Lvic en de FTAC, kan worden beoordeeld op twee niveaus:

1. Doelmatigheid van de uitvoering. Dit ziet toe op de vraag of meer directe beleidsresultaten hadden kunnen worden bereikt met dezelfde middelen, of dezelfde directe beleidsresultaten hadden kunnen worden bereikt met minder middelen.
2. Doelmatigheid van het beleid. Dit ziet toe op de vraag of grotere/betere maatschappelijke effecten en langetermijneffecten hadden kunnen worden bereikt met dezelfde middelen, of dezelfde maatschappelijke effecten en langetermijneffecten hadden kunnen worden bereikt met minder middelen.

De doelmatigheid van een beleidsinstrument zoals de Lvic en de FTAC is niet eenvoudig te bepalen. Er is niet, zoals bijvoorbeeld bij een meerjarig subsidieprogramma, sprake van een uitvoeringsproces met duidelijk omschreven en meetbare inputs, activiteiten en resultaten. Daardoor is er geen sprake van een duidelijke relatie tussen inputs, activiteiten en resultaten. Bovendien zijn de beoogde maatschappelijke effecten en langetermijneffecten niet altijd meetbaar of aan tijdslijnen verbonden. De beoordeling van de doelmatigheid van de Lvic en de FTAC vindt daarom plaats door middel van een appreciatie van de mate van doelbereik in verhouding tot de inspanning die met de Lvic en de FTAC is gemoeid. Dit betekent dat een gedeeltelijk doelbereik zich vertaalt in gedeeltelijke doelmatigheid als met een andere beleidsinzet het doelbereik in hogere mate gerealiseerd had kunnen worden.

Er is sprake van gedeeltelijke doelmatigheid in de uitvoering van de Lvic en de FTAC. De beoogde directe beleidsresultaten zijn gedeeltelijk gerealiseerd: er is deels sprake van detectie van mededingingsbeperkend gedrag en beleid, is een aantal kartelovertreedingen vastgesteld, er zijn geen overtredingen van het verbod op misbruik van economische machtsposities vastgesteld, er is een beperkt aantal aanwijzingen en sanctiebesluiten gegeven, en er heeft geen monitoring plaatsgevonden van geregistreerde concentraties.

Vooraf het uitblijven van sancties met betrekking tot *hardcore* overtredingen, van ongevraagde adviezen met betrekking tot de gevolgen voor concurrentie van wet- en regelgeving, en het niet monitoren van de gevolgen van gemelde concentraties, beperkt de doelmatigheid van de Lvic en de FTAC.

De gedeeltelijke doelmatigheid in de uitvoering van de Lvic en de FTAC dient niet verward te worden met de operationele, bedrijfsmatige doelmatigheid van het FTAC als toezichtorganisatie, die niet is beoordeeld in deze evaluatie. Wel kan op basis van het evaluatieonderzoek in algemene zin worden geconstateerd dat de professionaliteit van het bureau hoog is, en er sprake is van onvoldoende middelen en capaciteit bij het bureau om alle taken adequaat in te vullen.

Doelmatigheid van het beleid (realisatie van beoogde maatschappelijke effecten en langetermijneffecten) van de Lvic en de FTAC is niet goed te beoordelen doordat er geen vervolgmetingen zijn uitgevoerd op de nulmetingen uit 2011. Hierdoor is niet duidelijk in welke mate de beoogde maatschappelijke effecten van meer concurrentie, lagere prijzen, meer keuzemogelijkheden, meer innovatie, verbeterde toegang tot markten zijn bereikt. Voor wat betreft de overige beoogde maatschappelijke effecten en langetermijneffecten is sprake van gedeeltelijke doelmatigheid van het beleid. Het toezicht heeft niet geleid tot minder concurrentieverstorende wet- en regelgeving. Wel is er sprake van een beperkte verbetering van het ondernemings- en investeringsklimaat en van enig draagvlak voor het toezicht en van *self-enforcement* door bedrijven. De gevolgen voor economische groei en de verdeling van welvaart kunnen pas op langere termijn beoordeeld worden.

Doordat het mededingingstoezicht pas een aantal jaar bestaat en in die jaren volledig moest worden opgebouwd, is het niet realistisch te verwachten dat volledige doelmatigheid van het beleid zou zijn bereikt. Daarnaast is de doelmatigheid van het beleid beperkt vanwege:

- het uitblijven van ongevraagde adviezen met betrekking tot bestaande wet- en regelgeving en onvoldoende opvolging van gevraagde adviezen;
- het niet realiseren van de beoogde sector- en markt onderzoeken;
- onvoldoende focus en actiegerichtheid op mededingingsproblemen met een hoge maatschappelijke relevantie;
- beperkte invulling aan de samenwerkingsafspraken met collega toezichthouders en andere organisaties.

Wanneer actiever was ingezet op deze aspecten, dan hadden met dezelfde inzet van middelen meer van de directe beleidsdoelen en beoogde maatschappelijke effecten kunnen worden bereikt en waren de beoogde langetermijngevolgen meer in beeld gekomen.

Functioneren FTAC

Naast de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid is onderzocht of de FTAC zich over de evaluatieperiode heeft ontwikkeld tot een effectieve toezichthouder op de mededinging in Curaçao. Daartoe is analysekader toegepast dat specifiek is ontwikkeld voor het beoordelen van het functioneren van toezichthouders en dat de elementen bevat die belangrijk zijn voor de beoordeling van kwaliteit van het toezicht.

Tabel 22 toont samengevat de conclusies ten aanzien van het functioneren van de FTAC.

Tabel 22 Conclusies functioneren FTAC naar thema.

Thema	Conclusies
Missiegericht	Het ontbreekt de FTAC aan een duidelijk geformuleerde en breed gecommuniceerde en gedragen missie en visie. Deze zouden in de komende periode ontwikkeld en gepubliceerd moeten worden teneinde de FTAC intern en extern een richtinggevende identiteit en daarop gebaseerde agenda voor de komende jaren te geven en een meer geprojecteerde functie naar buiten.
Selectief	De cycli van jaarlijkse werkplannen of -agenda's en verantwoording daarover in jaarverslagen, inclusief de financiële jaarcijfers en verantwoording, worden steeds compleet en op tijd afgerond. Aandachtspunt is dat de jaarplanning voornemens bevat die vaak niet gerealiseerd worden en waarover in de jaarverslagen geen of onvoldoende verantwoording wordt afgelegd. Een kritische zelfanalyse is van groot belang voor het leerproces waarin de jonge toezichthouder nog steeds verkeert.
Reflectief	De indruk is dat er voldoende aandacht is voor reflectie over relevante, nieuwe ontwikkelingen in het toezichtsveld of in de economie en samenleving van Curaçao, zowel bij staf als bestuur. Aandachtspunt is de prioritering van initiatieven waardoor de capaciteit ten koste gaat van toezicht en handhaving.
Effectgericht	De FTAC heeft succesvol een reputatie opgebouwd in het bedrijfsleven over de wettelijke verplichting voorgenomen concentraties boven de meldingsdrempels daadwerkelijk te melden. Bij overtredingen van het kartelverbod is dat nog niet het geval. Een aandachtspunt is het effect van <i>guidance</i> en <i>advocacy</i> activiteiten. De indruk bestaat dat er geen of onvoldoende opvolging wordt gegeven door de FTAC aan de adviezen.
Samenwerkend	Van samenwerking met collega toezichthouders is nagenoeg geen sprake, ondanks de overeenkomsten die daartoe zijn gesloten. Het beeld is dat er sprake was van beperkte responsiviteit bij samenwerkingspartners, en dat de FTAC, als initiërende en vragende partij in deze, zich meer had kunnen inspannen om deze samenwerking een vruchtbare betekenis te geven.
Onafhankelijk	Er zijn geen aanwijzingen dat er over de evaluatieperiode sprake is geweest van actieve, directe inbreuken op de onafhankelijkheid van de FTAC en haar staf. Indirecte beïnvloeding in de vorm van terughoudendheid om sectoren of ondernemingen aan te pakken waarbij sprake is een persoonlijke betrokkenheid, is een aandachtspunt. Zowel bij het bureau (staf, directie) als bij het bestuur is sprake van een overwegende houding aan van professionele distantie.
Transparant	De FTAC heeft veel aandacht besteed aan communicatie in de eerste jaren van haar bestaan, en legt elk jaar rekenschap af aan de minister, het parlement en aan het publiek over het afgelopen jaar in haar jaarverslagen. Tevens worden de meest voorkomende contacten met klagers, melders, signaalgevers en andere stakeholders geprotocolleerd en gepubliceerd in een aantal documenten en besluiten. Die alle goed vindbaar zijn op de site van de FTAC. Daarvoor is een compliment op z'n plaats. Aandachtspunt is het informeren van betrokkenen over wat er met hun signaal of klacht gebeurt.
Professioneel	Er is sprake van een staf met een professionele houding, zowel voor wat betreft de taken en werkzaamheden alsook richting externe stakeholders. Wel is er sprake van kwetsbaarheid bij het bureau vanwege de beperkte en afnemende budgetten. Er bestaan grote verschillen in achtergrond, opleiding en training van de staf met de meeste individuele bestuursleden; juridische en economische kennis op het gebied van mededinging is onvoldoende aanwezig binnen het bestuur. De zelfevaluatie van het bestuur dient geprofessionaliseerd te worden.

Bron: Economisch Bureau Amsterdam (2024).

Aanbevelingen

Er zijn verschillende, mogelijke verbeterpunten die kunnen bijdragen aan een groter doelbereik en daarmee, gegeven de inzet van het huidige instrumentarium en middelen, tot een hogere doelmatigheid.

De aanbevelingen hiertoe hebben betrekking hebben op de volgende onderwerpen:

- De drempelwaarden voor karteltoezicht, economische machtsposities en melding concentraties;
- Het bestuur, de directeursfunctie en het budget voor het bureau en de staf;
- De functionele scheiding tussen opsporing en onderzoek enerzijds, en sanctiëring, bezwaar en beroep anderzijds;
- De samenwerking met collega toezichthouders en andere organisaties;
- De zichtbaarheid van en de beeldvorming over de FTAC;
- Een clementieregeling;
- De consumentenbescherming;
- Het concentratietoezicht

De drempelwaarden voor karteltoezicht, economische machtsposities en melding concentraties

Er is vooralsnog geen aanleiding om de omzeldrempels die van toepassing zijn bij het karteltoezicht en bij het toezicht op economische machtsposities te wijzigen.

Essentieel is wel dat gemelde concentraties waarvan de verwachting is dat die merkbare maatschappelijke gevolgen kunnen hebben op hoofdlijnen gemonitord en geanalyseerd worden op het tot stand brengen dan wel versterken van een economische machtspositie. Dat is over de eerste periode niet gebeurd. Monitoring en analyse is essentieel om gedurende de komende jaren een geïnformeerde beslissing te nemen over nut en noodzaak van materiële concentratietoetsing. Die beslissing kan met de huidige informatie nu niet worden genomen.

Het is van belang meer inzicht te krijgen over nut en noodzaak van concentratietoetsing. Aanbevolen wordt:

- de nationale omzetwaarden ('tenminste twee ondernemingen met omzet > ANG 15 miljoen op Curaçao') zodanig aan te passen dat er naar verwachting tussen de vijf en tien meldingen per jaar verwacht mogen worden. De FTAC krijgt hiermee beter zicht op het veld van fusies en overnames op Curaçao.
- dit als het enige criterium voor de verplichting tot melding te laten gelden, zodat de administratieve lasten bij ondernemingen en toezichthouder worden verlaagd.
- bij een concentratiemelding te verplichten een onderbouwde inschatting te geven van het op Curaçao gerealiseerde marktaandeel op de relevante markt(en).
- het marktaandeel als wettelijk criterium voor melding, zoals nu het geval is, te laten vervallen, wat de werklast voor de FTAC vermindert.
- de totale (internationale) omzeldrempel te laten vervallen.
- te overwegen een bescheiden *filing fee* te introduceren. Bij een eventueel besluit tot materiële toetsing kan overwogen worden de *filing fee* te verhogen om een deel van de kosten te dekken.

Het bestuur, de directeursfunctie en het budget voor het bureau en de staf

De FTAC is een kleine organisatie die mede door bezuinigingen met capaciteitsproblemen en met personele wisselingen kampt. Het functioneren komt daardoor onder druk. Te veel wisselingen ondermijnen het functioneren en de uitstraling van het bureau.

Ten aanzien van het bestuur wordt aanbevolen:

- zorg bij toekomstige (her)benoemingen ervoor dat er ten minste twee leden over gedegen vakinhoudelijke (mededingingsrechtelijke en/of mededingingseconomische) kennis beschikken.
- verken met de Nederlandse ACM en de Arubaanse FTAC of een parallelle aanstelling van de bestuursvoorzitter van de ACM – die onlangs bij de AFTA is benoemd – bij de FTAC een realistische optie is. Dat zorgt voor versterking van de mededingingsrechtelijke kennis en voor versterking van samenwerking tussen de FTAC, de AFTA en de ACM.

Ten aanzien van de directie wordt aanbevolen:

- onderzoek de onderliggende redenen voor het hoge verloop van (interim-) directeuren en pas zo nodig de arbeidsvoorwaarden aan.

Ten aanzien van de staf en het budget wordt aanbevolen:

- breng het budget terug op het startbudget uit 2018, gecorrigeerd voor inflatie, en zorg voor een overeenkomstige, stabiele omvang van de staf van ten minste 7,5 fte.

De functionele scheiding opsporing/onderzoek en sanctionering, bezwaar en beroep

Theoretisch gezien draagt de administratieve en personele scheiding tussen onderzoeks-/ opsporingsfase en de sanctionerings- en bezwaar- en beroepsfase bij aan de rechtspositie van bij mededingingszaken betrokken bedrijven en aan het vermijden van een tunnelvisie binnen de onderzoeks- en sanctioneringsteams van de FTAC. In de praktijk is de omvang van de personele bezetting van de FTAC te klein om hier betekenisvol invulling aan te kunnen geven zonder wezenlijk op sturing, effectiviteit en doelmatigheid in te boeten.

Aanbevolen wordt:

- de functionele scheiding tussen opsporing en sanctionering te laten vervallen. Zorg voor een ordentelijk proces met de nodige *checks and balances* door periodiek tegenspraak binnen de keten van onderzoek tot sanctie te organiseren, zo nodig met externe experts.

De samenwerking met collega-toezichthouders en andere organisaties

Samenwerking is cruciaal voor elke mededingingstoezichthouder, en *a fortiori* voor een kleine toezichthouder met een beperkt budget. De samenwerking over de eerste vijf jaren is niet goed van de grond te komen. Deze dient aanmerkelijk versterkt te worden.

Aanbevolen wordt:

- de samenwerkingsprotocollen met de CBCS en met BT&P te activeren en deze jaarlijks te evalueren. Dit kan door te beginnen met het gezamenlijk programmeren en uitvoeren van onderzoek in sectoren waarvoor gemeenschappelijke interesse bestaat.
- samen met AFTA een ambitieus samenwerkingsprotocol te ontwikkelen. Agendeer hierbij de mogelijkheid van overlappende bestuursfuncties, zoals in het functieboek FTAC (onder paragraaf 1.1) is voorzien. Betrek daarbij tevens de gezamenlijke uitvoering van onderzoek en het gezamenlijk organiseren van opleidingen en trainingen.
- de samenwerkingsovereenkomst met ACM te herzien, te activeren en jaarlijkse te evalueren. De ACM kan (naast deelname aan ICN) van groot vakinhoudelijk belang zijn voor de ontwikkeling van FTAC.
- de samenwerking met FpK te herzien in het licht van mogelijk toekomstige ontwikkelingen op het terrein van consumentenbescherming.
- de contacten met Caricom en andere ervaren regionale mededingingsautoriteiten te activeren voor regionale accenten bij het mededingingstoezicht.
- meerjarige afspraken te maken met de UoC om een opleiding in het mededingingsrecht en de mededingingseconomie in het curriculum op te nemen.

De zichtbaarheid van en de beeldvorming over de FTAC

Mededingingstoezicht is niet mediageniek; het laat zich niet makkelijk duiden voor niet-ingewijden. Bij consumentenbescherming is dat anders; over consumentenbescherming is eenvoudiger te communiceren, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf niet eerlijk is over z'n prijzen, producten of voorwaarden. Mededingingstoezicht heeft daarom een gezaghebbend boegbeeld, een alom herkend gezicht naar buiten nodig. Dat is ook belangrijk voor het draagvlak in de media, de politiek en het openbaar bestuur. Ook de FTAC zelf zal voortdurend aandacht moeten geven aan de beeldvorming.

Aanbevolen wordt:

- de voorzitter (of een ander aangewezen lid) van de FTAC meer dan nu het geval is publiekelijk *statements* te laten maken of publiekelijk aanbevelingen te laten doen over zaken die effecten hebben op de mededinging of het mededingingstoezicht. De voorzitter moet een herkenbaar gezicht worden voor een herkenbaar toezichtsbeleid op Curaçao.
- consumenten, bedrijven of instellingen die een signaal of klacht indienen, actief op de hoogte te houden over de voortgang en uitkomst van hun signaal of klacht. Het beeld moet zijn dat een signaal of klacht niet vrijblijvend is voor de FTAC; het is een startschot voor een actie, en voor een follow-up waaruit waardering voor de tipgever spreekt.
- opvolging te geven aan gevraagde en ongevraagde adviezen met betrekking tot concurrentieverstorende wet- en regelgeving (advocacy). Ministeries dienen zich publiekelijk te verantwoorden over wat met FTAC-adviezen gedaan is. Daarmee neemt de zichtbaarheid en het gezag van de FTAC in ambtelijke en bestuurlijke kringen toe. Hierover zal periodiek gerapporteerd moeten worden in jaarverslagen van de FTAC.

Een clementieregeling

De doeltreffendheid van de FTAC is gebaat bij een vorm van clementie voor bedrijven die volledig meewerken met een mededingingsrechtelijk onderzoek, dan wel als eerste deelname aan mededingingsbeperkende afspraken bij de FTAC melden. Daarvoor hoeft de wet niet veranderd te worden, maar kan een uitvoeringsregeling worden ontworpen.

Een volledige clementieregeling, zoals bijvoorbeeld in Nederland geldt, heeft op dit moment om verschillende redenen voor Curaçao minder urgentie. Het jonge karteltoezicht heeft nog onvoldoende reputatie bij overtreders. Begonnen kan worden met een eenvoudigere regeling voor strafvermindering voor partijen die zodanig medewerking verlenen aan een onderzoek van de FTAC dat handhaving effectiever en doelmatiger kan plaatsvinden.

Aanbevolen wordt:

Conclusies en aanbevelingen

- een eenvoudig te hanteren clementieregeling te ontwerpen voor ondernemers die deelgenoot zijn of waren aan een mededingingsinbreuk, en die uit eigener beweging volledig meewerken met een onderzoek en die daarvoor in ruil gecompenseerd wensen te worden door strafvermindering.

De consumentenbescherming

In 2011 is er een onderzoek uitgevoerd naar nut en noodzaak van mededingingstoezicht en de bescherming van consumentenrechten – bij voorkeur georganiseerd en gecombineerd in één toezichthoudende autoriteit. Daar kwam uit dat bescherming van consumentenrechten en het mededingingstoezicht elkaar in meerdere opzichten versterken.

Aanbevolen wordt:

- een beleidsdocument op te stellen ten behoeve van besluitvorming, waarin de noodzakelijke mensen, middelen en acties worden beschreven om een afdeling consumentenbescherming bij de FTAC te realiseren. Hierbij kan worden samengewerkt met ACM. Beleidsdocumenten (leidraden, beleidsregels, richtsnoeren, protocollen) kunnen zonder kosten van de ACM worden overgenomen, aangepast en toegepast op de Curaçaose situatie.
- na besluitvorming, de beschikbare ontwerp-landsverordeningen op het gebied van consumentenrechtsbescherming en van consumentengeschillen te actualiseren voor het opstarten van het wetgevend traject.

Het concentratietoezicht

De toetsing van concentraties (fusies, overnames, *joint ventures*) is het sluitstuk op de gereedschapskist van een mededingingstoezichthouder. Fusietoetsing is echter ook een litigieus onderdeel van het mededingingstoezicht en kan daarmee arbeidsintensief en kostbaar zijn voor zowel het bedrijfsleven als voor de toezichthouder.

Op dit moment geldt verplichte melding van concentraties indien de voorgenomen concentratie de drempelwaarden overschrijdt. Het toezicht beperkt zich tot de mogelijkheid om op basis van artikel 4.2 van de Lvic verplichtingen op te leggen aan de nieuwe, geconcentreerde onderneming die beschikt over een economische machtspositie teneinde risico's van misbruik te mitigeren. De concentratie als zodanig kan niet getoetst of verboden worden. Daarvoor zijn aanvullende wettelijke instrumenten nodig.

In 2017, bij het van kracht worden van de Lvic, was de mogelijkheid voorzien om te besluiten over toevoeging van preventieve concentratietoetsing na een eerste periode van vijf jaar. Er bestaat op dit moment echter nog geen inzicht in de effecten van fusies die er sinds 2017 zijn geweest; evenmin een antwoord op de vraag of preventieve toetsing ook op de schaal van Curaçao effectief en doelmatig kan worden uitgevoerd.

Aanbevolen wordt:

- de gemelde en gerealiseerde concentraties over de periode 2017-2023 alsnog te analyseren op opgetreden risico's voor de mededinging en de noodzaak te onderzoeken van preventieve (*ex ante*) materiële concentratietoetsing, afgezet tegen een realistische inschatting van de (additionele) kosten van staf en juridische procedures.
- in geval materiële concentratietoetsing in de toekomst wordt overwogen, denk daarbij aan *hard and fast rules*, bijvoorbeeld door te werken met marktaandeelen waarboven een concentratie altijd verboden is, tenzij partijen aantonen (omgekeerde bewijslast) dat de concentratie bevorderlijk is voor de economische vooruitgang en innovatie in een sector, er voldoende restconcurrentie overblijft én een substantieel deel van de voordelen terecht komen bij de consument.
- onderzoek bij materiële concentratietoetsing de haalbaarheid van *filing fees*, waarbij ondernemingen die een voorgenomen concentratie melden bij de FTAC (voor een deel) de kosten van toetsing zelf betalen; niet alleen voor de melding.

Bijlage A. Bronnenlijst

- Alberto, J. (2011), Voorlichtingsplan Implementatiefase Mededingingswetgeving, Mededingingsbeleid en Mededingingsautoriteit.
- Andersson, Elffers, Felix (2020), Evaluatie van de Autoriteit Consument en Markt.
- Caribbean Analytics and Statistics (2024).
- FTAC (2017), Jaarplan en begroting Fair Trade Authority Curaçao 2018.
- FTAC (2018a), Jaarplan en begroting Fair Trade Authority Curaçao 2019.
- FTAC (2018b), Jaarverslag Fair Trade Authority Curaçao 2017.
- FTAC (2018c), Adviesrapport prijsregulering asfalt.
- FTAC en BT&P (2018), Samenwerkingsprotocol BT&P en FTAC.
- FTAC en CBCS (2018), Samenwerkingsprotocol CBCS en FTAC.
- FTAC en FpK (2018), Samenwerkingsprotocol CBCS en FpK.
- FTAC en ACM (2018), Samenwerkingsprotocol ACM en FpK.
- FTAC en UoC (2018), Samenwerkingsprotocol UoC en FpK.
- FTAC (2019a), Jaarplan en begroting Fair Trade Authority Curaçao 2020.
- FTAC (2019b), Jaarverslag Fair Trade Authority Curaçao 2018.
- FTAC (2020a), Jaarplan en begroting Fair Trade Authority Curaçao 2021.
- FTAC (2020b), Jaarverslag Fair Trade Authority Curaçao 2019.
- FTAC (2021), Jaarverslag Fair Trade Authority Curaçao 2020.
- FTAC (2022a), Jaarplan en begroting Fair Trade Authority Curaçao 2022.
- FTAC (2022b), Jaarverslag Fair Trade Authority Curaçao 2021.
- FTAC (2023a), Jaarverslag Fair Trade Authority Curaçao 2022.
- FTAC (2023b), Adviesrapport FTAC over de effecten op de concurrentie van wet- en regelgeving met betrekking tot het vervoer per toerwagen.
- FTAC (2024), Diverse gepubliceerde beschikkingen, meldingen, zienswijzen, persberichten, jaaragenda's, werkwijzen en formulieren.
- FTAC (2024), Diverse niet gepubliceerde informatie zoals Excelbestanden, brieven, evaluaties, regelingen, procedures en besluiten.
- Gradus, R.H.J.M. (2022), Reflecties op zes jaar financieel toezicht.
- Landsverordening van de 29ste maart 2016 houdende vaststelling van de Landsverordening inzake concurrentie, A 2016 N 16.
- Mak, M. en K.H.S. van Buiren (2023), Voorzieningen onder druk, Antilliaans Dagblad.
- Memorie van Toelichting bij de Landsverordening houdende vaststelling van de Landsverordening inzake concurrentie, No 3.
- MEO (2024), Diverse niet gepubliceerde informatie, zoals Excelbestanden, brieven, evaluaties, regelingen, procedures en besluiten.

- MEO en FTAC (2017), Beheersovereenkomst 2017-2019.
- MEO en FTAC (2020), Beheersovereenkomst 2020-2023.
- OECD. (2022). Income inequality indicators.
- Re-Quest (2020), *Banking Costs in Curaçao*. A Market Research Comparing Rates and Fees for Personal Banking Products.
- Sociaal Economisch Initiatief Curaçao: Bouwen aan een zekere toekomst, 26 maart 2008.
- Van Buiren et al. (2011a), *Na kaminda pa kompetensha efektiv na Kòrsou* - Op weg naar effectieve mededinging op Curaçao - Deelrapport I - Analyse van de marktstructuur en de mogelijke rol van een mededingingsautoriteit.
- Van Buiren, K.H.S. et al. (2011b), *Na kaminda pa kompetensha efektiv na Kòrsou* - Op weg naar effectieve mededinging op Curaçao - Deelrapport II A - Tabellenboek Nulmeting indicatoren marktstructuur en marktuitskomsten en percepties ten aanzien van mededinging.
- Van Buiren et al. (2011c), *Na kaminda pa kompetensha efektiv na Kòrsou* - Op weg naar effectieve mededinging op Curaçao - Deelrapport II B - Beschrijving theoretische en geschatte baten van mededingingstoezicht.
- Van Buiren et al. (2011d), *Na kaminda pa kompetensha efektiv na Kòrsou* - Op weg naar effectieve mededinging op Curaçao - Deelrapport III - Opties voor mededingingstoezicht.
- Van Buiren et al. (2011e), *Na kaminda pa kompetensha efektiv na Kòrsou* - Op weg naar effectieve mededinging op Curaçao - Deelrapport III - Opties voor mededingingstoezicht.
- Van Buiren et al. (2011f), *Na kaminda pa kompetensha efektiv na Kòrsou* - Op weg naar effectieve mededinging op Curaçao - Policy Paper.
- Van Buiren, K.H.S. en M. Gerritsen (2020), *Kleine Eilanden, Grote Uitdagingen*.
- Van Gent et al. (2011), *Na kaminda pa kompetensha efektiv na Kòrsou* - Op weg naar effectieve mededinging op Curaçao - Implementatieplan en Programmavoorstel Oprichting van de Fair Trade Authority Curaçao.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013), *Toezien op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op Rijkstoezicht*.