

Vergaderjaar 2014–2015

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1907

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling handhaving EU-mededingingsregels

Fiche 2: Verordening pensioenbijdrage EU-ambtenaren (Kamerstuk 22 112, nr. 1908)

Fiche 3: Verordening EU-agentschap voor opleiding rechtshandhaving (Cepol) (Kamerstuk 22 112, nr. 1909)

Fiche 4: Mededeling Europese Commissie over aanpakken oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen (Kamerstuk 22 112, nr. 1910)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling handhaving EU-mededingingsregels

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel:

Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement en de Raad over tien jaar handhaving van de mededingingsregels op grond van Verordening nr. 1/2003: Resultaten en toekomstperspectieven

b) Datum ontvangst Commissiedocument:

9 juli 2014

c) Nr. Commissiedocument:

COM(2014) 453, SWD(2014) 230, SWD(2014) 231

d) Pre-lex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1042161

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
N.v.t.

f) Behandelingstraject Raad:

Raad voor Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie:

Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

De mededeling is opgesteld ter gelegenheid van het feit dat er tien jaar verstreken is sinds Verordening 1/2003¹ voor het eerst werd toegepast. De verordening introduceerde rechtstreekse toepassing van alle EU-mededingingsregels door nationale mededingingsautoriteiten (nma's) en nationale rechterlijke instanties en nauwere samenwerking tussen de Commissie en nma's. De mededeling evalueert de handhaving door de Commissie en nma's in deze tien jaar en kijkt vooruit op mogelijke maatregelen voor een verbetering van de handhaving van de mededingingsregels door nma's.

Verordening 1/2003 heeft volgens de Commissie geleid tot een forse toename van de handhaving van de EU-mededingingsregels door nma's (665 zaken). Het *European Competition Network* (ECN; netwerk van Europese mededingingsautoriteiten) heeft zich ontwikkeld tot een forum voor uitwisseling van ervaringen en *best practices*, wat heeft geleid tot meer coherentie in de toepassing van de EU-mededingingsregels en tot gelijkere concurrentievoorwaarden voor ondernemingen. Ondanks deze verbeterde effectiviteit en convergentie blijven er verschillen bestaan die de Commissie toeschrijft aan verschillen in de institutionele posities van nma's, nationale procedures en sancties. Deze aspecten zijn niet geregeld in Verordening 1/2003 in het licht van het Europese doeltreffendheids- en gelijkwaardigheidsbeginsel. De Commissie benadrukt dat zij nauw heeft toegezien op fusies tussen nma's en andere instanties opdat die niet leiden tot minder krachtige handhaving van de mededingingsregels. De Commissie concludeert dat de institutionele positie van nma's moet worden versterkt en dat moet worden gezorgd voor verdere convergentie van nationale procedures en sancties. Zij acht het noodzakelijk:

¹ Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, PbEG 2003 L1.

- de onafhankelijkheid van de nma's bij de uitoefening van hun taken en hun beschikking over voldoende middelen te garanderen;
- ervoor te zorgen dat de nma's over een volledig pakket doeltreffende onderzoeks- en beslissingsbevoegdheden beschikken;
- erop toe te zien dat de nma's bevoegdheden hebben tot het opleggen van doeltreffende en evenredige boetes en dat goed opgezette clementieregelingen van toepassing zijn.

De Commissie zal nog nader bezien met welke initiatieven deze doelstellingen het best kunnen worden verwezenlijkt. Concrete maatregelen worden nog niet genoemd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland onderschrijft het uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan de mededeling van de Commissie: een onafhankelijke en effectieve uitoefening van het toezicht op de naleving van de (EU-)mededingingsregels door mededingingsautoriteiten. Sinds de inwerkingtreding van de Instellingswet ACM op 1 april 2013 is de Autoriteit Consument en Markt (ACM) de Nederlandse nma. Behalve op de Mededingingswet en EU-mededingingsregels houdt zij toezicht op de Wet handhaving consumentenbescherming en sectorspecifieke regelgeving (energie, telecommunicatie, vervoer en post). De mededeling van de Commissie ziet alleen op haar taken op het terrein van de EU-mededingingsregels.

Bij de besluitvorming over de Instellingswet ACM is veel aandacht geweest voor de onafhankelijke institutionele positie van de ACM. De juridische status van het bestuur van de ACM («klein» zelfstandig bestuursorgaan (zbo), waarbij het personeel exclusief onder gezag staat van de ACM) en enkele aanvullende waarborgen garanderen dat de ACM haar wettelijke taken onafhankelijk uitvoert (zo mag de Minister de ACM geen instructies geven in individuele gevallen en kan hij besluiten van de ACM in individuele zaken niet vernietigen). Voorts beschikt de ACM over voldoende middelen die zij zelfstandig en onafhankelijk kan inzetten. Ook is gewaarborgd dat bestuurders alleen op objectieve en in de wet verankerde gronden kunnen worden ontslagen. Daarmee is voldaan aan de Europese onafhankelijkheidseisen die op het terrein van telecom, energie en vervoer al gelden.

De ACM beschikt over een volledig pakket aan doeltreffende onderzoeks- en beslissingsbevoegdheden, die op onderdelen verder gaan dan de «standaardbevoegdheden» die toezichthouders op grond van de Algemene wet bestuursrecht hebben. Zo kan zij bij een ieder de benodigde informatie opvragen, bedrijfsruimten betreden, woningen betreden zonder toestemming van de bewoner, bedrijfsruimten verzegelen en digitaal bewijsmateriaal verzamelen. Zij is bij overtreding van de mededingingsregels bevoegd bindende aanwijzingen en doeltreffende en evenredige boetes op te leggen. De systematiek van boeteoplegging van de ACM (Boetebeleidsregel ACM 2014) sluit in hoge mate aan bij die van de Commissie. Ook is een clementieregeling van kracht (Beleidsregel clementie).² Deze is per 1 augustus 2014 in lijn gebracht met het onlangs herziene model van het ECN. Hiermee voldoet de ACM – als Nederlandse nma – ruimschoots aan de door de Commissie genoemde doelstellingen.

² Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 4 juli 2014, nr. WJZ/14112586, tot vermindering van geldboetes betreffende kartels (Beleidsregels clementie).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van het voorstel

Hoewel de Commissie in haar mededeling geen concrete maatregelen noemt, is het – gezien het voorgaande – de verwachting dat maatregelen niet tot (significante) aanpassingen van de institutionele positie of het pakket aan onderzoeks- en beslissingsbevoegdheden van de ACM zullen leiden.

Nederland ziet (op basis van de mededeling) in het enkele bestaan van verschillen tussen lidstaten geen noodzaak voor Europese regels die de institutionele positie, de onderzoeks- en beslissingsbevoegdheden van de nma's op EU-niveau harmoniseren. Het harmoniseren is immers geen doel op zich. Verschillen kunnen gerechtvaardigd voortvloeien uit verschillende nationale rechtsstelsels van de lidstaten die niet hoeven te leiden tot een suboptimale toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU. Wel vindt Nederland het noodzakelijk dat de basisvoorwaarden voor een effectieve handhaving van de artikelen 101 en 102 VWEU in de gehele EU gegarandeerd zijn. Daarom verwelkomt Nederland de verkenning van de Commissie in haar mededeling. Verordening 1/2003 en de samenwerking binnen het ECN hebben volgens de Commissie al geleid tot meer convergentie in de handhaving van de EU-mededingingsregels en tot verbeteringen in de onafhankelijke positie en de middelen van nma's.

Mocht de noodzaak van harmonisatie voor een effectieve handhaving van de EU-mededingingsregels komen vast te staan, dan zou Nederland voorstander zijn van versterking van het ECN en/of het gebruik van aanbevelingen van de Commissie aan lidstaten. Als vaststaat dat dergelijke maatregelen onvoldoende zijn, staat Nederland in beginsel positief tegenover het vastleggen in Verordening 1/2003 van het uitgangspunt dat de Commissie en nma's hun wettelijke taken (voor zover die voortvloeien uit de EU-mededingingsregels) onafhankelijk kunnen uitoefenen en dat zij daartoe voldoende bevoegdheden en instrumenten hebben. Het is aan lidstaten om dat, binnen de grenzen van hun nationale (rechts)stelsels, verder vorm te geven.

Nederland vindt het van groot belang en zet zich ervoor in dat eventuele maatregelen dienstig zijn aan de toepassing van artikelen 101 en 102 VWEU (zoals artikel 103 VWEU vereist) zonder afbreuk te doen aan de institutionele en procedurele autonomie van lidstaten ten aanzien van de positionering en inrichting van nma's en de mate waarin daarvoor ministeriële verantwoordelijkheid kan worden afgelegd.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Omdat nog niet zeker is of de Commissie daadwerkelijk nadere maatregelen zal voorstellen, en zo ja welke, is er op dit moment nog geen duidelijk beeld van het Europese krachtenveld. Dit zal afhangen van de specifieke vormgeving van die maatregelen. Verwacht mag worden dat lidstaten die een traditie hebben met een onafhankelijke positionering van toezichtstaken (met name de Noord- en West Europese lidstaten) een positievere houding zullen hebben dan lidstaten waar dat minder het geval is (Zuid Europese).

4. Grondhouding t.a.v. bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De mededeling van de Commissie bouwt voort op het verslag dat de Commissie op grond van artikel 44 van Verordening 1/2003 in 2009 heeft uitgebracht over de werking van de verordening. Verordening 1/2003 is gebaseerd op artikel 83 EG-Verdrag (nu het gelijkkluidende artikel 103 VWEU). Eventuele maatregelen zal de Commissie vermoedelijk baseren op artikel 103 VWEU. Het eerste lid van artikel 103 VWEU bepaalt dat verordeningen en richtlijnen dienstig aan de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU kunnen worden vastgesteld. Het tweede lid specificeert met welke doelen dergelijke verordeningen en richtlijnen mogen worden vastgesteld. Dit betreft een exclusieve Europese bevoegdheid, als aan de voorwaarden van artikel 103 VWEU is voldaan.

b) Subsidiariteit

Niet van toepassing, omdat het gaat om een exclusieve bevoegdheid van de EU.

c) Proportionaliteit

Het proportionaliteitsbeginsel vereist dat eventuele toekomstige maatregelen van de Commissie niet verder gaan dan noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. De Nederlandse grondhouding ten aanzien van proportionaliteit zal afhankelijk zijn van de aard van de maatregelen. Als de Commissie in bepaalde lidstaten problemen constateert ten aanzien van de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU door een nma die direct voortvloeien uit een gebrekkige onafhankelijkheid en effectiviteit van die nma, dan zijn aanbevelingen aan de betreffende lidstaat door de Commissie aangewezen. De grondhouding van Nederland hierbij is dan in beginsel positief, net als voor het verder versterken van (de convergerende werking van) het ECN.

De grondhouding voor verdergaande maatregelen op EU-niveau is vooralsnog negatief omdat nog onvoldoende aangetoond is dat deze noodzakelijk en evenredig zijn om de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU te verbeteren. Mocht dat alsnog blijken uit nader onderzoek, dan is de grondhouding van Nederland ten aanzien van de proportionaliteit van het vastleggen in Verordening 1/2003 van het uitgangspunt dat de Commissie en nma's hun wettelijke taken onafhankelijk kunnen uitvoeren en dat zij daartoe passende bevoegdheden en middelen moeten hebben, mogelijk positief. Randvoorwaarde daarbij is dat deze geen afbreuk doen aan het Nederlandse stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid, waarin de Minister een systeemverantwoordelijkheid heeft voor ACM als zbo. Vergaande en gedetailleerde voorschriften aan de positie van de nma's zouden mogelijk onnodig afbreuk kunnen doen aan dit evenwicht.

d) Financiële gevolgen

De mededeling heeft geen financiële consequenties voor de nationale en EU-begroting. Eventuele maatregelen zullen naar alle waarschijnlijkheid ook geen financiële gevolgen hebben. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

De mededeling heeft geen gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten.