



MEDEDINGINGSBELEID

De belangrijkste doelstelling van de EU-mededingingsregels is een goed functionerende interne markt binnen de Unie die een drijvende factor is achter het welzijn van EU-burgers, ondernemingen en de samenleving als geheel. Daartoe bevat het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) regels ter voorkoming van beperking en vervalsing van de mededinging op de interne markt. Concreet bepaalt het Verdrag dat concurrentiebeperkende overeenkomsten tussen ondernemingen en misbruik van een marktpositie door machtige ondernemingen verboden zijn, omdat dit negatieve gevolgen kan hebben voor de handel tussen de lidstaten. Voorts worden concentraties en overnames met een EU-dimensie door de Europese Commissie ("de Commissie") gecontroleerd en kunnen zij verboden worden wanneer zij leiden tot aanzienlijk minder concurrentie. Voorts is staatssteun die tot verstoring van de mededinging leidt verboden voor bepaalde bedrijven of producten, maar kan in bepaalde gevallen toch worden goedgekeurd. Behoudens bepaalde uitzonderingen gelden de mededingingsbepalingen ook voor overheidsbedrijven, openbare diensten en diensten van algemeen belang.

RECHTSGRONDSLAG

- De artikelen 101 tot en met 109 VWEU, alsmede Protocol nr. 27 betreffende de interne markt en de mededinging, waarin wordt aangegeven dat een eerlijk mededingingsstelsel integraal deel uitmaakt van de interne markt, zoals bepaald in artikel 3, lid 3, VEU;
- De concentratieverordening (Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad en de uitvoeringsbepalingen daarbij (Verordening (EG) nr. 802/2004 van de Commissie);
- De artikelen 37, 106 en 345 VWEU voor overheidsbedrijven en de artikelen 14, 59, 93, 106, 107, 108 en 114 VWEU voor openbare diensten, diensten van algemeen belang en diensten van algemeen economisch belang; Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang; Artikel 36 van het Handvest van de grondrechten.

DOELSTELLINGEN

De voornaamste doelstelling van de mededingingsregels van de EU is waarborging van de goede werking van de interne markt. Effectieve mededinging stelt bedrijven in staat om op gelijke voet te concurreren tussen de lidstaten, waarbij zij onder druk gezet worden om de consument voortdurend zo goed mogelijke producten tegen zo gunstig mogelijke prijzen aan te bieden. Dit vormt weer een drijvende kracht achter innovatie



en economische groei op de lange termijn. Het mededingingsbeleid is dus een cruciaal instrument voor de totstandbrenging van een vrije en dynamische interne markt en voor de bevordering van de algehele economische welvaart. Ook bedrijven van buiten de EU die actief zijn op de interne markt, vallen onder het mededingingsbeleid van de EU.

Maatschappelijke, economische, geopolitieke en technologische veranderingen stellen het EU-mededingingsbeleid constant voor nieuwe uitdagingen. Deze nieuwe ontwikkelingen dwingen beleidsmakers ertoe te bekijken of het mededingingsbeleid nog altijd effectieve instrumenten biedt om het overkoepelende doel te verwezenlijken, of dat het beleid moet worden aangepast. Dit proces zal een belangrijk onderdeel zijn van de activiteiten van de in december 2019 aangetreden nieuwe Europese Commissie. De nieuwe Commissie heeft met name de ambitieuze taak opgevat om een nieuwe Europese industriële strategie te ontwerpen, en om voortgang te boeken bij de herziening van de regelgeving inzake antitrust, concentraties en staatssteun.

BELEIDSINSTRUMENTEN

In grote lijnen bevat het EU-beleidsinstrumentarium voor mededinging regels voor antitrust, controle op concentraties, staatssteun, en overheidsondernemingen en -diensten. De antitrusttak is gericht op herstel van de concurrentievoorwaarden wanneer ongeoorloofd gedrag van ondernemingen (bijvoorbeeld kartelvorming of misbruik van een machtspositie) concurrentieverstoringen tot gevolg heeft. De preventieve tak van het mededingingsbeleid omvat controle op concentraties en staatssteunregels. Het doel van de controle op concentraties is het voorkomen van eventuele concurrentieverstoringen door van tevoren te beoordelen of een mogelijke concentratie of overname negatieve gevolgen heeft voor de concurrentie. De staatssteunregels zijn gericht op voorkoming van onterechte overheidsinterventie wanneer deze de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bedrijfstakken vervalst of dreigt te vervalsen, en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Diensten van algemeen economisch belang zijn voor burgers van bijzondere betekenis en vallen onder specifieke staatssteunregels met het oog op de bevordering van sociale en territoriale cohesie, een hoge mate van kwaliteit, veiligheid en betaalbaarheid, en gelijke behandeling.

A. Algemeen verbod op concurrentieverstorende overeenkomsten (artikel 101 VWEU)

Wanneer bedrijven hebben afgesproken niet met elkaar te concurreren maar om de concurrentie te beperken, raakt het gelijke speelveld verstoord, waar vervolgens consumenten en andere ondernemingen schade van ondervinden. Daarom zijn alle overeenkomsten tussen ondernemingen die tot doel hebben de mededinging te verstoren of die deze kunnen verstoren en de handel tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden, verboden (lid 1) en nietig (lid 2). Dit betreft bijvoorbeeld expliciete overeenkomsten (zoals kartels) en onderling afgestemde gedragingen met het oog op prijsstelling of beperking van de productie, of verdeling van de markt tussen bedrijven (ook 'bedingen inzake gebiedsbescherming' genaamd). Deze soorten overeenkomsten worden altijd als schadelijk voor de mededinging beschouwd en daarom zonder uitzondering verboden.



Anderzijds komen andere typen overeenkomsten voor vrijstelling in aanmerking, mits zij bijdragen tot verbetering van de productie of distributie van goederen, of de technische of economische vooruitgang bevorderen. Zo kunnen overeenkomsten tussen bedrijven inzake het delen van kosten of risico's, of inzake versnelling van innovatie door middel van samenwerking bij onderzoek & ontwikkeling (O&O), aanzienlijke economische voordelen opleveren. Een dergelijke vrijstelling wordt verleend op voorwaarde dat een billijk deel van de daaruit voortvloeiende voordelen de consumenten ten goede komt, dat de overeenkomst niet onnodig beperkend is en dat de mededinging hierdoor niet voor een wezenlijk deel van de betrokken producten wordt uitgeschakeld (lid 3). Deze vrijstellingen worden meestal niet per geval verleend, maar worden doorgaans geregeld door de groepsvrijstellingsverordeningen.

Deze verordeningen gelden voor een groep inhoudelijk vergelijkbare individuele overeenkomsten die gewoonlijk vergelijkbare gevolgen voor de mededinging hebben. Wanneer een dergelijke groep overeenkomsten naar verwachting zal voldoen aan de uitzonderingsvoorwaarden van artikel 101, lid 3, VWEU, bestaat de mogelijkheid deze groep in zijn geheel vrij te stellen van het in artikel 101, lid 1, VWEU geformuleerde verbod. De Commissie herzielt deze groepsvrijstellingen regelmatig. Momenteel herzielt de Commissie bijvoorbeeld de [verticale groepsvrijstellingsverordening](#)^[1] en de richtsnoeren daarbij. Het doel van de herziening is vast te stellen of in de verordening nog altijd voldoende rekening wordt gehouden met marktontwikkelingen, met name het groeiende belang van de verkoop via internet en de opkomst van nieuwe spelers op de markt, zoals onlineplatforms.

Voorts worden bepaalde overeenkomsten toch niet als overtreding aangemerkt indien ze van gering belang zijn en weinig gevolgen voor de markt hebben (de-minimisbeginsel), zelfs wanneer zij niet voldoen aan de voorwaarden voor vrijstelling ingevolge artikel 101, lid 3, VWEU (zogenoeten 'overeenkomsten van gering belang'). Dergelijke overeenkomsten worden vaak beschouwd als nuttig voor de samenwerking tussen kleine en middelgrote ondernemingen. Overeenkomsten die strekken tot beperking van de mededinging kunnen evenwel niet worden beschouwd als overeenkomsten van [gering belang](#)^[2].

Een kartelzaak voeren en deze met een positief resultaat afronden is geen eenvoudige taak voor de handhavingsautoriteiten. Het mededingingsrecht van de EU voorziet dan ook in bepaalde stimuleringsmechanismen ter verhoging van de efficiëntie van het handhavingproces:

- De '[clementieregeling](#)'^[3] biedt een kader voor het belonen van bedrijven die de Commissie vrijwillig op de hoogte brengen van het bestaan van een kartel en bewijs leveren voor de inbreuk. Deze medewerking kan verlaging van geldboetes

[1]Verordening (EU) nr. 330/2010 van 20 april 2010 betreffende de toepassing van artikel 101, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op groepen verticale overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen (PB L 102 van 23.4.2010, blz. 1).

[2]Mededeling van de Commissie "Bekendmaking inzake overeenkomsten van geringe betekenis die de mededinging niet merkbaar beperken in de zin van artikel 101, lid 1, van het Verdrag over de werking van de Europese Unie (de minimis)", PB C 291 van 30.8.2014, blz. 1.

[3]Mededeling van de Commissie betreffende immunititeit tegen geldboeten en vermindering van geldboeten in kartelzaken (PB C 298 van 8.12.2006, blz. 17, laatstelijk gewijzigd in 2015, PB C 256 van 5.8.2015, blz. 1).



door de Commissie rechtvaardigen, afhankelijk van de timing en de meerwaarde van de geleverde informatie.

- Het '[schikkingsproces voor kartelzaken](#)'^[4] wordt ingezet ter [versnelling van de procedure](#) tot vaststelling van een kartelbesluit wanneer partijen bekennen in ruil voor een verlaging van de geldboete met 10 %.

B. Het verbod op misbruik van een machtspositie (artikel 102 VWEU)

Wanneer een onderneming die op een bepaalde markt een sterke positie ("macht") inneemt deze positie gaat misbruiken (bijvoorbeeld door consumenten buitensporig hoge prijzen in rekening te brengen), brengt deze onderneming zowel consumenten als concurrenten schade toe. Daarom is deze gedraging uit hoofde van het EU-mededingingsrecht verboden. Een van de meest spraakmakende zaken van misbruik van een machtspositie culmineerde in de [Microsoft-beschikking van 2004](#) [5]. De Commissie concludeerde dat Microsoft zijn machtspositie op het gebied van besturingssystemen van pc's had misbruikt door zijn concurrenten cruciale informatie over interoperabiliteit te onthouden, waardoor aanbieders van rivaliserende besturingssystemen niet effectief konden concurreren.

Onder "machtspositie" wordt verstaan "een economische machtspositie van een onderneming, die deze in staat stelt de instandhouding van een daadwerkelijke mededinging in de betrokken markt te verhinderen doordat zij sterk genoeg is om zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, afnemers [en uiteindelijk de consumenten](#) te gedragen"^[6]. Voor de beoordeling van een machtspositie wordt de gehele interne markt of een wezenlijk deel daarvan als uitgangspunt genomen. Bij het vaststellen van de omvang van de relevante markt wordt rekening gehouden met de kenmerken van het product, de beschikbaarheid van vervangende producten en het gedrag van de consument respectievelijk diens bereidheid op een alternatief over te stappen.

Een machtspositie vormt op zich geen inbreuk op het EU-mededingingsrecht en de houders van deze positie mogen met elkaar concurreren op basis van verdiensten, net als elke andere onderneming. Een onderneming met een machtspositie heeft echter de speciale verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat haar gedragingen de concurrentie niet verstoren. Dit betekent dat dezelfde gedraging van een bedrijf zonder deze machtspositie niet noodzakelijk illegaal is. Voorbeelden van gedragingen die neerkomen op misbruik van een machtspositie zijn prijsstelling onder kostprijsniveau (predatie), het in rekening brengen van buitensporig hoge prijzen, koppelverkoop en bundeling, en het weigeren om zaken te doen met bepaalde tegenhangers. In artikel 102 VWEU staat een niet-uitputtende lijst van voorbeelden van misbruik.

[4]Verordening (EG) nr. 622/2008 van de Commissie van 30 juni 2008 wat betreft schikkingsprocedures in kartelzaken (PB L 171 van 1.7.2008, blz. 3), en mededeling van de Commissie betreffende schikkingsprocedures met het oog op de vaststelling van beschikkingen op grond van de artikelen 7 en 23 van Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad in kartelzaken (schikkingsmededeling) (PB C 167 van 2.7.2008, blz. 1).

[5]Zaak COMP/C-3/37.792 — Microsoft.

[6]Zaak 27/76, United Brands.



C. Controle op concentraties

Concentraties of overnames kunnen voordelig zijn voor bedrijven en voor de economie als geheel, aangezien zij efficiëntie, synergieën en schaalvoordelen kunnen opleveren. Wanneer zij echter leiden tot vergroting van de marktmacht of tot meer marktconcentratie kunnen zij de concurrentie ook verzwakken. Daarom moeten bepaalde concentraties en overnames worden beoordeeld en mogen zij pas worden afgerond nadat toestemming is verleend.

Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 139/2004 is een concentratie die de daadwerkelijke mededinging op de gemeenschappelijke markt of een substantieel deel daarvan aanzienlijk zou belemmeren, in het bijzonder doordat een machtspositie zou ontstaan of zou worden versterkt, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt (artikel 2, lid 3). De Commissie moet in kennis worden gesteld van geplande concentraties wanneer het uit de concentratie voortkomende bedrijf bepaalde drempels gaat overschrijden (zogenoeten 'concentraties met een communautaire dimensie'). Concentraties die onder deze drempels blijven, kunnen beoordeeld worden door de nationale mededingingsautoriteiten. De regels inzake concentratiecontrole gelden eveneens voor ondernemingen die buiten de EU zetelen, maar wel zaken doen op de interne markt.

Het beoordelingsproces wordt in gang gezet wanneer zeggenschap over een andere onderneming wordt verworven (artikel 3, lid 1). Na een beoordeling van de waarschijnlijke gevolgen van de concentratie voor de mededinging kan de Commissie deze goedkeuren of verwerpen, of kan zij haar goedkeuring verlenen onder bepaalde voorwaarden en verplichtingen (artikel 8). Er vindt geen systematische controle achteraf plaats en eenmaal samengevoegde ondernemingen worden niet meer ontbonden.

In 2014 heeft de Commissie een raadpleging gehouden over mogelijke wijzigingen van [de EU-regelingen inzake concentratiecontrole](#)^[7], waarmee meer samenhang tussen de regels op EU-niveau en die op nationaal niveau tot stand gebracht moet worden. Dit proces is nog niet afgerond.

D. Verbod op staatssteun (artikel 107 VWEU)

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bevat een algemeen verbod op staatssteun (lid 1) ter voorkoming van verstoringen van de mededinging op de interne markt die het gevolg kunnen zijn van het verlenen van selectieve voordelen aan bepaalde bedrijven. Alle rechtstreekse, door de lidstaten verstrekte steun (bijvoorbeeld niet-terugbetaalbare subsidies, gunstige leningen, vrijstellingen van belastingen en heffingen en schuldgaranties) is verboden. Dit geldt ook voor alle andere voordelen die als begunstiging worden verstrekt aan bepaalde ondernemingen of sectoren en die de mededinging vervalsen of waarschijnlijk vervalsen, en die het handelsverkeer tussen de lidstaten nadelig beïnvloeden.

Het VWEU biedt ruimte voor de toekenning van bepaalde vrijstellingen van dit algemene verbod, wanneer deze gerechtvaardigd kunnen worden door specifieke beleidsdoelstellingen (de leden 2 en 3), bijvoorbeeld de opheffing van ernstige

[7] Witboek van de Commissie "[Naar een effectievere EU-concentratiecontrole](#)" (COM(2014)0449).



verstoringen van de economie of om redenen van gemeenschappelijk Europees belang. Een recent voorbeeld van staatssteun die werd toegestaan om ernstige economische verstoringen op te heffen zijn de steunmaatregelen voor banken in het kader van [de wereldwijde financiële crisis](#)^[8]. De subsidies voor banken waren nodig ter waarborging van de financiële stabiliteit en ter voorkoming van negatieve overloopeffecten voor het hele financiële stelsel als gevolg van het falen van een afzonderlijke financiële instelling. Naar aanleiding van de COVID-19-crisis zijn soortgelijke maatregelen getroffen.

De lidstaten zijn verplicht de Commissie in kennis te stellen van eventueel geplande staatssteun, tenzij deze onder een groepsvrijstelling valt (zie Verordening (EG) nr. 800/2008) of wanneer het de minimis-principe van toepassing is. De steunmaatregel kan alleen worden uitgevoerd wanneer de Commissie haar goedkeuring heeft gegeven. De Commissie is tevens bevoegd tot terugvordering van onverenigbare staatssteun. In een reeks besluiten die de Commissie in dit verband heeft genomen, heeft zij de gunstige fiscale behandeling van bepaalde afzonderlijke ondernemingen in bepaalde lidstaten als onrechtmatige steun aangemerkt die dient te worden teruggevorderd. Zo heeft de Commissie in 2016 bepaald dat Ierland alsnog 13 miljard EUR aan belasting van Apple dient in te vorderen. Het besluit werd zowel door Apple als door Ierland aangevochten en momenteel is een rechtszaak aanhangig.

E. Overheidsdiensten van algemeen economisch belang

In sommige lidstaten worden bepaalde essentiële diensten (bijvoorbeeld elektriciteit, de post en de spoorwegen) nog altijd verleend door staatsondernemingen of door ondernemingen die onder zeggenschap van de overheid staan. Deze diensten worden beschouwd als diensten van algemeen economisch belang en vallen onder de specifieke regels van het EU-kader voor staatssteun. Overheidsdiensten van algemeen economisch belang zijn economische activiteiten die voor burgers van bijzondere betekenis zijn en die niet door uitsluitend marktwerking geproduceerd kunnen worden, althans niet in de vorm van betaalbare diensten die zonder onderscheid voor iedereen beschikbaar zijn. In het VWEU wordt nogmaals de nadruk gelegd op het belang van deze diensten, de diversiteit ervan, de ruime beoordelingsbevoegdheid van de nationale, regionale en lokale overheden en een universele toegang. Ook in artikel 36 van het Handvest van de grondrechten wordt erkend dat de burgers van de Unie toegang moeten hebben tot diensten van algemeen economisch belang, zodat de sociale en territoriale samenhang in de Unie wordt bevorderd.

HANDHAVING

Rigoureuze en effectieve handhaving van de EU-mededingingsregels is cruciaal om de doelen van het mededingingsbeleid te kunnen verwezenlijken. De Commissie is het belangrijkste orgaan dat belast is met de juiste toepassing van deze regels, en beschikt dan ook over brede inspectie- en handhavingsbevoegdheden.

[8]Zie bijvoorbeeld de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing vanaf 1 augustus 2013 van de staatssteunregels op maatregelen ter ondersteuning van banken in het kader van de financiële crisis (de "bankenmededeling") (PB C 216 van 30.7.2013, blz. 1). Dit werd voorafgegaan door zes andere mededelingen waarin verdere steunmaatregelen naar aanleiding van de crisis aan de orde worden gesteld ("crisismededelingen").



Voorts oefenen de nationale mededingingsautoriteiten sinds 1 mei 2004 in het kader van antitrust (de artikelen 101 en 102 VWEU) bepaalde handhavingsfuncties uit. Verordening (EG) nr. 1/2003 voorziet in een sterkere handhavingsrol voor nationale antitrustautoriteiten en rechters, hetgeen later nog is uitgebreid in [Richtlijn \(EU\) 2019/1](#)^[9]. In deze gedecentraliseerde handhavingscontext is efficiënte afstemming tussen de nationale en de Europese mededingingsautoriteiten cruciaal. Het Europees Mededingingsnetwerk (ECN), dat bestaat uit nationale mededingingsautoriteiten en de Commissie, dient daarom als platform voor de uitwisseling van informatie waarmee de onderlinge afstemming bij de handhaving van de mededingingsregels verbeterd kan worden.

Op het gebied van antitrust is in 2014 de [richtlijn schadevorderingen wegens inbreuken](#)^[10] aangenomen om ondernemingen nog meer te ontmoedigen verboden overeenkomsten te sluiten (kartels en misbruik van een machtspositie), en om consumenten beter te beschermen. De richtlijn maakt het voor burgers of ondernemingen gemakkelijker om hun schade wegens inbreuk op het mededingingsrecht vergoed te krijgen. In 2020 zal de Commissie naar verwachting verslag uitbrengen over de tenuitvoerlegging van de richtlijn.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

De voornaamste taak van het Parlement in het kader van het mededingingsbeleid is de controle van de uitvoerende macht. Het voor mededinging verantwoordelijke Commissielid verschijnt meerdere keren per jaar voor de Commissie economische en monetaire zaken (ECON) van het Parlement om zijn/haar beleid toe te lichten en besluiten te bespreken.

Het Parlement is meestal slechts via de raadplegingsprocedure betrokken bij de vaststelling van wetgeving inzake mededinging. Zijn invloed is dan ook beperkt in vergelijking met die van de Commissie en de Raad. Het Parlement heeft onder meer in zijn jaarlijkse resoluties over het jaarverslag van de Commissie inzake het mededingingsbeleid diverse malen ertoe verzocht de gewone wetgevingsprocedure uit te breiden tot het mededingingsrecht.

Onlangs is de gewone wetgevingsprocedure dan ook toegepast bij de vaststelling van bovengenoemde richtlijn inzake schadevorderingen en de richtlijn ter versterking van de nationale mededingingsautoriteiten. In beide gevallen trad het Parlement als medewetgever op (met ECON als bevoegde commissie). De EP-leden wilden bewerkstelligen dat geleden schade volledig vergoed wordt aan de consument, zonder dat er sprake is van overcompensatie. In het belang van de consument wisten de EP-leden te bereiken dat beslissingen van nationale mededingingsautoriteiten als bewijs van een eerste vermoeden van schending van het mededingingsrecht worden beschouwd. Bovendien onderstreepten zij dat het voor de mededingingsautoriteiten

[9]PB L 11 van 14.1.2019, blz. 3. De richtlijn is van kracht sinds 3 februari 2019 en moet uiterlijk op 4 februari 2021 in de lidstaten zijn omgezet.

[10]Richtlijn 2014/104/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 betreffende bepaalde regels voor schadevorderingen volgens nationaal recht wegens inbreuken op de bepalingen van het mededingingsrecht van de lidstaten en van de Europese Unie (PB L 349 van 5.12.2014, blz. 1).



belangrijk is in het kader van mededingingsprocedures voorlopige maatregelen te kunnen nemen.

In de loop van de achtste zittingsperiode hebben drie bijzondere commissies inzake fiscale rulings en andere maatregelen van vergelijkbare aard of met vergelijkbaar effect (TAXE 1, TAXE 2 en TAXE 3) onderzocht welke maatregelen zijn genomen ter beoordeling van de verenigbaarheid van fiscale rulings in de lidstaten met steunregels en hoe de bepalingen inzake wederzijdse uitwisseling van informatie verduidelijkt kunnen worden.

Het Parlement blijft de ontwikkelingen binnen het mededingingsbeleid en de activiteiten van de Commissie op dit gebied nauwlettend volgen. De werkgroep mededingingsbeleid binnen de ECON-commissie en de jaarlijkse resoluties van het Parlement naar aanleiding van het jaarverslag van de Commissie over het mededingingsbeleid leveren beleidsinput en zijn leidend voor de visie van het Parlement op de aanpak van uitdagingen op het gebied van mededinging in onze samenleving.

Radostina Parenti
02/2020

