



MEDEDINGINGSBELEID

De belangrijkste doelstelling van de EU-mededingingsregels is een goed functionerende interne markt binnen de EU 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 Commissie gecontroleerd en kunnen zij verboden worden wanneer zij leiden tot aanzienlijk minder concurrentie. Ook is staatssteun die tot versterking van de mededinging leidt verboden voor 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, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.
- 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 van de Europese Unie.

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 tegelijkertijd gestimuleerd 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. De Commissie is begonnen met een uitgebreide herziening van de EU-regels inzake antitrust, concentraties en staatssteun^[1]. Bovendien heeft de COVID-19-pandemie bedrijven, consumenten en de economie als geheel voor bijzondere uitdagingen gesteld. Zij vereiste een reeks maatregelen op het gebied van mededinging om een adequaat antwoord op deze uitdagingen mogelijk te maken.

In de [mededeling van de Commissie van november 2021 over een mededingingsbeleid dat geschikt is voor nieuwe uitdagingen](#) worden de belangrijkste elementen van de lopende herziening van het mededingingsbeleid samengevat. Tevens wordt benadrukt hoe de beleidsevaluatie het herstel van de EU na de pandemie helpt bevorderen en een veerkrachtigere interne markt tot stand brengt om de [uitvoering van de Europese Green Deal](#) te bevorderen en om de [digitale transitie te versnellen](#). In een steeds meer gedigitaliseerde economie zijn inmiddels nieuwe instrumenten nodig om nieuwe uitdagingen aan te pakken en het bestaande instrumentarium voor het mededingingsbeleid aan te vullen met andere maatregelen. De nieuwe [wet inzake digitale markten](#), die in september 2022 door de medewetgevers is afgerond, heeft tot doel de digitale markten eerlijk en betwistbaar te houden en voert ex-anteregulering in voor zogenaamde poortwachteronlineplatforms. Een aantal andere initiatieven ter versterking van de strategische autonomie van de EU in een mondiale context zijn in benadeling, zoals [de komende Verordening](#) tegen mogelijke versturende effecten van buitenlandse subsidies op de interne markt en het [voorgestelde](#) EU-mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens.

INSTRUMENTEN VAN HET MEDEDINGINGSBELEID

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

[1] [Overzicht van het geplande tijdschema voor concentratie- en antitrustbeleidsevaluaties \(2020-2024\)](#) [Overzicht van het geplande tijdschema voor beleidsherzieningen op het gebied van staatssteun \(2020-2024\)](#).



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 consumenten 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 en nietig. Dit betreft bijvoorbeeld expliciete overeenkomsten (zoals kartelovereenkomsten) 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 wanneer 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 en ontwikkeling, 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. 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. In mei 2022 heeft de Commissie de nieuwe [verticale groepsvrijstellingsverordening vastgesteld](#) vastgesteld, na een evaluatie en herziening van de regels van 2010. Zij herzielt ook de twee [horizontale groepsvrijstellingsverordeningen](#) samen met de desbetreffende richtsnoeren. Het doel van de herziening is vast te stellen of in deze verordeningen nog altijd voldoende rekening wordt gehouden met marktontwikkelingen en of zij hun oorspronkelijke doel nog dienen.

Voorts worden bepaalde overeenkomsten toch niet als overtreding aangemerkt indien ze van gering belang zijn en weinig gevolgen voor de markt hebben (de minimis-beginsel), zelfs wanneer zij niet voldoen aan de voorwaarden voor vrijstelling ingevolge artikel 101, lid 3, VWEU (zogenoemde 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](#).

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](#). 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 haar consumenten te gedragen”^[2]. Voor de beoordeling van een machtspositie wordt [volgens het Hof van Justitie van de EU](#) 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. In juli 2021 heeft de Commissie de [algehele herziening](#) van haar strategie bij het afbakenen van het concept “relevante markt” [afgerond](#).

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.

Daarnaast bevat de nieuwe [wet inzake digitale markten](#) specifieke verplichtingen voor de zogenaamde poortwachteronlineplatforms. De Commissie zal dergelijke entiteiten aanwijzen indien zij aanzienlijke gevolgen hebben voor de interne markt: wanneer zij een kernplatformdienst aanbieden die voor zakelijke gebruikers een belangrijke toegangspoort tot eindgebruikers vormt; en wanneer zij met betrekking tot hun activiteiten een stevig verankerde en duurzame positie innemen of naar verwachting in de nabije toekomst een dergelijke positie zullen innemen. Bijgevolg

[2] Arrest van het Hof van Justitie van 14 februari 1978, United Brands Company en United Brands Continentaal bv / Commissie van de Europese Gemeenschappen, zaak 27/76, ECLI:EU:C:1978:22.



hoeft niet te worden vastgesteld dat de onderneming een machtspositie inneemt. Rechtshandavingsinstanties hoeven de relevante markt niet af te bakenen, noch de marktpositie van de ondernemingen of de gevolgen van het gedrag voor het welzijn van de consument te onderzoeken. Zodra de entiteiten als poortwachters zijn aangewezen, moeten zij voldoen aan bepaalde verplichtingen of verboden op bepaalde gedragingen zoals voorzien in de wet (zoals zelfbevoordeling, voorinstallatie en koppelverkoop van bepaalde softwareproducten enz.). Deze verplichtingen vormen een aanvulling op de algemene mededingingsregels, die van toepassing blijven.

C. Concentratiecontrole

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 de concentratieverordening (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 (zogenoemde “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 zakendoen 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, waarmee meer samenhang tussen de regels op EU-niveau en die op nationaal niveau tot stand gebracht moet worden. Daarna volgde een in 2016 gestarte [evaluatie](#) van bepaalde aspecten van de EU-concentratiecontrole, waarvan de [bevindingen](#) in maart 2021 zijn gepubliceerd. Naar aanleiding van dit onderzoek [wijzigt](#) de Commissie haar uitvoeringsverordening van de concentratieverordening en de mededeling betreffende een vereenvoudigde procedure met het oog op de invoering van de nieuwe regels in 2023.

D. Verbod op staatssteun (artikel 107 VWEU)

Artikel 107 VWEU bevat een algeheel verbod op staatssteun 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 algehele verbod, wanneer deze gerechtvaardigd kunnen worden door specifieke beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld de opheffing van ernstige verstoringen van de economie of om redenen van gemeenschappelijk Europees belang. De tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie tijdens de COVID-19-uitbraak is een recent voorbeeld hiervan. Het kader is vastgesteld om ernstige economische verstoringen als gevolg van de [pandemie](#) aan te pakken, en wordt [momenteel uitgefaseerd](#). Onlangs, in maart 2022, heeft de Commissie een [tijdelijk crisiskader](#) vastgesteld, dat sindsdien verder is [uitgebreid](#), om de lidstaten in staat te stellen gebruik te maken van de flexibiliteit die de staatssteunregels bieden om de economie te ondersteunen in de context van de Russische invasie van Oekraïne. In het verleden zijn ook dergelijke maatregelen genomen in het kader van de [wereldwijde financiële crisis\[3\]](#) ter voorkoming van negatieve overloopeffecten voor het hele financiële stelsel als gevolg van het falen van een afzonderlijke financiële instelling.

De lidstaten zijn verplicht de Commissie in kennis te stellen van eventueel geplande staatssteun, tenzij deze onder een groepsvrijstelling valt (zie [Verordening \(EG\) nr. 651/2014 van de Commissie](#)) 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. Deze rechtszaak is nog aanhangig.

In 2021 en 2022 heeft de Commissie een reeks evaluaties van verschillende aspecten van het staatssteunbeleid van de EU afgerond. Dit omvat onder meer de nieuwe [richtsnoeren inzake staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie \(CEEAG\)](#), de herziene [mededeling inzake staatssteunregels voor belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang](#), en de [herziene richtsnoeren inzake staatssteun ter bevordering van risicofinancieringsinvesteringen](#).

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 overheidsdiensten 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 consumenten 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 van de Europese Unie 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

Rigoreuze 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.

Voorts oefenen de nationale mededingingsautoriteiten sinds 1 mei 2004 in het kader van de antitrustregels (de artikelen 101 en 102 VWEU) bepaalde handhavingsfuncties uit. [Verordening \(EG\) nr. 1/2003 van de Raad](#) voorziet in een sterkere handhavingsrol voor nationale antitrustautoriteiten en rechters, hetgeen later nog is uitgebreid in [Richtlijn \(EU\) 2019/1](#). In deze gedecentraliseerde handhavingscontext is efficiënte afstemming tussen de nationale en de EU- mededingingsautoriteiten cruciaal. Het [Europees Mededingingsnetwerk](#), 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 schadevergoedingen wegens inbreuken](#) 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 personen of ondernemingen gemakkelijker om hun schade wegens inbreuk op het mededingingsrecht vergoed te krijgen.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

De voornaamste taak van het Parlement in het kader van het mededingingsbeleid is de controle van de uitvoerende macht. De commissaris voor mededinging 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).

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. In september 2020 werd de Subcommissie belastingaangelegenheden (FISC) opgericht om deze werkzaamheden voort te zetten en erop toe te zien dat het Parlement eerlijke belastingheffing op nationaal, EU- en mondiaal niveau bevordert.

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 voor het EU-mededingingsbeleid.

Radostina Parenti
09/2022

