EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 9.7.2014
COM(2014) 453 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Tien jaar handhaving van de mededingingsregels op grond van Verordening nr. 1/2003: Resultaten en toekomstperspectieven

{SWD(2014) 230 final}
{SWD(2014) 231 final}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Tien jaar handhaving van de mededingingsregels op grond van Verordening nr. 1/2003: Resultaten en toekomstperspectieven

1. INLEIDING

1. Met Verordening nr. 1/2003[1] is een baanbrekende hervorming van start gegaan waarbij de procedures inzake de toepassing van de artikelen 101 en 102 van het VWEU („de mededingingsregels van de EU") ingrijpend werden gewijzigd. De verordening voerde een handhavingssysteem in dat gebaseerd is op de rechtstreekse toepassing van alle EU-mededingingsregels. Zij machtigde de mededingingsautoriteiten van de lidstaten (hierna „de nationale mededingingsautoriteiten" of „NMA" genoemd) en de nationale rechterlijke instanties, naast de Europese Commissie, om de mededingingsregels van de EU in hun geheel toe te passen. Ook introduceerde zij nieuwe, intensievere vormen van samenwerking tussen de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten, met name in het kader van het Europese concurrentienetwerk („European Competition Network", hierna „ECN" genoemd).

2. Er zijn inmiddels tien jaar verstreken sinds Verordening nr. 1/2003 voor het eerst werd toegepast. Ter gelegenheid daarvan is deze mededeling opgesteld, waarin (1) een op feiten gebaseerde evaluatie wordt gegeven van de openbare handhaving door de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten gedurende deze periode, en (2) enkele belangrijke - met name institutionele en procedurele - aspecten van de handhaving door de nationale mededingingsautoriteiten worden belicht met het oog op verdere verbeteringen. De mededeling moet in samenhang met het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie worden gelezen, dat een uitvoeriger analyse bevat.

3. De mededeling bouwt voort op het verslag over de werking van Verordening nr. 1/2003, dat na vijf jaar toepassing werd opgesteld. Hierin werd vastgesteld dat het nieuwe systeem een positieve bijdrage heeft geleverd aan een krachtiger handhaving van de mededingingsregels van de EU, maar dat bepaalde aspecten nader moesten worden onderzocht, zoals verschillen wat de gevolgde procedures en de bevoegdheid tot het opleggen van geldboeten betreft.[2]

2. TIEN JAAR HANDHAVING VAN DE MEDEDINGINGSREGELS OP GROND VAN VERORDENING NR. 1/2003

4. Verordening nr. 1/2003 heeft de Commissie ruimere mogelijkheden gegeven om haar prioriteiten te bepalen, waardoor zij meer middelen kan uittrekken voor het onderzoeken van zaken en voor het doorlichten van sleutelsectoren van de economie die met marktverstoringen kampen, alsook voor minder conventionele vormen van mededingingsbeperkend gedrag in nieuwe sectoren, die voor consumenten bijzonder belangrijk kunnen zijn.

5. Daarnaast verleent Verordening nr. 1/2003 de Commissie nieuwe uitvoerende bevoegdheden, zoals ruimere onderzoeksbevoegdheden en bevoegdheden inzake het nemen van toezeggingsbesluiten, waarvan zij regelmatig gebruik heeft gemaakt.

---

[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 (PB L 1 van 4.1.2003, blz. 1.).

[2] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Verslag over de werking van Verordening 1/2003, COM(2009) 206 final en het begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2009) 574 final (hierna het "verslag van 2009" genoemd).

6. Het nieuwe handhavingssysteem berust grotendeels op de beoordeling, door de marktspelers, van de verenigbaarheid van hun gedrag met de EU-mededingingsregels en op gerichte handhavingsmaatregelen achteraf door de mededingingsautoriteiten. Ter ondersteuning van een en ander heeft de Commissie uitvoerige algemene richtsnoeren gegeven om ondernemingen en nationale handhavingsinstanties de helpende hand te bieden. De Commissie had, toen Verordening nr. 1/2003 in werking trad, reeds een aantal bekendmakingen over materiële en procedurele kwesties gepubliceerd. Daarna heeft zij herziene groepsvrijstellingsverordeningen en bijbehorende richtsnoeren vastgesteld betreffende de toepassing van artikel 101 VWEU op horizontale en verticale overeenkomsten en overeenkomsten inzake technologieoverdracht. Dit systeem van zelfevaluatie, ondersteund door de uitvoerige richtsnoeren van de Commissie, heeft goed gefunctioneerd en de belanghebbenden hebben zich zonder grote moeilijkheden aan het nieuwe systeem aangepast. Bovendien heeft de Commissie een toelichting gegeven op haar prioriteiten bij de toepassing van artikel 102 VWEU op uitsluitingsgedrag, en heeft zij nieuwe richtsnoeren inzake geldboeten, een nieuwe clementieregeling, een mededeling over schikkingen in kartelzaken, een informatienota over het onvermogen om te betalen en een mededeling over beste praktijken in antitrustzaken vastgesteld.[3]

7. De handhaving van de EU-mededingingsregels door de nationale mededingingsautoriteiten en de nationale rechterlijke instanties is door Verordening nr. 1/2003 aanzienlijk uitgebreid. De nationale mededingingsautoriteiten en nationale rechterlijke instanties zijn niet alleen bevoegd om de EU-mededingingsregels in hun geheel toe te passen, maar zijn daartoe ook verplicht wanneer overeenkomsten of gedragingen de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. Deze veranderingen hebben ertoe geleid dat de handhaving van de EU-mededingingsregels door de nationale mededingingsautoriteiten fors is toegenomen. Met de verordening zijn bovendien instrumenten en verplichtingen op het gebied van samenwerking ingevoerd om een efficiënte werkverdeling en doeltreffende samenwerking bij de behandeling van zaken te waarborgen en een coherente toepassing van de regels te bevorderen. Op basis van deze mechanismen heeft het ECN zich ontwikkeld tot een veelzijdig forum voor de uitwisseling van ervaringen inzake de toepassing van het materiële mededingingsrecht alsook inzake de onderlinge afstemming van procedures en sancties. Nationale rechtbanken vervullen een cruciale rol bij de civiele handhaving van de EU-mededingingsregels. De Commissie heeft zich erop toegelegd de doeltreffendheid van particuliere schadevorderingen die bij de nationale rechter aanhangig worden gemaakt, te verbeteren, en een richtlijn over schadevorderingen in mededingingszaken zal binnenkort worden goedgekeurd.[4]

8. Er zijn nu meerdere instanties die de mededingingsregels van de EU handhaven, wat tot een veel ruimere toepassing van die regels heeft geleid. In de periode van 1 mei 2004 tot en met 31 december 2013 is de toepassing van de EU-mededingingsregels in hoog tempo toegenomen en zijn ongeveer 780 zaken onderzocht, 122 door de Commissie en 665 door de nationale mededingingsautoriteiten. Handhaving door de nationale mededingingsautoriteiten heeft zich grotendeels op coherente wijze ontwikkeld.

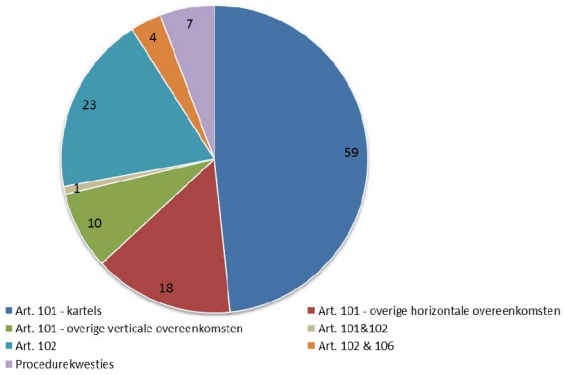
---

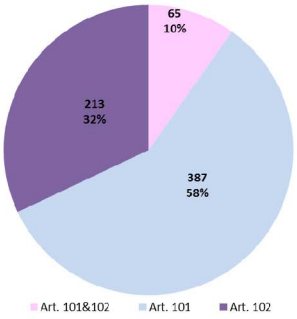
3 Zie de internetsite (http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html).

4 Zie de internetsite (http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html).

Handhavingsbesluiten: mei 2004 t/m december 2013

COM: 122 **NMA: 665**





9. De Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten hebben eerst en vooral de ernstigste en meest schadelijke concurrentieverstorende praktijken, en met name kartels, aangepakt; de strijd tegen kartels maakt dan ook een groot deel van hun handhavingsinspanningen uit. Verder richtten zij hun aandacht op het misbruik van machtsposities in geliberaliseerde markten zoals energie, telecom en vervoer, en met name op gedragingen waarmee getracht wordt concurrenten van de markt uit te sluiten.

10. De omvangrijke gezamenlijke handhavingsactiviteiten van de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten worden van verschillende kanten belicht: 1) de soorten inbreuken waartegen is opgetreden; 2) de sectoren waarop de handhaving was gericht; en 3) de soorten procedures die zijn gevolgd.

Handhavingsactiviteit naar inbreuk

11. De Commissie heeft zich vooral toegelegd op de bestrijding van kartels, de schadelijkste mededingingsbeperkende inbreuk; deze maakt bijna 48% van haar handhavingsactiviteit uit. De Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten hebben hun clementieregelingen, die een belangrijk instrument vormen om kartels op te sporen, verder ontwikkeld en aangepast. Zij hebben verder hun onderzoekscapaciteiten in kartelzaken uitgebreid, met name dankzij nieuwe technologieën en hulpmiddelen om doeltreffend digitale gegevens te verzamelen.

12. Andere horizontale overeenkomsten zijn goed voor 15 % van de handhavinginspanningen van de Commissie. De Commissie heeft praktijken aangepakt met verstrekkende gevolgen voor consumenten, zoals niet-concurrentiebedingen in de telecomsector en horizontale prijsvorming in het betaalverkeer. Verticale overeenkomsten vertegenwoordigen 9 % van de activiteiten van de Commissie en betreffen onder meer concurrentiebeperkende afspraken tussen autofabrikanten en hun servicepartners met het doel onafhankelijke reparateurs van de after-salesmarkt uit te sluiten.

13. Net als de Commissie hebben de nationale mededingingsautoriteiten hun handhavingsinspanningen vooral op kartels gericht (27 %). Bovendien hebben zij een aanzienlijk aantal andere horizontale praktijken aangepakt (19 %), waaronder op zichzelf staande uitwisselingen van informatie die geen deel uitmaakten van een uitvoeriger kartelovereenkomst. De nationale mededingingsautoriteiten zijn ook zeer

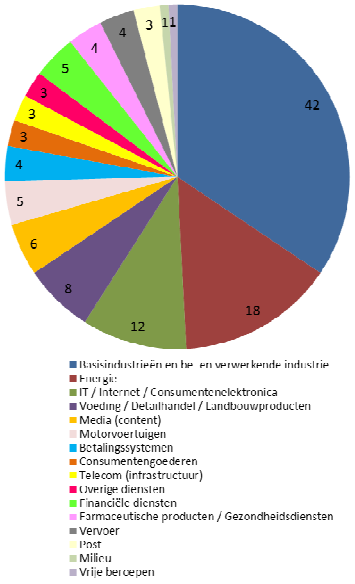
actief bij de aanpak van verticale praktijken (27 %), met name verticale prijsbinding, concurrentievervalsende vormen van alleenverkoop en exclusieve afname en beperkingen van parallelhandel.

14. 20 % van de handhavingszaken van de Commissie betreft de toepassing van artikel 102 VWEU. Daarbij werd vooral de nadruk gelegd op uitsluitingsgedrag (84 %), waarbij concurrenten worden uitgesloten of de daadwerkelijke mededinging wordt beperkt. In dit verband heeft de Commissie praktijken onderzocht zoals de weigering om zaken te doen, kortingen, koppelverkoop en bundeling, marginsqueeze- en exclusiviteitsclausules, alsook minder conventionele vormen van uitsluiting zoals het betalen voor het uitstel of de annulering van de marktintroductie van concurrerende producten. Gevallen van misbruik door uitbuiting (16 %), zoals overprijzing, werden minder vaak vervolgd. Ook de meeste ontwerpbesluiten van de nationale mededingingsautoriteiten betroffen misbruik door uitsluiting (65 %). Zij behandelden tevens proportioneel veel zaken waarin sprake was van zowel concurrentiebeperkend gedrag als misbruik door uitbuiting (22 %) en zaken die uitsluitend misbruik door uitbuiting betroffen (15 %). Het uitsluitingsgedrag dat door de nationale mededingingsautoriteiten is onderzocht heeft betrekking op alle traditionele vormen van misbruik, alsook op onconventionele vormen zoals het denigreren van de producten van concurrenten. Zaken die door de nationale mededingingsautoriteiten wegens misbruik door uitbuiting zijn behandeld, omvatten overprijzing door energieproducenten met een machtspositie en buitensporige tarieven die door auteursrechtenorganisaties werden aangerekend.

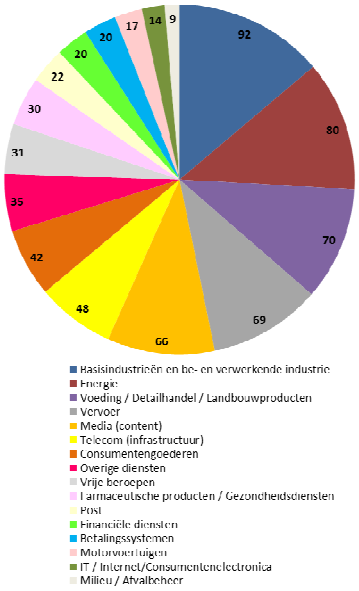
Handhavingsactiviteit naar sector

15. Een uitsplitsing van de handhavingsactiviteiten van de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten naar sector toont aan dat, hoewel een breed scala aan producten en diensten aan bod is gekomen, een aantal sectoren een belangrijke plaats hebben ingenomen.

COM



NMA



16. De sector die door de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten het meest is onderzocht is de sector basisindustrieën en be- en verwerkende industrie (respectievelijk 42 en 92 besluiten). Dit is voornamelijk een gevolg van de prioritering van de strijd tegen kartels, die vooral in deze sector zijn ontdekt.

17. Zowel de Commissie als de nationale mededingingsautoriteiten hebben hun aandacht in hoofdzaak gericht op de onlangs geliberaliseerde sectoren of sectoren waar het liberaliseringsproces nog gaande is, zoals telecommunicatie, media, energie en vervoer, die vaak worden gekenmerkt door een hoge marktconcentratie en/of de aanwezigheid van operatoren met een machtspositie. Zo is de energiesector de tweede sector met de meeste besluiten (18 voor de Commissie en 80 voor de nationale mededingingsautoriteiten).

18. De nationale mededingingsautoriteiten hebben zich met name beziggehouden met de sectoren vervoer (69) en voedingsmiddelen (70). Andere belangrijke gebieden van rechtshandhaving waren de media (66), telecommunicatie (48), consumentengoederen (42), overige diensten (35) en vrije beroepen (31). De Commissie was zeer actief in de IT-sector (12), die belangrijk is voor de groei van de economie van de EU en waar veel van de spelers een mondiaal bereik hebben. De resterende 50 besluiten van de Commissie betroffen 13 verschillende sectoren, waarbij voedingsmiddelen en detailhandel het grootste aantal vertegenwoordigden (8).

Handhavingsactiviteit naar procedure

19. Zowel voor de Commissie als voor de nationale mededingingsautoriteiten vormen verbodsbesluiten het belangrijkste instrument voor de handhaving van de mededingingsregels van de EU. Dankzij de invoering van de schikkingsprocedure in kartelzaken is het voor de Commissie gemakkelijker geworden om verbodsbesluiten uit te vaardigen. Dergelijke versnelde procedures bestaan ook in een aantal lidstaten.

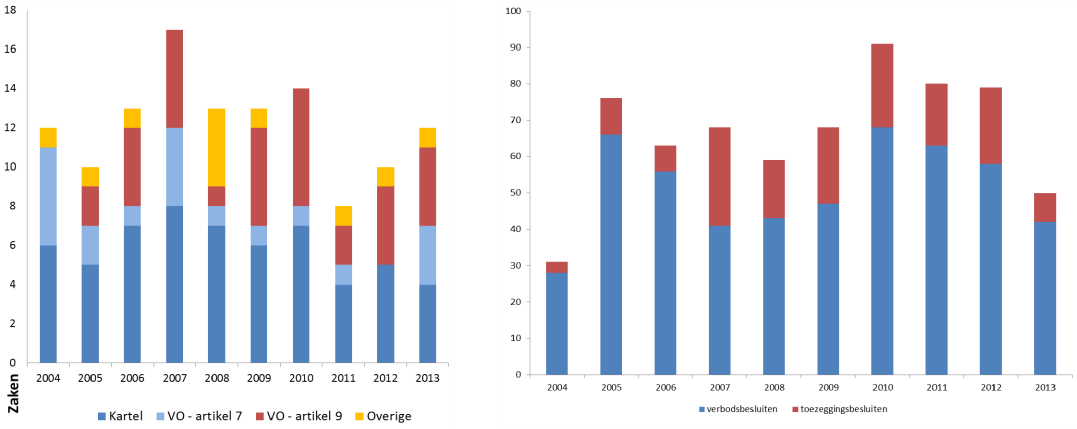
20. Verordening nr. 1/2003 heeft de Commissie de beschikking gegeven over een groter aantal handhavingsinstrumenten, zoals met name de mogelijkheid om besluiten te nemen waardoor de door de partijen gedane toezeggingen op grond van artikel 9 bindend en afdwingbaar worden verklaard. Deze bevoegdheid is sindsdien uitgebreid tot nagenoeg alle nationale mededingingsautoriteiten, waardoor de verbods- en toezeggingsbesluiten de voornaamste instrumenten zijn die in het kader van het ECN worden gebruikt.

21. Het primaire doel van toezeggingsbesluiten is een daadwerkelijke mededinging in stand te houden door potentieel concurrentieverstorende praktijken tegen te gaan, waarbij snel resultaat wordt geboekt op de markt. Door toezeggingsbesluiten kunnen mededingingsproblemen sneller en met een grotere betrokkenheid van de betreffende ondernemingen worden opgelost. Toezeggingsbesluiten zijn dikwijls genomen in snel veranderende markten en/of in markten die worden geliberaliseerd. Welke procedure door een handhavingsinstantie wordt gevolgd, hangt af van een aantal factoren. Een verbodsbesluit kan worden vastgesteld indien in de betrokken zaak boeten moeten worden opgelegd om gedragingen in het verleden te bestraffen, indien de beëindiging van de concurrentieverstorende gedragingen de enig mogelijke oplossing is of indien er behoefte is aan een duidelijk juridisch precedent. Bij

toezeggingsbesluiten gaat het erom of de partijen doeltreffende, duidelijke en precieze toezeggingen doen.

Toezeggings- en verbodsbesluiten

COM **NMA**



Samenwerking met nationale rechterlijke instanties

22. Uit hoofde van Verordening nr. 1/2003 zijn de nationale rechtbanken een belangrijk instrument geworden voor de toepassing van de mededingingsregels van de EU. De verordening voorziet in een aantal mechanismen ter bevordering van een coherente toepassing door nationale rechtbanken. Krachtens artikel 15 kan de nationale rechter de Commissie raadplegen over de toepassing van de EU-mededingingsregels. Van 2004 tot 2013 heeft de Commissie 26 keer advies uitgebracht. De Commissie kan ook als 'amicus curiae' deelnemen aan procedures voor de nationale rechter. De Commissie heeft in 13 gevallen in acht lidstaten van dit instrument gebruik gemaakt. De verordening bevat een mechanisme waardoor de Commissie in kennis wordt gesteld van nationale rechterlijke uitspraken, maar dit heeft niet optimaal gewerkt.[5]

3. EEN BETERE HANDHAVING VAN DE MEDEDINGINGSREGELS DOOR DE NATIONALE MEDEDINGINGSAUTORITEITEN: INSTITUTIONELE EN PROCEDURELE ASPECTEN

23. Verordening nr. 1/2003 heeft de wijze waarop de EU-mededingingsregels worden toegepast, ingrijpend gewijzigd. De mededingingsregels zijn grotendeels "lex terrae" geworden in de hele EU. De nationale mededingingsautoriteiten zijn uitgegroeid tot een belangrijke pijler voor de toepassing van de EU-mededingingsregels. Daardoor zijn de werkzaamheden van het ECN van steeds grotere betekenis geworden voor een coherente handhaving en det schepping van gelijke concurrentievoorwaarden voor belanghebbenden.

24. Na tien jaar samenwerking is een aanzienlijke mate van convergentie bereikt bij de toepassing van de regels, maar er blijven verschillen bestaan. Deze zijn voornamelijk toe te schrijven aan de uiteenlopende institutionele posities van de nationale mededingingsautoriteiten en de verschillen op het gebied van nationale procedures

5 De Commissie heeft zeer weinig nationale rechterlijke uitspraken over de toepassing van de EU-mededingingsregels ontvangen.

en sancties. Deze aspecten werden in Verordening nr. 1/2003 grotendeels buiten beschouwing gelaten in het licht van de doeltreffendheids- en gelijkwaardigheidsbeginselen van het EU-recht.

25. Om de handhaving van het mededingingsrecht van de EU in de toekomst te verbeteren, dient de institutionele positie van de nationale mededingingsautoriteiten te worden versterkt en dient tegelijkertijd te worden gezorgd voor een verdere convergentie van de nationale procedures en sancties die in het geval van schendingen van de EU-mededingingsregels van toepassing zijn. Beide aspecten zijn cruciaal voor de totstandbrenging van een werkelijk gemeenschappelijke ruimte voor de handhaving van het mededingingsrecht in de EU. In deze mededeling worden een aantal gebieden genoemd waarop in de toekomst verdere vooruitgang moet worden geboekt.

Institutionele positie van de nationale mededingingsautoriteiten

26. Het EU-recht laat de lidstaten een grote mate van flexibiliteit bij het opstellen van hun mededingingsregels. Ondanks het gebrek aan specifieke EU-rechtsvoorschriften zijn de nationale mededingingsautoriteiten onafhankelijker en doeltreffender geworden. Veel nationale wetten bevatten specifieke bepalingen die de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de nationale mededingingsautoriteiten garanderen. Zo hebben bijvoorbeeld recente hervormingen in Cyprus, Ierland, Griekenland en Portugal tot een versterking van de positie van de nationale mededingingsautoriteiten in deze lidstaten geleid.[6] In het kader van het Europees semester zijn in andere lidstaten hervormingen aanbevolen om de institutionele positie en middelen van de nationale mededingingsautoriteiten te versterken.[7] De Commissie heeft ook nauw toegezien op gevallen waarin nationale mededingingsautoriteiten werden samengevoegd met andere regelgevende instanties; een dergelijke samenvoeging van bevoegdheden mag immers niet leiden tot een minder krachtige handhaving van de mededingingsregels of tot een vermindering van de middelen die voor het toezicht op de mededinging worden uitgetrokken.

27. De nationale mededingingsautoriteiten moeten, om de EU-mededingingsregels doeltreffend te kunnen handhaven, onafhankelijk zijn bij de uitoefening van hun taken en over voldoende middelen kunnen beschikken. Er doen zich in dit verband nog problemen voor, met name wat de onafhankelijkheid van de nationale mededingingsautoriteiten ten opzichte van hun regeringen betreft en de benoeming en het ontslag van leidinggevenden of beleidsmakers binnen de nationale mededingingsautoriteiten. Ook het beschikbaar stellen van voldoende personele en financiële middelen is voor verbetering vatbaar. Dit blijkt uit de resolutie van de hoofden van de mededingingsautoriteiten in het ECN over de noodzaak van doeltreffende instellingen, welke resolutie werd vastgesteld tegen de achtergrond van bezuinigingen op de middelen van verscheidene instanties.[8] In de resolutie werd onder meer de noodzaak om over passende middelen voor infrastructuur en expertise te beschikken, onderstreept.

---

6 Deze veranderingen werden door de economische aanpassingsprogramma's geschraagd.

7 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Europees semester 2014: landenspecifieke aanbevelingen, COM(2014) 400 final.

8 Zie de internetsite (http://ec.europa.eu/competition/ecn/ncas.pdf).

28. Bovendien zijn de resultaten die tot op heden zijn bereikt nog kwetsbaar en kunnen zij op elk moment weer worden teruggedraaid. Daarentegen zijn ten aanzien van gerelateerde beleidsterreinen zoals telecommunicatie, energie en de spoorwegsector in het EU-recht reeds een aantal vereisten opgenomen inzake de onafhankelijkheid en de financiële en personele middelen van de nationale toezichthoudende autoriteiten.

29. Er moet voor worden gezorgd dat de nationale mededingingsautoriteiten hun taken op onpartijdige en onafhankelijke wijze kunnen vervullen. Er zijn minimumgaranties nodig om de onafhankelijkheid van de nationale mededingingsautoriteiten en de leden van hun management of bestuur te waarborgen en hen te voorzien van voldoende personele en financiële middelen. Belangrijke aspecten in dit verband zijn de toekenning van eigen begrotingsmiddelen met budgettaire onafhankelijkheid voor de nationale mededingingsautoriteiten, duidelijke en transparante benoemingsprocedures voor de leden van het management of het bestuur op basis van verdienste, garanties dat ontslag enkel kan plaatsvinden om objectieve redenen die geen verband houden met de beslissingen van de mededingingsautoriteiten, en regels inzake belangenconflicten en onverenigbaarheden voor de leden van het management of het bestuur.

Convergentie van procedures

30. De procedures inzake de toepassing van de EU-mededingingsregels door nationale mededingingsautoriteiten vallen grotendeels onder het nationale recht mits algemene beginselen van het EU-recht, en in het bijzonder de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid, worden nageleefd. Dit betekent dat de nationale mededingingsautoriteiten de EU-mededingingsregels op basis van verschillende procedures toepassen.

31. Veel lidstaten hebben hun procedures vrijwillig in meer of mindere mate afgestemd op de procedureregels die in Verordening nr. 1/2003 voor de Commissie zijn vastgesteld. De multilaterale werkzaamheden in het kader van het ECN hebben de convergentie in belangrijke mate bevorderd. Als follow-up van het verslag van 2009 zijn in 2013 zeven aanbevelingen van het ECN over belangrijke handhavingsbevoegdheden goedgekeurd.[9] Met deze aanbevelingen kunnen de nationale mededingingsautoriteiten er bij de beleidsmakers op aandringen hen van een doeltreffend mededingingsinstrumentarium te voorzien.

32. Momenteel bestaan er nog steeds verschillen tussen de EU-lidstaten. Hoewel de meeste nationale mededingingsautoriteiten thans over dezelfde instrumenten beschikken als de Commissie, ontbreekt het hen in sommige gevallen nog aan essentiële bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid om in andere ruimten dan bedrijfslocaties inspecties te verrichten. Verder beschikken niet alle nationale mededingingsautoriteiten over uitdrukkelijke bevoegdheden om hun handhavingsprioriteiten vast te stellen, d.w.z. om zelf te bepalen welke zaken zij onderzoeken. Er zijn ook verschillen in de omvang van de onderzoeksbevoegdheden; zo kunnen nationale mededingingsautoriteiten de bevoegdheid hebben om inspecties te verrichten zonder dat zij het recht hebben bedrijfsruimten te verzegelen of effectief digitaal bewijsmateriaal te verzamelen. Evenzo zijn alle nationale

[9] Zie de internetsite (http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html).

mededingingsautoriteiten bevoegd een verbodsbesluit vast te stellen, maar mogen zij niet allemaal structurele maatregelen opleggen. Sommige nationale mededingingsautoriteiten kunnen niet-naleving niet doeltreffend met een toezeggingsbesluit sanctioneren of hun inspectiebevoegdheden afdwingen.

33. De ECN-aanbevelingen zijn in de praktijk erg nuttig, maar wanneer procedurele verschillen in nationale rechtsstelsels en tradities geworteld zijn, kan convergentie niet altijd met dergelijke „zachte" instrumenten worden bereikt. Bovendien kunnen op het gebied van convergentie gemaakte vorderingen altijd worden teruggedraaid. De verschillen in procedurele regels leiden tot juridische kosten en onzekerheid voor bedrijven die grensoverschrijdend actief zijn.

34. Er moet voor worden gezorgd dat alle nationale mededingingsautoriteiten een volledige reeks bevoegdheden tot hun beschikking hebben, die breed van opzet en doeltreffend zijn. Belangrijke elementen zijn de kernbevoegdheden op het gebied van onderzoek, het recht om handhavingsprioriteiten vast te stellen, fundamentele beslissingsbevoegdheden en de noodzakelijke handhavings- en sanctiebevoegdheden om naleving af te dwingen.

Een grotere doeltreffendheid van sancties

a. Geldboeten

35. De sanctionering van inbreuken op de EU-mededingingsregels wordt in het EU-recht niet geregeld of geharmoniseerd. Het is aan de lidstaten om ervoor te zorgen dat de door hen opgelegde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Welke sancties een land ook toepast, algemeen wordt erkend dat de handhaving van het mededingingsrecht niet doeltreffend kan zijn indien het niet mogelijk is om civielrechtelijke of bestuurlijke geldboeten met afschrikkend effect aan ondernemingen op te leggen.

36. Door voortdurend aan te dringen op het belang van effectieve boetes is een hoge mate van vrijwillige convergentie tot stand gebracht, waarbij veel nationale mededingingsautoriteiten er een vergelijkbare basismethode voor de berekening van geldboeten opna houden. Wel bestaan er nog steeds verschillen met betrekking tot de onderliggende beginselen voor de berekening van de geldboeten, zoals de toe te passen grondslag voor de berekening van het basisbedrag van de boete en de methode om rekening te houden met de zwaarte en de duur van de inbreuk.

37. Wat de voorafgaande fase van de procedure betreft, leveren fundamentele kwesties betreffende de potentiële adressaten van geldboeten en aansprakelijkheidsaspecten nog problemen op. Ten eerste is het in een van de lidstaten op dit moment niet mogelijk civielrechtelijke of bestuurlijke geldboeten met afschrikkend effect op te leggen aan ondernemingen. Ten tweede komt het basisbegrip „onderneming" dat voor de berekening van de geldboete wordt gebruikt, niet altijd overeen met het begrip „onderneming" volgens het EU-recht, zoals uitgelegd door de EU-rechter, wat gevolgen kan hebben voor de vaststelling van aansprakelijkheid en bedrijfsopvolging. Bovendien beschikken sommige nationale mededingingsautoriteiten nog steeds niet over de bevoegdheid om geldboeten op te leggen aan ondernemersverenigingen. Ten slotte wordt de wettelijke maximale omzet van de onderneming in sommige lidstaten anders opgevat en geïnterpreteerd.

Dit soort verschillen kunnen tot zeer uiteenlopende boetes leiden, waarvan sommige wellicht niet het gewenste afschrikkende effect hebben.

38. Om de handhaving van de EU-mededingingsregels in de gehele EU eenvormiger en doeltreffender te maken, is het noodzakelijk ervoor te zorgen dat alle nationale mededingingsautoriteiten over effectieve bevoegdheden tot het opleggen van geldboeten aan ondernemingen en ondernemersverenigingen beschikken. In dit verband is het belangrijk dat de nationale mededingingsautoriteiten doeltreffende civielrechtelijke of bestuurlijke geldboeten aan ondernemingen en ondernemingsverenigingen kunnen opleggen voor inbreuken op de EU-mededingingsregels, dat er algemene boetevoorschriften van kracht zijn om rekening te houden met de zwaarte en de duur van de inbreuk en dat er sprake is van een uniform maximumbedrag, en dat overeenkomstig de vaste rechtspraak van de gerechtelijke instanties van de EU boetes aan ondernemingen kunnen worden opgelegd, met name wat kwesties als aansprakelijkheid en bedrijfsopvolging betreft. Bij de maatregelen daartoe moeten het juiste evenwicht worden gevonden tussen een grotere convergentie van de basisregels voor geldboeten en voldoende flexibiliteit voor nationale mededingingsautoriteiten bij het opleggen van geldboeten in individuele gevallen.

b. Clementie

39. Het ECN Model Leniency Programme (ECN-model)10 is een goed voorbeeld van hoe het ECN doeltreffende beleidsinstrumenten kan ontwikkelen. Dit model zet uiteen hoe een moderne clementieregeling kan worden opgezet. Dit is een belangrijke stimulans geweest voor vrijwel alle lidstaten en/of nationale mededingingsautoriteiten om een eigen clementiebeleid in te voeren en verder te ontwikkelen dat in aanzienlijke mate op het ECN-model is afgestemd. Momenteel worden de verfijningen die in de herziene versie van het ECN-model van 2012 zijn aangebracht, ten uitvoer gelegd.

40. Een goed doortimmerde clementieregeling is een cruciaal instrument om een doeltreffende rechtshandhaving bij de meest ernstige inbreuken, met name geheime, op prijsafspraken of marktverdeling gebaseerde kartels, te waarborgen. Er is echter geen verplichting op EU-niveau om een clementieregeling vast te stellen, en er kan altijd onduidelijkheid bestaan over wat nu het ideale convergentieniveau is. Er moet echter wel voor worden gezorgd dat wat met de clementieregelingen is bereikt, behouden blijft.

c. Combinatie van clementieregelingen voor ondernemingen en sancties tegen individuele personen

41. De meeste lidstaten kunnen sancties opleggen aan individuele personen voor schending van de mededingingsregels, bovenop de geldboeten voor ondernemingen. Indien hun rechtsstelsel niet voorziet in clementie voor de werknemers van ondernemingen die overwegen een beroep te doen op de clementieregeling, kan dit ertoe leiden dat ondernemingen van samenwerking met de autoriteiten op EU-niveau

10 Zie de internetsite (http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html).

afzien. De dreiging van onderzoeken en sancties voor werknemers kan ondernemingen ervan weerhouden een clementieverzoek in te dienen.

42. Momenteel bestaan slechts in enkele landen voldoende regelingen om de werknemers van ondernemingen tegen individuele sancties te beschermen indien zij in het kader van de clementieregeling aan de Commissie of een nationale mededingingsautoriteit hun medewerking verlenen. Het is wenselijk om na te gaan hoe de spanning op het niveau van de lidstaten tussen clementieregelingen ten aanzien van ondernemingen en sancties tegen personen, kan worden opgelost.

4. CONCLUSIE

43. Verordening nr. 1/2003 heeft de handhaving van de mededingingsregels ingrijpend veranderd. De handhaving van de EU-mededingingsregels is sterk verbeterd dankzij de goede prestaties van de Commissie, het ECN en de nationale mededingingsautoriteiten. De Commissie heeft steeds een krachtig handhavingsbeleid gevoerd, waarbij zij een groot aantal zaken heeft onderzocht en in economische sleutelsectoren onderzoeken heeft ingesteld. Zij heeft ook richtsnoeren gegeven voor belanghebbenden, nationale mededingingsautoriteiten en de nationale rechterlijke instanties. Binnen het ECN heeft zich een sterke samenwerkingsdynamiek ontwikkeld, die de coherente toepassing van de EU-mededingingsregels in de gehele EU heeft bevorderd. De nationale mededingingsautoriteiten zijn uitgegroeid tot een belangrijke pijler voor de toepassing van de EU-mededingingsregels, en zij hebben de rechtshandhaving een sterke impuls gegeven.

44. Al deze elementen hebben bijgedragen tot de doeltreffende handhaving van de mededingingsregels van de EU gedurende het laatste decennium. Mede als gevolg van de mededinging is een ruimere keuze van hoogwaardige producten en diensten tegen concurrerende prijzen tot stand gebracht en zijn de voorwaarden geschapen voor een grotere productiviteit en efficiëntie van Europese ondernemingen, die van cruciaal belang zijn om de economie van de EU concurrerender te maken en duurzame groei te genereren.

45. Het is echter belangrijk om voort te bouwen op deze resultaten en een werkelijke gemeenschappelijke ruimte te scheppen voor de handhaving van het mededingingsrecht in de EU.

46. In dit verband is het met name noodzakelijk om:

- de onafhankelijkheid van de nationale mededingingsautoriteiten bij de uitoefening van hun taken en hun beschikking over voldoende middelen te garanderen;
- ervoor te zorgen dat de nationale mededingingsautoriteiten over een volledig pakket doeltreffende onderzoeks- en beslissingsbevoegdheden beschikken; en tevens
- erop toe te zien dat in alle lidstaten bevoegdheden tot het opleggen van doeltreffende en evenredige geldboeten en goed opgezette clementieregelingen van toepassing zijn, en maatregelen te overwegen om te voorkomen dat er negatieve prikkels voor clementieverzoekers ontstaan.

De Commissie zal nader beoordelen met welke initiatieven deze doelstellingen het best kunnen worden verwezenlijkt.