

Vergaderjaar 2019–2020

35 467

Wijziging van de Mededingingswet en de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in verband met de implementatie van richtlijn (EU) 2019/1 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot toekenning van bevoegdheden aan de mededingingsautoriteiten van de lidstaten voor een doeltreffendere handhaving en ter waarborging van de goede werking van de interne markt (PbEU 2019, L 11)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 26 juni 2020

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

I.	ALGEMEEN	1
1.1.	Nationaal mededingingsrecht	2
2.1.	Aanleiding en doel	2
3.1.	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	2
4.	Gevolgen van het voorstel	3
II.	ARTIKELSGEWIJS	4
	ARTIKEL I, Onderdeel C	4
	ARTIKEL II, Onderdeel N	4
	ARTIKEL II, Artikel 89gc	4
	ARTIKEL II, Artikel 89gf	5

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorgenomen wetswijziging. De wijziging is positief ontvangen door deze leden. Zij vinden het positief dat grensoverschrijdende overtredingen van het mededingingsrecht via deze richtlijn makkelijker kunnen worden beboet en dat het eenvoudiger wordt om boetes te innen bij bedrijven over de grens.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en vinden het een goede zaak dat deze wetgeving tracht te verzekeren dat mededingingsautoriteiten binnen de Europese Unie onafhankelijk opereren, maar constateren dat voor de Autoriteit Consument en Markt (ACM) dit in de praktijk al geldt. Over een aantal andere veranderingen die dit wetsvoorstel met zich meebrengt, hebben zij nog enkele vragen.

1.1. Nationaal mededingingsrecht

De leden van de CDA-fractie lezen dat in situaties waarin het Europese mededingingsrecht van toepassing is, het nationale mededingingsrecht niet strenger mag zijn dan het Europese mededingingsrecht. Kan de regering aangeven op welke punten er sprake is van een strenger nationaal mededingingsrecht in relatie tot het Europese mededingingsrecht?

2.1. Aanleiding en doel

De leden van de CDA-fractie lezen dat uit de evaluatie van de ACM (2015) blijkt dat de ACM ruim voldoende mogelijkheden en bevoegdheden heeft om artikelen 101 en 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) goed en doelmatig toe te passen.

Twee van de conclusies uit die betreffende evaluatie (pagina 37) luiden als volgt:

- «Echter, met betrekking tot de detectie van mededingingsrechtelijke overtredingen vragen stakeholders zich af of de ACM voldoende overtredingen zoals kartels en misbruik van een economische machtspositie opspoorde. Die vraag is op zich gerechtvaardigd, omdat bijvoorbeeld op grond van «misbruik van een economische machtspositie» sinds de fusie nog geen sanctiebesluiten zijn genomen en omdat de ACM op grond van de outputcijfers minder kartels lijkt op te sporen. Ook zijn er relatief minder gestarte onderzoeken, kartelbesluiten en kartelboetes in vergelijking met de jaren voor de fusie en in vergelijking met bijvoorbeeld Duitsland.»
- «Het is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen of de ACM kartels goed genoeg detecteert of dat de relatief lage detectie komt doordat bedrijven minder overtredingen begaan en minder verboden afspraken maken of ze steeds beter weten te verhullen.»

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe het bovenstaande zich in de periode 2015 tot heden heeft ontwikkeld. Hoezeer verwacht de regering dat het voorliggende wetsvoorstel de «detectiefunctie» van de ACM verder versterkt? Hoe is opvolging gegeven aan de aanbeveling uit de ACM-evaluatie om aanvullende aandacht te hebben voor de afschrikwekkende werking?

3.1. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie lezen dat de bevoegdheden van de ACM worden aangepast in overeenstemming met de richtlijn. Zo wordt bepaald dat de ACM een rechterlijke machtiging nodig heeft om privévervoermiddelen, gebouwen of terreinen te inspecteren, waar dit voorheen alleen voor een woning nodig was. Deze leden vragen in hoeverre het praktische werk van de ACM wordt bemoeilijkt door deze extra stap en in hoeverre

dit een extra druk op de rechterlijke macht legt. Zij vragen wat de visie van de ACM is op deze beperking. Ook vragen zij in hoeverre dit een effectieve en snelle fraudebestrijding in de weg gaat staan.

4. Gevolgen van het voorstel

De leden van de VVD-fractie lezen dat de implementatie van de richtlijn ervoor zorgt dat lidstaten een boete kunnen innen voor een andere autoriteit. Hierbij vragen deze leden hoe het proces van het innen van boetes en het optreden voor elkaars rekening in werking gaat. Daarbij vragen zij ook op welke manier mededingingsautoriteiten hier bureaucratie kunnen ervaren. Wat wordt hier aan gedaan?

De leden van de VVD-fractie vragen ook hoe wordt geborgd dat mededingingsautoriteiten in verschillende lidstaten van hetzelfde kwaliteitsniveau zijn en kunnen voldoen aan deze nieuwe bevoegdheden. Tevens willen deze leden graag weten hoe er wordt omgegaan met situaties waarbij boetes niet kunnen worden geïnd omdat de overtreder niet voldoende middelen heeft om de boete te betalen. Welke lidstaat is in dat geval verantwoordelijk voor de administratieve kosten van het innen van een boete?

De leden van de CDA-fractie lezen dat voor bedrijven die (ook) in het buitenland opereren en mededingingswetgeving overtreden, het wetsvoorstel enige gevolgen kan hebben. Is bekend hoe vaak dit voorkomt, dat wil zeggen dat Nederlandse bedrijven in het buitenland de mededingingsregels overtreden?

Verder lezen de leden van de CDA-fractie dat door het Europees gelijk-trekken van clementieregels, wat ook zijn weerslag heeft in dit wetsvoorstel, de verwachting is dat deelnemers aan een kartel eerder geneigd zullen zijn deze te melden. Ook lezen deze leden dat het risico dat een ander bedrijf in een ander land door andere regels voorrang in clementie krijgt met de wijzigingen in regelgeving beperkter is. In Nederland staat in de Beleidsregel clementie beschreven hoe de ACM met clementieverzoeken omgaat. Deze leden zijn benieuwd in hoeverre de clementieregeling zoals opgenomen in deze wetswijziging afwijkt van de beleidsregel zoals die tot nu toe geldt in Nederland? Kan de regering toelichten hoe eventueel voorrang in clementieregelingen werkt en hoe met dit wetsvoorstel (op basis van de richtlijn) het risico van voorrang beperkter is geworden?

Ook lezen de leden van de CDA-fractie dat voor zover informatieverplichtingen voor bedrijven zouden voortvloeien uit de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur (amvb) over clementie, de lasten op dat moment in beeld zullen worden gebracht. Over deze amvb staat elders in de memorie van toelichting dat die zowel betrekking zal hebben op clementie betreffende overtredingen van artikel 6 van de Mededingingswet (Mw) als op clementie betreffende overtredingen ten aanzien waarvan artikel 6 Mw en artikel 101 VWEU parallel zouden worden toegepast. Kan de regering aan de leden duidelijk maken wat precies in een dergelijke amvb nader kan worden uitgewerkt?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Beleidsregel clementie vooralsnog alleen ziet op overtredingen van het kartelverbod en niet op overtredingen van het verbod op misbruik van een economische machtspositie. Deze vragen wat hiervoor de reden is. Heeft de regering wellicht overwogen om tegelijk met de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/12 de Beleidsregel clementie hierop aan te passen en te verruimen? Waarom wel of niet? Wat betekent dit voor de handhavingpraktijk? Is het

verbod op misbruik van een economische machtspositie lastiger te handhaven, zo vragen deze leden? Beschikt de regering over actuele cijfers van het aantal zaken ten aanzien van het verbod op misbruik van een machtspositie dat de ACM rond krijgt?

II. ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I, Onderdeel C

De leden van de SP-fractie zien dat verantwoordelijke Ministers op grond van deze wetswijziging geen besluiten van de ACM kunnen vernietigen op het gebied van energie, post, telecommunicatie en vervoer op grond van een specifieke voor de marktsector geldende wet. Deze leden herinneren zich dat nog afgelopen jaar het kabinet een besluit van de ACM over fusie tussen PostNL en Sandd naast zich neerlegde op grond van artikel 47 van de Mw. Zij vragen of een dergelijke stap na het aannemen van dit wetsvoorstel nog mogelijk zou zijn, of dat dit alleen geldt bij nieuwe beleidsregels voor een specifieke sector. Meer in algemeen vragen deze leden, gezien het vitale belang voor de samenleving van energie, post, telecommunicatie en vervoer, of het niet verstandiger zou zijn de mogelijkheid tot vernietiging van besluiten te behouden, omdat hierbij andere afwegingen zwaarder kunnen wegen dat alleen het goed functioneren van een markt. Zij zien weinig meerwaarde in dit onderdeel van de wet, omdat het beschermen van vitale sectoren steeds meer een prioriteit is. Deze leden vragen hoe de regering hierin staat.

ARTIKEL II, Onderdeel N

De leden van de CDA-fractie constateren dat met onderdeel N diverse artikelen in de Mw worden opgenomen die betrekking hebben op de bijstand die nationale mededingingsautoriteiten elkaar moeten kunnen verlenen. Het betreft de artikelen 89ga – 89gg. Deze leden lezen dat voor bedrijven die (ook) in het buitenland opereren en mededingingswetgeving overtreden, de ACM op basis van dit wetsvoorstel boetes kan innen die andere mededingingsautoriteiten opleggen. Zij vinden dit positief en een verbetering van de naleving en handhaving. Kan de ACM deze boetes innen of is de ACM verplicht deze te innen enkel op verzoek van een collega-mededingingsautoriteit in het buitenland? Ziet de regering een risico in het moeten innen van boetes in situaties die in Nederland niet als een overtreding zouden worden gekwalificeerd, of is dat risico er niet of nihil daar de mededingingswetgeving inmiddels voldoende is geharmoniseerd? Zijn er cijfers inzichtelijk of verwachtingen hoe vaak er nu sprake is van boetes van Nederlandse bedrijven die in het buitenland opereren en waarvan nu geen boetes (kunnen) worden geïnd? Zijn er vice versa cijfers bekend van hoe vaak er nu door de ACM aan buitenlandse bedrijven die in Nederland opereren boetes worden opgelegd die niet (kunnen) worden geïnd?

ARTIKEL II, Artikel 89gc

De leden van de SP-fractie lezen dat de ACM verplicht wordt bestuurlijke boetes of last onder dwangsom op verzoek van andere nationale mededingingsautoriteit op te leggen, wanneer de autoriteit voldoende inspanningen heeft vertoond dat de betreffende onderneming niet genoeg activa heeft om invordering in de eigen lidstaat mogelijk te maken. Deze leden juichen het toe dat bedrijven die fouten maken grensoverschrijdend kunnen worden aangepakt wanneer deze bedrijven met herstructurering sancties proberen te ontlopen. Zij maken zich echter wel zorgen om misbruik. Deze leden constateren dat in sommige lidstaten de onafhankelijkheid van instituten zwaar onder druk staat, ook wanneer het Unierecht

die onafhankelijkheid vereist. Zij vragen of de mogelijkheid bestaat dat een dergelijke lidstaat een nationale toezichthouder inzet als economisch strijdmiddel en verzoeken doet aan de ACM om in Nederland opererende bedrijven bestuurlijke boetes of last onder dwangsom op te leggen zonder dat hiervoor redelijk grond is. Deze leden vragen in hoeverre de ACM nog de bevoegdheid heeft een dergelijk verzoek naast zich neer te leggen wanneer een buitenlandse nationale mededingingsautoriteit stelt de benodigde inspanningen te hebben gedaan.

ARTIKEL II, Artikel 89gf

De leden van de CDA-fractie lezen dat het voorgestelde artikel 89gf voortvloeit uit artikel 28 van de richtlijn en de bevoegdheidsverdeling regelt tussen lidstaten in het geval van geschillen inzake verzoeken tot kennisgeving (artikel 25 van de richtlijn) of tot tenuitvoerlegging van besluiten tot oplegging van geldboetes of dwangsommen (artikel 26 van de richtlijn). Dit artikel 28 bepaalt dat geschillen die betrekking hebben op de rechtmatigheid van een verzoek tot kennisgeving, van een besluit tot oplegging van een geldboete of dwangsom of van het uniforme instrument op basis waarvan de tenuitvoerlegging in de lidstaat van de aangezochte autoriteit mogelijk is, onder de bevoegdheid van de bevoegde instanties van de lidstaat van de verzoekende autoriteit vallen.

Begrijpen de leden van de CDA-fractie het goed dat dit betekent dat als een mededingingsautoriteit uit een andere lidstaat de Nederlandse ACM verzoekt tot het opleggen van een geldboete op een in Nederland gevestigde onderneming, dat in theorie op het moment dat de ACM daar geen uitvoering aan wil geven het geschil wordt beslecht voor de bevoegde rechter in het land van de betreffende mededingingsautoriteit waar de (vermeende) overtreding heeft plaatsgevonden?

De voorzitter van de commissie,
Renkema

De adjunct-griffier van de commissie,
Kruithof