

# Consultatiedocument

---

## NMa-Agenda 2008

Nederlandse Mededingingsautoriteit  
Postbus 16326  
2500 BH Den Haag

## Voorwoord

---

In het jaar 2008 begint het tweede decennium van het mededingingstoezicht door de NMa. In 1998 betekende de Mededingingswet een omwenteling in het denken over concurrentie. Het toezicht op grond van de Mededingingswet gaat sinds die tijd uit van een verbod op het sluiten van kartels en een verbod op het misbruik maken van een economische machtspositie. Daarnaast voorkomt het toezicht op fusies en overnames dat als gevolg van het samengaan van ondernemingen de mededinging wordt beperkt. De NMa ziet tevens al jaren toe op enkele sectorspecifieke wetten; de Directie Toezicht Energie (DTe) en de Vervoerkamer dragen door middel van sectorspecifiek toezicht zorg voor de goede werking van energie- en vervoermarkten.

Ook in de toekomst blijven wij ons werk doen op een consistente en betrouwbare wijze. De recente aanpassingen in de Mededingingswet stellen de NMa in staat nog effectiever op te treden. Het speelveld waarop wij ons dagelijks begeven, vraagt om een heldere visie en een slagvaardige, transparante opstelling. Daarom publiceert de NMa jaarlijks de NMa-Agenda met daarin haar visie en plannen voor het komende jaar. Het spreekt vanzelf dat de Agenda niet alles kan beschrijven. Het draait om de accenten die in 2008 in ons dagelijkse werk zichtbaar zullen zijn. De NMa gebruikt de Agenda bovendien sinds 2005 expliciet en systematisch als uitgangspunt voor haar jaarverslag. Zo is eenvoudig te zien hoe wij in het betreffende jaar invulling hebben gegeven aan de missie van de NMa. Dit consultatiedocument biedt ons de gelegenheid om onze plannen vooraf te toetsen. Nieuw is dat wij de lezer de mogelijkheid bieden om ons vragen te stellen. In de definitieve agenda besteden we aandacht aan een aantal vragen.

Allereerst licht dit consultatiedocument kort toe wat het doel is van onze taken en hoe wij die uitvoeren. Vervolgens geeft de NMa inzicht in enkele veranderingen in de inrichting van het toezicht. In het verlengde daarvan komt een aantal belangrijke instrumenten aan bod, dat ons in staat stelt het werk efficiënter en effectiever te doen. Ten slotte vermelden we uiteraard enkele prioriteiten van het algemeen en sectorspecifiek toezicht door de NMa. Dit consultatiedocument voor de NMa-Agenda 2008 legt dus het accent op ons instrumentarium en de sectoren waarin die instrumenten in 2008 worden ingezet. U kunt hierop reageren door de gerichte vragen in dit document te beantwoorden en door zelf vragen te stellen. Wij wachten uw reactie met belangstelling af.

Namens de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, dank ik u bij voorbaat voor uw medewerking.



Mr P. Kalbfleisch  
Voorzitter Raad van Bestuur

## **Inhoudsopgave**

---

Voorwoord .....	2
Inhoudsopgave.....	3
Missie en taken.....	4
Toezicht door de NMa.....	5
Praktische instrumenten voor toezicht.....	7
Aandachtsvelden algemeen mededingingstoezicht.....	10
Aandachtsvelden sectorspecifiek toezicht.....	13
Reacties.....	15

## Missie en taken

---

'Markten laten werken', dit vraagt de wetgever van de NMa. Wij zien toe op effectieve concurrentie en leveren zo een bijdrage aan goed werkende markten. De effecten van deze missie worden steeds duidelijker. Ondernemingen weten dat de NMa optreedt tegen mededingingsbeperkingen die hun kansen inperken. Met innovatief en creatief ondernemerschap worden nieuwe producten en productiemethoden ontwikkeld die concurrentie kunnen stimuleren én ondernemingen concurrerend(er) maken. Dat bevordert de concurrentiekracht van Nederland. De consument profiteert uiteindelijk van een betere prijs-kwaliteitverhouding en meer keuzemogelijkheden. Concurrentie levert dus welvaart op.

### Taken

De wettelijke bevoegdheden van de NMa zijn het handhaven van de Mededingingswet, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Wet Personenvervoer 2000, de Spoorwegwet en de Wet Luchtvaart. Daarnaast is de handhaving van de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag binnen Nederland aan de NMa toevertrouwd.

In de sectoren energie en vervoer heeft de NMa sectorspecifieke taken en bevoegdheden. Uitvoering van deze taken berust bij de 'kamers': de Directie Toezicht Energie (DTe) en de Vervoerkamer. Binnen de NMa is derhalve sprake van 'eenheid in verscheidenheid': algemeen mededingingstoezicht en sectorspecifiek toezicht. Dat zijn weliswaar verschillende takken van sport, maar een overkoepelende visie op de betrokken markten en de gewenste toezichtstijl staat altijd centraal. In die synergie zit de kracht van het zogeheten kamermodel binnen de NMa. Samenwerking en afstemming met andere (markt)toezichthouders, zoals OPTA en NZa, en op internationaal niveau spelen eveneens een belangrijke rol bij effectief toezicht door de NMa.

## Toezicht door de NMa

---

### Doel

Het werk van de NMa speelt zich af in een samenleving die zich ontwikkelt en voortdurend verandert. Onze maatschappij stelt kansen en keuzes voor ondernemers en consumenten voorop. Het is van groot belang dat die mogelijkheden niet onnodig ingeperkt worden. Dat vraagt om effectief en efficiënt toezicht op markten. Onafhankelijkheid, zowel in houding als in oordeel, is daarbij cruciaal. De status van zelfstandig bestuursorgaan die de NMa bezit, onderstreept dat. Ook de recente uitbreidingen van de bevoegdheden van de NMa tonen het vertrouwen en het belang dat de politiek stelt in een onafhankelijke toezichthouder.

De afgelopen 10 jaar hebben we veel werk verzet om mededinging onderdeel te laten worden van goed ondernemerschap. We stimuleren toekomstgerichte ondernemers om gebruik te maken van de kansen die de Nederlandse economie hun biedt en ondersteunen hen in het streven naar innovatie. Dat doen we door sancties op te leggen aan overtreders van de wet, maar ook met behulp van andere vormen van gedragsbeïnvloeding. Dat gebeurt in markten die als aandachtsvelden zijn benoemd – zoals ook dit jaar weer gebeurt – maar ook daarbuiten. In markten die in een overgangsfase naar werkzame mededinging verkeren, kan de consument, dankzij de sectorspecifieke toezichthouders, in toenemende mate een transparante keuze maken tussen verschillende aanbieders. De NMa ziet daarbij onder andere toe op prijsontwikkelingen. We lichten dit in het verloop van dit document kort toe.

Het belang van ons werk is ruimer dan de handhaving van de wet. Het doel is dat mededingingsregels een rol (blijven) spelen in de afwegingen die (bestuurders van) ondernemingen maken – spontane naleving van de wet dus. Dat effect van het werk van de NMa is weliswaar moeilijk zichtbaar te maken, maar wel van eminent belang, want mededinging vormt uiteindelijk de beste garantie voor keuzevrijheid voor de consument.

### Uitvoering

De NMa moet concrete resultaten boeken; dat is waar het werk om draait. Een goede toezichthouder moet in staat zijn de belangrijkste problemen te herkennen en waar mogelijk op te lossen. Met de bezuinigingen op het overheidsapparaat in het achterhoofd focust de NMa steeds meer op de overtredingen die leiden tot de grootste schade. Handhaving moet zich richten op sectoren waar het risico op overtredingen het grootst is.

De NMa treedt daarbij op met behulp van bestaande en nieuwe instrumenten – meer hierover valt te lezen in het vervolg van dit consultatiedocument. Dat kunnen sancties zijn, maar ook mildere vormen van beïnvloeding, zoals aandringen op wijzigingen in bepaalde regels. We streven naar een steeds verfijnder balans tussen de verschillende mogelijkheden tot handhaving. Zicht op effecten leert ons de juiste mix te kiezen. De NMa-Agenda beoogt meer inzicht in te geven in de keuzes die de NMa maakt bij het gebruik van instrumenten. Die keuzes worden enerzijds onderbouwd door gedegen marktkennis en vernieuwende detectiemethoden. Anderzijds geeft de NMa vertrouwen aan markten waar weinig tot geen problemen voorkomen en waar ook weinig problemen te verwachten zijn. Vertrouwen is ook de basis van de *guidance* die we ondernemingen geven. Dat betekent dat we regels toelichten en de totstandkoming van compliance programma's stimuleren. Het draait in ons werk om de juiste balans tussen optreden en ruimte bieden aan ontwikkelingen. Risicogericht handhaven kan met de juiste maatvoering markten laten werken zonder dat ondernemingen te veel lasten van toezicht ondervinden.

Vertrouwen mag echter nooit leiden tot naïviteit. Het is belangrijk te beseffen dat Nederland tot tien jaar geleden beschouwd werd als 'het kartelparadijs' in Europa. De (gepercipieerde) pakkans is en blijft cruciaal voor effectief toezicht. De opsporing van overtredingen gebeurt enerzijds door optimaal gebruik te maken van tips en klachten, maar anderzijds wordt pro-actief marktonderzoek steeds belangrijker. Het is aan de NMa om met de beschikbare mensen en middelen de goede balans te vinden tussen pro-actief en reactief optreden.

**Consultatievraag 1:**

Wat vindt u van de huidige mix van sancties en beïnvloeding die de NMa hanteert? Draagt deze in uw ogen voldoende bij aan het doel en de effectiviteit van het toezicht?

**Communicatie**

De NMa is een autoriteit met gepaste afstand tot de sector. Wel proberen we daar waar mogelijk laagdrempelig en transparant te zijn. Wij vinden dat een gezonde mededingingscultuur een gedeelde verantwoordelijkheid is van de NMa, beleidsmakers, politiek, bedrijfsleven en consumenten. Om ons werk goed te kunnen doen, geven én ontvangen we daarom graag zoveel mogelijk informatie, onder meer door middel van de NMa-Agenda en de website [www.nmanet.nl](http://www.nmanet.nl). Ondernemingen moeten ons kunnen vinden en erop kunnen vertrouwen dat hun vragen en klachten goed worden behandeld. Speciaal voor consumenten bestaat ConsuWijzer, een samenwerkingsverband tussen OPTA, de Consumentenautoriteit en de NMa. We besteden ook veel aandacht aan uitleg en bewustwording van de activiteiten van de NMa. De NMa richt zich steeds meer op een heldere uitleg van de concrete gevolgen van mededingingsbeperkend gedrag. Dat gebeurt onder meer in pers- en nieuwsberichten en sinds 2007 ook in het kwartaalbericht. Speeches en artikelen kunnen het begrip van de mededingingsregels verder vergroten.

**Consultatievraag 2:**

Zijn er ten aanzien van onze externe communicatie aandachtspunten die u de NMa wilt meegeven?

## Praktische instrumenten voor toezicht

---

### **Uitbreiding en versterking van het instrumentarium**

Alle activiteiten van de NMa komen voort uit instrumenten die de verschillende wetten bieden. Dat instrumentarium is omvangrijk en wordt, als gezegd, steeds preciezer toegepast. Het feit dat de NMa steeds beter zicht krijgt op de effecten van haar ingrijpen draagt daar zeker aan bij. Het accent ligt in 2008 op enkele versterkingen van het instrumentarium van de NMa. Na een langdurig wetgevingstraject heeft de NMa er per 1 oktober 2007 bevoegdheden bij gekregen, die bijdragen aan de afschrikwekkende werking van het mededingingsrecht en het effectief functioneren van de NMa. We zien dit als een teken van vertrouwen in het werk dat de NMa de afgelopen 10 jaar heeft verricht. Over de wijzigingen kunt u meer lezen op onze website [www.nmanet.nl](http://www.nmanet.nl) onder het kopje 'wijzigingen toezicht NMa'.

### **Wijzigingen in de Mededingingswet**

#### *Concentratietoezicht*

Het concentratietoezicht van de NMa is verder in lijn gebracht met het Europese mededingingsrecht. Bij de beoordeling van concentraties ligt het accent meer op de vraag of de concurrentie door een concentratie wordt belemmerd, en minder of dat wordt veroorzaakt door een economische machtspositie. Voortaan worden, naast fusies en overnames, ook coöperatieve joint-ventures getoetst. Daarnaast kunnen fuserende partijen al in de eerste fase van een onderzoek voorstellen doen om mededingingsbezwaren van de NMa weg te nemen. In het verleden bestond deze mogelijkheid alleen indien de NMa in een vergunningsfase diepgaand onderzoek verrichtte. De nieuwe Richtsnoeren Remedies 2007 maken het voor ondernemingen eenvoudiger om bij het indienen van voorstellen te anticiperen op de eisen die de NMa stelt. Ten slotte kan voortaan de omzeldrempel voor een melding van een concentratie tijdelijk worden verlaagd. Momenteel wordt gewerkt aan een verlaging van deze drempels voor ondernemingen in de zorgsector.

#### *Toezeggingen*

De NMa kan voortaan tijdens een onderzoek toezeggingen van ondernemingen accepteren en vastleggen in een besluit. Partijen zeggen bepaalde gedragwijzigingen toe; het besluit maakt deze afspraken met de NMa rechtens afdwingbaar. Dit instrument heeft als voordeel dat gedrag wordt veranderd, zonder dat een langdurige en dure procedure noodzakelijk is. De effecten zijn bovendien vaak direct merkbaar op de markt. Toezeggingen worden in beginsel niet geaccepteerd als een mededingingsbeperking evident het doel is van de gewraakte gedraging(en).

#### *Bevoegdheid binnentreden in woningen*

In de praktijk blijkt dat bij ondernemingen de kennis van mededingingsregels toeneemt. Dat is een goed teken, maar als er toch verboden afspraken worden gemaakt, zijn die lastiger op te sporen. Het wordt moeilijker om documenten buiten het zicht van de NMa te houden nu wij de bevoegdheid hebben om zonder toestemming van de bewoner een woning te betreden en te doorzoeken. Deze bevoegdheid wordt slechts ingezet nadat een machtiging is verstrekt door de rechter-commissaris, die in principe ook ter plaatse bij het onderzoek aanwezig kan zijn.

### *Bestuurlijke boetes voor feitelijk leidinggevend en opdrachtgevers*

Deze bevoegdheid beoogt te voorkomen dat bestuurders, managers en andere werknemers van ondernemingen leiding geven aan of opdracht geven tot een kartel. Deze bevoegdheid is van toepassing op alle overtredingen van de Mededingingswet. De maximale hoogte van de boete is EUR 450.000. De NMa houdt rekening met de ernst en duur van de overtreding en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan en legt in beginsel alleen een sanctie op als ook aan de onderneming een sanctie wordt opgelegd.

### **Clementie**

Clementie houdt in dat bedrijven of natuurlijk personen vrijstelling of verlaging van een boete kunnen krijgen als zij zelf aan de NMa informatie geven over kartels waarbij ze betrokken zijn geweest. Voorwaarde is dat individuele bedrijven en/of personen zichzelf melden bij het clementiebureau van de NMa en volledige medewerking verlenen. De eerste clementieverzoeker van een kartel, of het nu een bedrijf is of een persoon, kan er hierdoor zonder boete van afkomen. Op 9 oktober 2007 zijn nieuwe richtsnoeren clementie van kracht geworden. Naast het feit dat de nieuwe richtsnoeren een plaats inruimen voor natuurlijke personen, biedt het nieuwe clementieprogramma meer voordelen aan snelle aspirant-melders. Bedrijven en personen kunnen anoniem feiten aan het clementiebureau voorleggen. Daarnaast kunnen advocaten aftasten of hun cliënt een kans heeft op clementie. Indien de NMa dit bevestigt, moet de advocaat op datzelfde moment het clementieverzoek indienen. De NMa streeft ernaar om in 2008 meer clementieverzoeken te ontvangen. Een toename van het aantal clementieverzoeken leidt immers tot het effectiever opsporen en vervolgen van kartels.

### **Boetes**

Onlangs is de nieuwe boetecode van de NMa in werking getreden, waarvan het effect in 2008 merkbaar zal zijn. De boetecode geeft duidelijkheid over de wijze waarop de NMa haar bevoegdheden en taken uitoefent met betrekking tot het opleggen van boetes. De NMa wil hiermee inzicht verschaffen in de factoren die bij het bepalen van de hoogte van boetes in aanmerking worden genomen. De Code heeft een afzonderlijke systematiek voor de beboeting van natuurlijke personen. Ook kan de NMa boetes opleggen voor het niet nakomen van een toezeggingsbesluit. Met de boetecode in de hand kunnen bij een geconstateerde overtreding van de Mededingingswet of de energie- en vervoerwetten hoge boetes worden opgelegd. Transparantie hierover past bij de gedachte dat toezichthouders vertrouwen moeten schenken aan de markt, maar hard optreden als dat vertrouwen wordt beschaamd.

### **Civiele handhaving**

De NMa werkt binnen het European Competition Network (ECN) met de Europese Commissie en andere nationale toezichthouders samen om civiele handhaving zo effectief en doelmatig mogelijk te maken. Dit is een aanvulling op publieke handhaving en geeft een onderneming of consument de mogelijkheid zelf een procedure te beginnen als de mededingingsregels worden overtreden. Dit versterkt wederom de afschrikwekkende werking van het mededingingsrecht. In 2008 publiceert de Europese Commissie waarschijnlijk een witboek waarin zij een strategie uiteenzet om civiele handhaving verder te bevorderen.



### **Advocacy**

In sommige gevallen leidt de structuur van een markt tot mededingingsproblemen waar de NMa met haar instrumentarium niets tegen kan doen. Soms zou nieuwe of verbeterde regelgeving tot beter functionerende markten kunnen leiden. Wij kiezen in die gevallen voor *advocacy*. Dat houdt in dat we, gebaseerd op analyses die voortkomen uit de uitoefening van onze wettelijke taken, problemen en eventuele oplossingen signaleren en voorleggen aan betrokken ministeries. Indien nodig treden we in contact met betrokken sectoren. In voorkomende gevallen overleggen we uiteraard met andere toezichthouders, aangezien die vaak relevante kennis en informatie over markten hebben. Hiervoor bestaan reeds samenwerkingsprotocollen en de NMa streeft ernaar in 2008 samen met verschillende partners een Code Markttoezicht het licht te doen zien.

Gevraagd en ongevraagd advies geven is één van de taken die de NMa expliciet zijn toebedeeld toen zij de ZBO-status kreeg. De inzet van het instrument *advocacy* neemt naar onze mening in de toekomst eerder toe dan af, want het is in de ogen van de NMa ook een effectieve aanpak die zich richt op de risico's op een markt. Mededingingsrisico's worden daar waar mogelijk immers aan de basis bestreden.

#### **Consultatievraag 3:**

Op welke terreinen vindt u dat de NMa in 2008 aan *advocacy* zou moeten doen? Aan welke voorwaarden zou die *advocacy* naar uw mening moeten voldoen om voldoende effect te hebben?

## Aandachtsvelden algemeen mededingingstoezicht

---

### **Wijziging in de organisatie**

De Raad van Bestuur van de NMa heeft het voornemen om de directies Concentratiecontrole en Concurrentietoezicht tot één nieuwe directie te laten samenvloeien. Eén directie voor het algemeen mededingingstoezicht draagt bij aan helderheid en laagdrempeligheid richting de ondernemingen die aan toezicht worden onderworpen. Deze wijziging wordt tevens ingegeven door de wens om marktkennis efficiënter op te bouwen en de kennis nog beter te borgen. Daarnaast biedt de fusie de mogelijkheid om het concentratietoezicht beter mee te laten 'ademen' met de conjunctuur. Ook in 2008 legt de grote hoeveelheid fusieaanvragen, met name in de zorgsector, veel druk op het toezicht. De NMa verwacht dat het samengaan van de genoemde directies medio 2008 een feit zal zijn.

### **Aandachtsvelden**

Naast het eerdergenoemde instrument van clementie zet de NMa in op het doen van eigen, pro-actief onderzoek om zo kartels op te sporen en te vervolgen. In 2008 gaan we verder met het verfijnen van de detectiemethoden. Onze werkwijze heeft tot doel om met een structurele, programmatische aanpak te komen tot gedragsveranderingen en werkende markten. Daarvoor zijn programmamanagers aangesteld binnen het algemeen mededingingstoezicht. Zij maken analyses, waarin onder meer trends, recente ontwikkelingen, marktgedrag en de mogelijke risico's daarvan voor een sector worden benoemd. Daarnaast wordt contact onderhouden met overheidsinstanties, brancheverenigingen en ondernemers zodat een realistisch en afgewogen beeld ontstaat van mogelijke mededingingsproblemen. U kunt de ondernemerslijst van de NMa benaderen om met de programmamanagers in contact te treden (0800-023188).

Risico's op mededingingsbeperkend gedrag en het economisch belang van markten zijn bepalende factoren om prioriteiten te kunnen stellen. De NMa wil graag transparant zijn in de uitvoering van haar wettelijke taken. Met name met betrekking tot het toezicht op kartels en misbruik van economische machtsposities dient zij echter altijd een afweging te maken tussen openheid en onderzoeksbelangen. Dat heeft een weerslag op de onderstaande beschrijving van aandachtsvelden. Het verrassingseffect is immers een wezenlijk onderdeel van een handhavingstrategie die is gebaseerd op pro-actieve marktanalyses aan de ene kant en de clementieregeling aan de andere kant. Dat betekent dat de NMa niet alle (deel)sectoren noemt waarop zij in 2008 verwacht op te treden. We wijzen er nadrukkelijk op dat er ook programma's zijn voor sectoren die hier niet als aandachtsveld worden benoemd. U ziet een overlap met prioriteiten uit voorgaande jaren, want veranderingen op gang brengen vergt vaak een lange adem. Dat betekent tegelijkertijd dat het wegvallen van een aandachtsveld niet inhoudt dat de NMa geen specifieke aandacht meer besteedt aan deze sector.

#### *Aandachtsvelden 2008*

- Zorg
- Financiële dienstverlening
- Food- en agri-industrie
- Energie
- Post

### *Zorgsector*

Sinds een aantal jaren is door het kabinet de lijn ingezet om binnen steeds meer zorgsectoren ruimte te creëren voor (gereguleerde) concurrentie. Dat moet leiden tot verhoogde kwaliteit, vraaggerichtheid, doelmatigheid en efficiency. De afgelopen jaren besteedde de NMa veel aandacht aan voorlichting. Concurrentie is in de zorg immers een relatief nieuw fenomeen. Anno 2008 ziet de NMa zich echter genoodzaakt om die *guidance* in toenemende mate te koppelen aan handhaving. De veranderende marktstructuur heeft in de zorg geleid tot schaalvergroting en een sterke toename van het aantal samenwerkingsverbanden. In verschillende sectoren, waaronder de thuiszorg, heeft de NMa aanwijzingen van verboden afspraken. Daarnaast blijven we in het fusietoezicht investeren – mede gezien de voorgenomen verlaging van de omzetsdrempel in de zorgsector. Ook in 2008 werken we intensief samen met de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).

### *Financiële dienstverlening*

De financiële dienstverlening is sinds 2003 een geprioriteerde sector. Het bestaan van de Monitor Financiële Sector toont het belang dat wordt gehecht aan effectief toezicht door de NMa. De reden hiervoor is onder meer het grote economische belang van de sector en de marktstructuur. Daarnaast hebben veel producten in deze sector nog altijd een non-transparant en complex karakter.

De NMa besteedt specifieke aandacht aan de verzekeringssector. Dat is onder meer ingegeven door het feit dat verzekeraars op verschillende gebieden samenwerken. Dat kan nuttig zijn en is om die reden onder strikte voorwaarden toegestaan. Tegelijkertijd brengt het bestaan van veel samenwerkingsverbanden het risico met zich mee dat samenwerking de grenzen van het toelaatbare overschrijdt. Dit zou – ook in het licht van het grote maatschappelijke en economische belang van deze sector – bijzonder schadelijk kunnen zijn.

Ook in het bank- en effectenbedrijf is sprake van intensieve samenwerking tussen bedrijven, met name bij de ontwikkeling en instandhouding van cruciale netwerken, zoals het betalingsverkeer en beurssystemen. De sector staat bovendien aan de vooravond van grote veranderingen. De nationale grenzen vervagen door liberaliseringsmaatregelen van de Europese Unie. De gevolgen hiervan krijgen in 2008 vorm in onder meer de totstandkoming van de nieuwe Europese betaalmarkt (SEPA). De NMa werkt samen met de sectorspecifieke toezichthouders op de financiële markten, de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandsche Bank (DNB).

### *Food- en agri-industrie*

Met de mondiale liberalisering van de markten voor landbouwproducten en de drastische wijzigingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie is mededinging binnen de zogeheten food- en agri-industrie steeds meer een gegeven. Binnen de food- en agri-industrie worden verschillende schakels (met name de verwerkende industrie en de supermarkten) gekenmerkt door een hoge concentratiegraad, terwijl andere schakels (bijvoorbeeld primaire producenten) doorgaans een lage concentratiegraad kennen. Er zijn traditioneel veel samenwerkingsverbanden. Als gevolg van het grote aantal fusies en overnames in deze sector neemt de concentratiegraad in verschillende schakels van de productiekolom steeds verder toe. Deze marktstructuur brengt een verhoogd risico met zich mee van onderling afgestemd feitelijk gedrag tussen ondernemingen over prijzen en hoeveelheden, mede vanwege het homogene karakter van de producten. Aanhoudende signalen van tipgevers uit de sector en economische analyses bevestigen dit beeld. De NMa richt om die redenen in 2008 haar activiteiten mede op de food- en agri-industrie.

### *Energiesector*

Vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt is het van belang toezicht te houden op de mededinging in (deel)markten waar de marktstructuur wordt bepaald door één of slechts een beperkt aantal spelers met betrekking tot handel en levering. Daar waar een (historisch gegroeide) marktstructuur leidt tot concurrentiebeperkend gedrag besteedt de NMa hier in 2008 specifiek aandacht aan. Ontwikkelingen op de energiemarkten in de vorm van wijzigingen in de marktstructuur en fusies en overnames worden daarom door de NMa nauwlettend in de gaten gehouden. Waar mogelijk stimuleren we dit of sturen dit zelfs bij. Dat gebeurt uiteraard in een nauwe samenwerking tussen het algemene en het sectorspecifieke toezicht.

### *Post*

In Nederland zijn delen van de postmarkt al geliberaliseerd: pakketpost, ongeadresseerde brievenbuspost, drukwerk en brieven van meer dan 50 gram. In 2008 wordt het laatste deel van de Nederlandse postmarkt, brieven onder de 50 gram, geliberaliseerd, vooruitlopend op volledige liberalisering in de gehele EU. Delen van de markt zijn al vrij en twee concurrenten van de grootste, reeds aanwezige speler hebben een positie op deze markt verworven. Ten gevolge van de liberalisering worden naast dagzekere 24/48-uursproducten ook dagzekere producten met een langere bezorgtijd aangeboden, alsook bezorging verspreid door de week. In het kader van de volledige liberalisering houdt de NMa de postmarkt nauwlettend in de gaten, waarbij mogelijke serieuze klachten en signalen adequaat zullen worden opgepakt. Waar mogelijk of nodig zal de NMa daarbij samenwerking met OPTA zoeken.

#### **Consultatievragen 4 en 5:**

- Heeft u vragen, opmerkingen of aanvullingen met betrekking tot de beschrijvingen van de aandachtsvelden van de NMa in 2008?
- Zijn er sectoren en/of vraagstukken die naar uw mening belangrijker zijn dan de door de NMa gekozen aandachtsvelden?

## Aandachtsvelden sectorspecifiek toezicht

---

### **Sectorspecifiek toezicht bij de NMa**

De NMa herbergt de Directie Toezicht Energie (DTe) en de Vervoerkamer. De NMa ervaart de combinatie van algemeen en sectorspecifiek toezicht – het kamermodel – als een belangrijke toegevoegde waarde. Gedeelde marktkennis is immers cruciaal om ons werk goed te kunnen doen. Die synergie draagt bij aan eenduidigheid en zorgt ervoor dat het toezicht ondernemingen zo min mogelijk belast. Bovendien waarborgt deze manier van werken een optimale mix van instrumenten. Dat wordt steeds belangrijker naarmate markten in toenemende mate kenmerken van ‘gewone’ markten gaan vertonen. De sectoren energie en vervoer hebben altijd onze aandacht. De NMa benoemt binnen deze sectoren wel aandachtsvelden.

### **Energie**

Vertrouwen in de werking van de energiemarkt, een betrouwbare energievoorziening en een betrouwbare en geloofwaardige toezichthouder zijn, is het centrale en overkoepelende streven.

#### *Bevorderen en verbeteren Noordwest-Europese markt voor elektriciteit en gas*

Het creëren van een groter speelveld door een verdere integratie van de groothandelsmarkten is van belang om tot effectieve concurrentieverhoudingen te komen en om de interne Europese markt te realiseren. Prioriteit in 2008 is daarom het actief deelnemen aan de regionale initiatieven van toezichthouders en ministeries voor de Noordwest- en Noord-Europese elektriciteits- en gasmarkt. DTe geeft onder meer leiding aan het ERGEG, een samenwerkingsverband tussen verschillende energietoezichthouders binnen Europa.

#### *Regulering netbeheerders*

Ook op de nationale markt is concurrentie van belang om voordelen te kunnen blijven bieden aan afnemers. Tevens moeten de Nederlandse elektriciteits- en gasmarkten goed kunnen aansluiten op de Noordwest-Europese markt. In 2008 zal daarom veel aandacht worden besteed aan de regulering van en toezicht op de landelijke netbeheerders van gas en elektriciteit. Er is verscherpt toezicht op de uitvoering van faciliterende taken die een centrale rol spelen in het ondersteunen van een goed werkende markt. Extra aandacht gaat uit naar de gasmarkt waarvan de ontwikkeling nog steeds achterloopt op de elektriciteitsmarkt.

#### *Regionale netbeheerders*

Het toezicht op regionale netbeheerders spitst zich in 2008 toe op de kwaliteit van de kwaliteitsbeheerssystemen (KBS) en de implementatie van het zogeheten groepsverbod (ook wel splitsing genaamd). Dit zou ons inzicht moeten verschaffen in de mate waarin netbeheerders de kwaliteit van hun netwerk ook echt beheersen en of zij op tijd signaleren of (vervangings-)investeringen nodig zijn. Voor wat betreft het groepsverbod zal in 2008 bijzondere aandacht geschonken worden aan de creatie van zogeheten volwaardige/vette netbeheerders. Parallel hieraan adviseert de NMa aan de Minister over de zogeheten AmvB Kredietwaardigheid waarin de financiële soliditeit van netbeheerders nader uitgewerkt wordt. Beide zijn belangrijke bouwstenen voor het publieke en onafhankelijke netbeheer door regionale netbeheerders.

#### *Veranderingen op de consumentenmarkt*

De prioriteiten op de consumentenmarkt zijn in 2008 gericht op het in kaart brengen van risico's. Geplande veranderingen in het marktmodel (in 2009) en ook de splitsing van de energiebedrijven (in 2011) kunnen voor nieuwe uitdagingen zorgen. Daarop aansluitend stellen we een plan van aanpak op dat ingaat op de vraag hoe eventuele risico's vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd en aangepakt. Daarnaast wordt het toezicht op de vergunningseisen verder versterkt.

## **Vervoer**

Een belangrijk deel van het toezicht door de Vervoerkamer van de NMa richt zich op het monitoren van markten en duurzame aanpassingen van het gedrag. De NMa probeert zoveel mogelijk in een vroeg stadium in contact te treden met de sector om zo eventuele problemen te voorkomen.

### *Capaciteit op het spoor*

Er is sprake van toenemende schaarste van capaciteit op het spoor. De NMa verwacht in dat licht in 2008 een toename van het aantal geschillen over capaciteitsverdeling. De juiste weergave in de netverklaring en juiste toepassing van de voorgeschreven procedures voor capaciteitsverdeling door ProRail heeft daarom in 2008 prioriteit. Daarbij krijgt ook de verdeling van capaciteit voor beheer en onderhoud bijzondere aandacht. Er moet een efficiënte overlegstructuur zijn voor het geval zich conflicterende aanvragen voordoen. Een goed systeem waarmee het verdelingsproces non-discriminatoir wordt ondersteund, is eveneens onontbeerlijk. Ten slotte moet gelijkwaardige betrokkenheid van spoorwegondernemingen en transparantie gedurende het gehele proces gewaarborgd zijn. De samenwerking met andere Europese toezichthouders op het gebied van capaciteitsverdeling concentreert zich op de corridors Rotterdam-Lyon en Rotterdam-Genua.

### *Gebruiksvergoeding*

De NMa heeft in 2005 de systematiek voor de gebruiksvergoeding, die gehanteerd zou worden door ProRail, getoetst tot en met het kalenderjaar 2008. Daarom kijkt de NMa in 2008 opnieuw naar de systematiek van de gebruiksvergoeding voor de HSL-Zuid, de Betuweroute en de rest van de hoofdspoorwegen. Die toets geldt dan voor de jaren 2009 en verder.

### *Luchtvaartactiviteiten*

Schiphol mag per 1 april 2008 en per 1 november 2008 nieuwe tarieven voor luchtvaartactiviteiten vaststellen. De NMa verwacht aanvragen van luchtvaartmaatschappijen om deze tarieven te beoordelen. Ook zal de NMa ambtshalve toezien op de tarieven.

#### **Consultatievragen 6 en 7:**

- Heeft u vragen, opmerkingen of aanvullingen met betrekking tot de beschrijvingen van de aandachtsvelden binnen energie en/of vervoer?
- Zijn er vraagstukken die naar uw mening belangrijker zijn dan de door de NMa gekozen aandachtsvelden binnen energie en/of vervoer?

## Reacties

---

**Heeft u naar aanleiding van dit consultatiedocument vragen aan de NMa? Stel uw vragen dan in combinatie met uw antwoorden op onze consultatievragen. We streven ernaar zoveel mogelijk vragen te beantwoorden.**

De NMa verspreidt het consultatiedocument onder een aanzienlijk aantal partijen uit het bedrijfsleven, de wetenschap en de overheid. Het document is eveneens digitaal beschikbaar op onze website [www.nmanet.nl](http://www.nmanet.nl). De NMa beoogt zoveel mogelijk inzicht te geven in de wijze waarop zij haar toezicht wenst vorm te geven. Als zich gedurende 2008 belangrijke wijzigingen voordoen, bijvoorbeeld als gevolg van besluiten op nationaal of internationaal niveau, dan communiceert de NMa daarover als dat mogelijk is. Als u meer wilt weten over de NMa en haar werk en op de hoogte wilt blijven van de laatste ontwikkelingen, bezoek dan regelmatig onze website [www.nmanet.nl](http://www.nmanet.nl).

De NMa nodigt u uit te reageren op de in dit consultatiedocument gestelde vragen en verzoekt u uw antwoorden zoveel mogelijk te motiveren. Tevens nodigen we u van harte uit vragen te stellen aan de NMa. De NMa neemt dit mee bij het opstellen van de definitieve NMa-Agenda, die in januari 2008 verschijnt.

### **Consultatievraag 8:**

Heeft u opmerkingen over of suggesties voor de opzet en inhoud van de NMa-Agenda 2008 en de Agenda's in de komende jaren?

### **Reacties**

Reacties en vragen kunt u **vóór 16 november 2007** per e-mail sturen naar:

[nma\\_consultatiedocument@nmanet.nl](mailto:nma_consultatiedocument@nmanet.nl)

of per post naar onderstaand adres:

*De Nederlandse Mededingingsautoriteit  
T.a.v. de heer mr. drs. H.J. Droppers  
Postbus 16326  
2500 BH Den Haag*

De NMa publiceert in principe alle schriftelijke reacties op haar website, tenzij u zelf aangeeft daarop geen prijs te stellen.