

NMa AGENDA

2008

NMa Agenda 2008

Nederlandse Mededingingsautoriteit
Postbus 16326
2500 BH Den Haag

A black and white photograph of a landscape. The foreground is dark and textured, possibly a field of low-lying vegetation or a rocky terrain. The middle ground shows a dark, silhouetted horizon line, likely hills or a distant shore. The sky is filled with various cloud formations, ranging from light, wispy clouds to darker, more dense patches, creating a dramatic and atmospheric scene.

Zichtbaar, richtinggevend toezicht



Voorwoord

Zichtbaar, richtinggevend toezicht

In het tweede decennium van het mededingings-toezicht door de NMa blijven wij ons werk doen op een consistente en betrouwbare wijze. Het beeld van de vuurtoren, dat in deze NMa-Agenda regelmatig terugkeert, symboliseert de opstelling die in 2008 centraal staat: zichtbaar, richtinggevend toezicht houden. De vuurtoren is het baken op plaatsen waar gevaar dreigt. Toezicht moet risico's aan het licht brengen. Toezicht moet gezag uitstralen. En toezicht moet richting bieden. De boodschap is helder: we treden op tegen overtredingen en dragen bij aan het voorkomen van mededingingsproblemen. De burger rekent de overheid terecht steeds meer af op prestaties, die efficiënt en met weinig lasten moeten worden verricht. Daarom is waarschuwen, richting bieden en uitleg geven een effectieve versterking van ons toezicht. Bewustwording is immers een belangrijke stap op weg naar optimale naleving van de wet. Wij publiceren in de NMa-Agenda de plannen voor het komende jaar. De NMa-Agenda 2008 focust op de (nieuwe) instrumenten van toezicht en de markten waarin zij in 2008 worden ingezet.

De toekomst van de NMa-Agenda

Een moderne toezichthouder staat continu in dialoog met de omgeving. De consultatieronde die aan de NMa-Agenda vooraf gaat, biedt ons de gelegenheid de plannen te toetsen. Wij hechten daar veel waarde aan. Graag spreken wij onze dank uit voor de tientallen waardevolle reacties. Zij hebben een stroom aan informatie en signalen over onze aandachtsvelden opgeleverd. Dat kan in veel gevallen nuttige informatie zijn voor lopend of nog te starten onderzoek van de NMa. Die reacties ziet u niet rechtstreeks terug in de NMa-Agenda, maar wellicht wel in toekomstige resultaten. Sommige reacties nopen tot een nadere toelichting of aanscherping van onze plannen. Op die punten is de tekst aangepast.

De NMa-Agenda heeft zijn nut bewezen. De NMa is echter tot de conclusie gekomen dat een jaarlijkse Agenda enigszins uit de pas loopt met de cycli die zaken doorgaans doorlopen. Hoewel wij er alles aan doen om doorlooptijden beperkt te houden – wij publiceren hierover in 2008 meer informatie – is de cyclus die moet leiden tot gedragsverandering in een sector wezenlijk langer dan een jaar. De NMa wil de juiste verwachtingen scheppen en publiceert daarom voortaan in alle even jaren een Agenda met aandachtsvelden.

Namens de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit spreek ik de wens en het vertrouwen uit dat wij, samen met u, politiek, bedrijfsleven en consumenten ook in 2008 markten laten werken.

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal stroke that curves upwards at the end, followed by a vertical line and a large loop.

P. Kalbfleisch
Voorzitter Raad van Bestuur



Inhoudsopgave

Missie en taken	10
Toezicht door de NMa	13
Praktische instrumenten van toezicht	19
Aandachtsvelden algemeen mededingingstoezicht	27
Aandachtsvelden sectorspecifiek toezicht	41

Missie en taken

‘Markten laten werken’, dat 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. Per 1 januari 2008 komt daar de Wet markttoezicht

registerloodsen bij. 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.

Vele ogen zijn gericht op de NMa. Dat vraagt om heldere verantwoording.

Het verhaal van de NMa, uit het jaarverslag 2006



Toezicht door de NMa

Spontane naleving als doel

De afgelopen 10 jaar heeft de NMa 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 hen biedt en ondersteunen het varen van een innovatieve koers. Onze maatschappij stelt kansen en keuzes voor ondernemers en consumenten voorop. Het is van groot belang dat de mogelijkheden niet onnodig ingeperkt worden. Dat vraagt om effectief en efficiënt toezicht op markten, waarbij de NMa soms hard optreedt. Dat doen we door sancties op te leggen aan overtreders van de wet. Soms proberen we op andere manieren gedrag te beïnvloeden. Optreden vindt plaats in markten die als aandachtsvelden zijn benoemd – zoals ook dit jaar weer – 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.

Onafhankelijkheid, zowel in houding als in oordeel, is daarbij cruciaal. Onze status van zelfstandig bestuursorgaan onderstreept dat. De recente uitbreiding van de bevoegdheden van de NMa toont het vertrouwen en het belang dat de politiek stelt in een onafhankelijke toezichthouder, die slagvaardig kan optreden als dat nodig is. 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. Daarom wil de NMa ook een toezichthouder zijn die door haar handelen richting biedt. Spontane naleving als effect van het werk van de NMa is weliswaar moeilijk tastbaar te maken, maar wel van eminent belang, want mededinging vormt uiteindelijk de beste garantie voor keuzevrijheid voor de consument.

Risicogericht handhaven

De NMa moet zichtbare resultaten boeken om haar doelstellingen te bereiken. Een goede toezichthouder is in staat de belangrijkste problemen te herkennen en waar mogelijk op te lossen.

De NMa focust daarbij op sectoren waar het risico op overtredingen aanwezig is en de schade voor de Nederlandse economie groot kan zijn. De NMa treedt op met behulp van bestaande en nieuwe instrumenten. Dat zijn sancties, maar regelmatig

dringen we bijvoorbeeld al in een vroegtijdig stadium aan op wijzigingen in bepaalde regels. Het verrassingseffect blijft een wezenlijk onderdeel van de handhavingstrategie.

We kunnen een steeds verfijnder balans kiezen tussen de verschillende mogelijkheden tot handhaving – en dus efficiënter werken – omdat we beter zicht krijgen op de effecten van ons handelen. Risicogericht handhaven met de juiste maatvoering zorgt ervoor dat ondernemingen niet meer dan noodzakelijk lasten van het toezicht ondervinden. Ons optreden wordt enerzijds onderbouwd door gedegen marktkennis als gevolg van tips, klachten, pro-actief marktonderzoek en vernieuwde 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 richting (*guidance*) die we ondernemingen willen bieden. Dat betekent dat we regels toelichten en compliance programma's stimuleren.

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 recente aanpassingen van de Mededingingswet bieden de

mogelijkheid om nog diepgaander op te sporen en in een aantal gevallen hoge(re) boetes op te leggen, zowel aan ondernemingen als personen die betrokken zijn bij overtredingen van de wet.

Informatie geven én ontvangen

Naast het opleggen van sancties en andere maatregelen richt de NMa zich op een heldere uitleg van de concrete, schadelijke 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 verbeteren. Ondernemingen en consumenten moeten zich ervan bewust zijn dat overtredingen de Nederlandse samenleving jaarlijks veel geld kosten.

De NMa houdt weliswaar gepaste afstand, maar zij probeert wel, daar waar mogelijk, laagdrempelig en transparant te zijn. Om ons werk goed te kunnen doen, geven én ontvangen we graag zoveel mogelijk informatie, onder meer door middel van de NMa-Agenda en de website www.nmanet.nl. Zo kunnen ondernemingen ons vinden. Zij moeten erop kunnen vertrouwen dat hun klachten of vragen goed worden behandeld. Dit is in zekere zin één van de levensaders van de NMa. Speciaal voor de

consument bestaat ConsuWijzer, een samenwerkingsverband tussen OPTA, de Consumentenautoriteit en de NMa. ConsuWijzer draagt bij aan begrijpelijke communicatie richting de consument en biedt hen de mogelijkheid om ook klachten in te dienen (zie www.consuwijzer.nl). Consumenten spelen een niet te onderschatten rol. De economie is in essentie een spel van vraag en aanbod, waarbij de vragers – de consumenten – grote invloed kunnen uitoefenen op het gedrag van de aanbieders – de ondernemingen op de markt.

Markten laten werken vergt vaak verandering. Het kan moeizaam gaan of in een vloeiende beweging en soms zelfs spontaan.



Praktische instrumenten van toezicht

Uitbreiding en versterking van het instrumentarium

Alle activiteiten van de NMa komen voort uit de instrumenten die de verschillende wetten bieden. Het accent ligt in 2008 op de versterking van het instrumentarium van de NMa. Per 1 oktober 2007 heeft de NMa er bevoegdheden bij gekregen. We zien dit als een teken van vertrouwen in het werk dat de NMa de afgelopen 10 jaar heeft verricht. De aanpassingen dragen bij aan de afschrikwekkende werking van het mededingingsrecht.

Aanpassingen van 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 beperkt, 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 (zogenoemde remedies) doen om mededingingsbezwaren van de NMa weg te nemen. In het verleden bestond deze mogelijkheid alleen als de NMa in de tweede fase (vergunning-fase) diepgaand onderzoek verrichtte. De nieuwe Richtsnoeren Remedies 2007 maken het voor ondernemingen bovendien eenvoudiger om bij het indienen van voorstellen te anticiperen op eisen die de NMa stelt. Dit draagt bij aan een efficiënte procedure voor de betrokken ondernemingen.

Toezeggingen

De NMa kan voortaan tijdens een onderzoek naar overtredingen van de Mededingingswet toezeggingen van ondernemingen accepteren en vastleggen in een besluit. Partijen zeggen dan bepaalde gedragswijzigingen toe. Het besluit zorgt ervoor dat de NMa die toezeggingen ook kan afdwingen. Dit instrument heeft als voordeel dat mededingingsbeperkend gedrag wordt voorkomen of beëindigd zonder dat een langdurige en dure procedure nodig is. Toezeggingen worden in beginsel niet geaccepteerd als mededingingsbeperkend gedrag duidelijk het doel was van de onderneming.

Binnentreden in woningen

Met deze bevoegdheid kan de NMa zonder toestemming van de bewoner een woning betreden. Dit is belangrijk, omdat door de toenemende kennis en bewustwording van de mededingingsregels verboden afspraken steeds lastiger op te sporen zijn. Het wordt nu moeilijker om documenten voor de NMa te verbergen. Deze bevoegdheid wordt slechts ingezet na toestemming van de rechter-commissaris, die in principe ook ter plaatse bij het onderzoek aanwezig is.

Bestuurlijke boetes voor feitelijk leidinggevers en opdrachtgevers

De NMa kan boetes opleggen aan bestuurders, managers en andere werknemers van ondernemingen die leiding geven aan of opdracht geven tot overtredingen van de Mededingingswet, zoals kartels. 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. In beginsel legt de NMa alleen een sanctie op als ook de onderneming wordt beboet.

Transparantie over boetes

Onlangs is de nieuwe boetecode van de NMa in werking getreden, waarvan het effect in 2008 merkbaar zal zijn. Met de boetecode in de hand kunnen bij een geconstateerde overtreding van de Mededingingswet of de energie- en vervoerwetten hoge boetes worden opgelegd. 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 bijvoorbeeld boetes opleggen voor het niet nakomen van een toezeggingsbesluit. Transparantie over boetes past bij de gedachte dat toezichthouders vertrouwen schenken aan de markt, maar hard optreden als dat vertrouwen wordt beschaamd.

Nieuw clementieprogramma

Clementie houdt in dat bedrijven of natuurlijke personen vrijstelling of verlaging van een boete kunnen krijgen als zij zelf aan de NMa informatie geven over een kartel 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. Degene die als eerste clementie vraagt, of het nu een bedrijf is of een persoon, kan er

hierdoor zonder boete vanaf komen. Op 10 oktober 2007 zijn nieuwe richtsnoeren clementie van kracht geworden. De NMa streeft ernaar om in 2008 meer clementieverzoeken te ontvangen. Naast het feit dat het nieuwe clementieprogramma een plaats inruimt voor natuurlijke personen, biedt het ook meer voordelen aan snelle aspirant-melders. Advocaten kunnen namens een bedrijf of persoon aftasten of hun cliënt kans maakt op complete boetevrijstelling. Die status is alleen beschikbaar als de NMa nog geen onderzoek is gestart. Als vrijstelling mogelijk is, moet de advocaat op datzelfde moment het clementieverzoek indienen. Als de NMa aangeeft dat die status niet beschikbaar is, is het aan de advocaat en zijn cliënt om te beslissen of zij toch een clementieverzoek indienen.

Civiele handhaving

De NMa werkt binnen het European Competition Network (ECN) samen met de Europese Commissie en andere nationale toezichthouders aan mogelijkheden om civiele handhaving effectiever en doelmatiger te maken. In 2008 publiceert de Europese Commissie een witboek waarin zij een strategie uiteenzet om civiele handhaving verder te bevorderen. Dat is een aanvulling op handhaving door toezichthouders en geeft een onderneming of consument de mogelijkheid zelf een procedure te beginnen als de

mededingingsregels worden overtreden. Zij kunnen zo zelf een grote bijdrage leveren aan de naleving van de wet. Dat verhoogt de afschrikwekkende werking van het mededingingsrecht.

Advocacy als instrument

In sommige gevallen leidt de structuur van een markt tot (mededingings)problemen waar de NMa met haar instrumentarium weinig of niets tegen kan doen. 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. Soms zou nieuwe of verbeterde regelgeving immers kunnen leiden tot beter werkende markten. Vaak moet de oplossing echter evenzeer worden gezocht in een gedragsverandering van marktspelers. De NMa spant zich dan in om die tot stand te brengen. In voorkomende gevallen overleggen we uiteraard met andere toezichthouders op de betrokken markten, aangezien die vaak nuttige kennis en informatie hebben. Er bestaan al samenwerkingsprotocollen en de NMa streeft ernaar in 2008 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. *Advocacy* zal nooit de kerntaak van de NMa worden, maar wij verwachten dat de inzet van het instrument in de toekomst wel zal toenemen. *Advocacy* is in de ogen van de NMa een effectieve en efficiënte aanpak, want mogelijke mededingingsrisico's kunnen daar waar mogelijk al aan de basis worden bestreden. De reacties op het consultatiedocument voor de NMa-Agenda leren dat deze benadering brede steun ondervindt. De verschillende suggesties betreft de NMa in 2008 in haar afwegingen.

We werken aan een gezonde mededingingscultuur en leggen daarom sancties op. Maar soms gaan we in dialoog. We zoeken steeds de beste manier om markten te laten werken.



Aandachtsvelden algemeen mededingingstoezicht

Wijziging in de organisatie

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 kan het concentratietoezicht zo beter mee ‘ademen’ met de conjunctuur. Ook in 2008 legt de grote hoeveelheid fusieaanvragen, met name in de zorgsector, veel druk op de organisatie. De NMa verwacht dat het samengaan van de genoemde directies medio 2008 een feit zal zijn.

Aandachtsvelden

Onze werkwijze heeft tot doel om met een proactieve, programmatische aanpak te komen tot gedragsveranderingen en werkende markten.

Detectiemethoden benoemen onder meer trends, recente ontwikkelingen, marktgedrag en -structuur en de mogelijke risico's daarvan voor een sector. Markten met relatief weinig aanbieders (oligopolies) hebben daarbij nog altijd onze aandacht, al zijn mededingingsrisico's daar niet per definitie aan de orde. We onderhouden contact met de overheid, brancheverenigingen en ondernemers, zodat een realistisch beeld ontstaat van de betrokken markten. De risico's die wij constateren en het economisch belang van markten zijn factoren om onze prioriteiten goed te kunnen bepalen.

De NMa wil graag transparant zijn in de uitvoering van haar wettelijke taken. Met name in het algemeen mededingingstoezicht dienen wij echter altijd een afweging te maken tussen openheid en onderzoeksbelangen. Het verrassingseffect is een wezenlijk onderdeel van een handhavingstrategie. Dat betekent dat de NMa niet alle (deel)sectoren noemt waarop zij in 2008 verwacht op te treden en geen activiteiten specifiek beschrijft. 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 aandacht meer aan deze sector besteedt; we treden op tegen overtreddingen.

Reacties op het consultatiedocument

Opvallend is het relatief grote aantal reacties uit ‘de ICT-sector’, zoals die kort samengevat kan worden genoemd. Deze sector maakt onderdeel uit van het aandachtsveld ‘media en communicatie’, dat enkele jaren prominent op de NMa-Agenda heeft gestaan. Ook in 2008 houdt de NMa interesse in deze sector en treedt op waar dat nodig is, maar zij benoemt dit – gelet op de andere prioriteiten – niet langer als prioritair aandachtsveld. Een dergelijke keuze is inherent aan de onafhankelijke, objectieve positie die de NMa moet innemen.

Aandachtsvelden 2008

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

Zorgsector

In steeds meer zorgsectoren komt ruimte 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 voor verboden afspraken. Een aantal partijen duidt in reactie op de NMa-Agenda op het (inkoop)gedrag van grote partijen; de NMa maakt in 2008 een inschatting van de omvang van de problematiek en grijpt waar nodig in. De NMa werkt wederom intensief samen met de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en blijft aandacht besteden aan het toelichten van de taakverdeling tussen beide autoriteiten. Uiteraard blijven we ook in het fusietoezicht investeren – mede gezien de verlaging van de wettelijke omzetrempels in de zorgsector.



statum trans...
sett...
boek/nota...
Aantal...
- deel...
- koers... EUR
Cum div/rente..
Rente...
Kosten...
Wissels...
-
...
...
...
...

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, met soms relatief weinig (grote) partijen. Het complexe karakter van veel producten maakt de sector relatief non-transparant. Daarom moet de NMa continu aansluiting houden bij ontwikkelingen en haar kennis op een hoog niveau houden.

De NMa besteedt in 2008 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 – zeer 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. 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, dat wil zeggen: relatief weinig spelers, terwijl dat in andere schakels (bijvoorbeeld primaire producenten) doorgaans niet het geval is. Er zijn traditioneel veel samenwerkingsverbanden. Als gevolg van het grote aantal fusies en overnames in deze sector neemt het aantal spelers in verschillende schakels van de productiekolom verder af. 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 ontwikkelingen of sturen bij.

Dat gebeurt uiteraard in een nauwe samenwerking tussen het algemene en het sectorspecifieke toezicht.

Post

In 2008 wordt het laatste deel van de Nederlandse postmarkt – brieven onder de 50 gram – zeer waarschijnlijk geliberaliseerd, vooruitlopend op volledige liberalisering in de gehele EU. Hoewel de beslissing hierover ten tijde van het vaststellen van de NMa-Agenda nog niet definitief was, bereidt de NMa zich erop voor om de postmarkt in 2008 nauwlettend in de gaten te houden. Mogelijke serieuze klachten en signalen zullen adequaat worden opgepakt. Dit gold al voor de delen van de postmarkt die in Nederland reeds geliberaliseerd zijn: pakketpost, ongeadresseerde brievenbuspost, drukwerk en brieven van meer dan 50 gram. Twee landelijke 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. Waar mogelijk of nodig zal de NMa in het toezicht samenwerking zoeken met OPTA.





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 NMa benoemt binnen deze sectoren enkele aandachtspunten voor 2008.

Reacties op het consultatiedocument

De NMa ontving reacties van partijen die onder toezicht staan en van particulieren. Zij wijzen op mogelijkheden om de plannen nader toe te lichten

en doen suggesties voor nader onderzoek. De signalen en vragen worden in behandeling genomen door de DTe en de Vervoerkamer.

Aandachtspunten energie

De NMa wil een betrouwbare en geloofwaardige toezichthouder zijn. Vertrouwen in de werking van de energiemarkt en een betrouwbare energievoorziening 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, de interne Europese markt te realiseren en de betrouwbaarheid van de energievoorziening te waarborgen. 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 en wil Nederland zich ontwikkelen tot gasrotonde van Europa. In 2008 zal daarom veel aandacht worden besteed aan de regulering van en toezicht op de landelijke netbeheerders van gas en elektriciteit. Dit is gericht op 1) borging van de betrouwbaarheid en toereikendheid van de infrastructuur en 2) verdere verhoging van de efficiency en de kwaliteit. 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 kwaliteitsbeersystemen (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. 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 wordt uitgewerkt. 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. De geplande introductie van slimme meters (in 2009) vereist voorbereiding. Naast het vaststellen van tarieven zal het ontwikkelen van het toezicht op de uitrol van de slimme meters en het waarborgen van de consumentenbelangen centraal staan. Daarop aansluitend stellen we een plan van aanpak op dat ingaat op de vraag hoe eventuele risico's op de consumentenmarkt vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd en aangepakt. Daarnaast wordt het toezicht op de vergunningseisen verder versterkt.

Aandachtspunten 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 de juiste toepassing van de voorgescreven 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 spoorwagondernemingen 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 hoofd spoorwegen. Die toets geldt dan voor de jaren 2009 en verder.

Luchtvaartactiviteiten

Schiphol zal 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.

We hechten aan onze
zelfstandigheid en volgen onze
eigen lijn: effectief, slagvaardig
én realistisch.

Tot slot

In de NMa-Agenda 2008 geeft de NMa zoveel mogelijk inzicht in de wijze waarop zij haar toezicht en onderzoek 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 wanneer dat mogelijk is. Wilt u meer weten over de NMa en haar werk en op de hoogte blijven van de laatste ontwikkelingen, bezoek dan regelmatig onze website: www.nmanet.nl.

Den Haag, januari 2008

Colofon

Redactie

NMa

Den Haag

Ontwerp en

realisatie

Vorm en Vent

Amsterdam

Fotografie

Maarten Corbijn

Getty Images

Hein Hage

Kobalt Fotografie

Drukwerk

DrukGoed

Amsterdam

Nederlandse Mededingingsautoriteit

NMa