

NMa Jaarverslag 2008  
*de keuze*



## Kerncijfers NMa 2008

	2006	2007	2008
<b>Mededinging</b>			
<b>Rapporten en boetes</b>			
Aantal mededingingsrechtelijke onderzoeken	26	25	22
Aantal onderzoeken dat is afgedaan middels een rapport	5	4	11
Aantal zaken dat is afgedaan middels de inzet van een ander instrument dan een rapport	7	10	3
Aantal zaken waarin het onderzoek is stopgezet vanwege onvoldoende bewijs	14	11	8
Aantal zaken waarin boete en/of last is opgelegd <sup>1</sup>	13	6	6
Totaal boetes in miljoenen Euro	114,1	9,5	9,0
<b>Klachten en Informele zienswijze</b>			
Afgeronde klachten over overtredingen van de Mededingingswet <sup>2</sup>	112	65	29
Informele zienswijze	22	0	1
<b>Concentraties</b>			
Meldingen van fusies, overnames en joint ventures (concentraties)	135	108	129
Ingetrokken meldingen	5	7	8
Ontheffing van wachtperiode	0	1	2
Besluiten op meldingen concentraties	119	106	119
Vergunning voor concentratie vereist	8	4	4
Vergunningsaanvragen	5	5	3
Ingetrokken Vergunningsaanvragen	3	3	-
Besluiten op vergunningsaanvraag	2	3	2
<b>Vervoer</b>			
<b>Spoorwegwet</b>			
Aantal onderzoeken vervoerkamer	32	10	2
Aantal onderzoeken dat is afgedaan middels een rapport	8	4	-
Aantal zaken dat is afgedaan middels de inzet van een ander instrument dan een rapport	22	3	2
Aantal zaken waarin geen overtredingen zijn geconstateerd	-	3	-
Aantal afgeronde sanctiezaken	5	1	4
Totaal boetes in vervoerzaken in miljoenen Euro	-	-	1,7
Afgeronde klachten over de Spoorwegwet	3	2	7
<b>Wet luchtvaart</b>			
Met besluit afgehandelde aanvragen om oordeel over tarieven	-	3	-
Goedkeuringsbesluit toerekeningsstelsel	-	1	1
<b>Loodsenwet</b>			
Besluiten Loodsenwet	-	-	5
<b>Wp2000</b>			
Zaken gemeentelijke vervoerbedrijven afgerond	1	12	4
Aantal zaken afgerond met rechtsoordeel	1	1	-
<b>Energie</b>			
Methode-besluiten	24	25	8
Uitvoeringsbesluiten	156	74	103
Handhavingsbesluiten	27	10	8
Adviezen aan Minister van Economische Zaken	6	12	16
Geschillenbeslechting <sup>3</sup>	45	64	46
Aantal zaken E waarin boete en/of last is opgelegd	1	2	5
Totaal boetes in energiezaken in miljoenen Euro	0,1	0,3	1,6
<b>Bezwaar</b>			
Afgerond bezwaar in mededingingszaken <sup>4</sup>	125	107	73
Afgerond bezwaar in Energie-zaken	34	44	72
Afgerond bezwaar in Vervoer-zaken	4	2	8
<b>Beroep</b>			
Afgeronde zaken beroep tegen mededingingsbesluiten door Rechtbank Rotterdam <sup>5</sup>	28	33	61
Afgeronde zaken hoger beroep tegen mededingingsbesluiten door CBb	5	10	9
Afgeronde zaken beroep tegen Energie-besluiten door Rechtbank Rotterdam	1	-	-
Afgeronde zaken beroep tegen Energie-besluiten door CBb	20	31	22
Afgeronde zaken beroep tegen Vervoersbesluiten door Rechtbank Rotterdam	-	2	2
<b>Budget en personeel</b>			
Totaal toegekend budget (in miljoenen Euro)	40,6	45,7	44,9
Aantal medewerkers op 31 december	380	392	405
Verhouding man/vrouw	52%/48%	51%/49%	51%/49%
Gemiddelde leeftijd personeel	37	37	37

<sup>1</sup> Er zijn 7 zaken afgerond, waarvan 6 met een boete.

<sup>2</sup> Daling van het aantal klachten is mede het gevolg van een nieuwe klachtenprocedure

<sup>3</sup> Anders dan in voorgaande jaren ziet dit aantal op afgeronde procedures en niet op het aantal behandelde verzoeken.

<sup>4</sup> Waarvan 47 bouwzaken

<sup>5</sup> Waarvan 52 bouwzaken

# De Raad van Bestuur over 2008



Het jaarverslag 2008 van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) beschrijft een bijzonder jaar. Bij de presentatie van de NMa-Agenda, waarin wij onze plannen voor 2008 aankondigden, kozen we het beeld van een vuurtoren omringd door een ruwe zee, als symbool voor zichtbaar, richtinggevend toezicht. Niemand vermoedde dat 2008 zo roerig zou worden. Problemen in de financiële wereld leidden tot een crisis die de reële economie diep raakt.

## **Toezicht in tijden van crisis**

De ontwikkelingen zijn een inbreuk op het vertrouwen dat mensen in essentiële ordeningen en instituties in onze samenleving moeten kunnen hebben. Francis Fukuyama schreef in zijn boek 'Trust' al dat vertrouwen een invloedrijke economische waarde is. Deze tijd laat zien dat het tegenovergestelde minstens even invloedrijk is, namelijk wantrouwen en de angst die daarmee gepaard gaat. Staan mededingingsautoriteiten aan de zijlijn? Nee, er wordt op nationaal, Europees en internationaal niveau met grote realiteitszin naar de voorliggende problemen gekeken. Herstel van het geschonden vertrouwen is een breed gevoelde opdracht. Wat is in zo'n situatie de waarde van de missie 'markten laten werken', die de NMa zichzelf stelt? Het is al vaker gezegd: mededinging staat geenszins in de weg aan een oplossing voor de crisis, maar is juist onderdeel van die oplossing. Ondernemingen die bloot gesteld zijn aan concurrentie zijn robuuster en beter in staat moeilijke economische omstandigheden tegemoet te treden. In de huidige tijd blijkt hoezeer innovatieve ondernemingen van belang zijn voor de slagkracht van de Nederlandse economie. Het falen van de markt als zelfcorrigerend mechanisme, zoals in de financiële sector is gebeurd, betekent nog niet het failliet van marktwerking als één van de drijvende krachten achter de economische ontwikkeling van

Nederland. Dat is een te eenvoudige conclusie. Eén van de lessen is wel dat streng toezicht op markten noodzakelijk is met oog voor bijzonderheden van een markt.

In het recente boek 'Geopolitics of Emotion' beschrijft auteur Dominique Moisi hoe economieën met een 'cultuur van hoop', zoals in Azië, zich sneller ontwikkelen dan economieën die vooral bang zijn om te verliezen wat zij hebben. Mededingingsbeperkend gedrag wordt ook veelal ingegeven door angst. Dat remt ondernemingen die kansen willen benutten, die ook in slechtere economische tijden bestaan. Regulering, concentratietoezicht en het voorkomen van kartels of misbruik van economische machtsposities levert, in samenhang met andere factoren, een bijdrage aan de hoop op betere economische tijden.

### Benadering

Markttoezicht is een samenspel van wetten en economische effecten. Regels zijn bedoeld om de economische realiteit in goede banen te leiden. Daarnaast spelen regelmatig ook andere (publieke) belangen een rol. De NMa volgt daarom geen dogmatische, maar een pragmatische, realistische benadering bij het maken van lastige keuzes en belangenafwegingen. Markttoezicht dient *open minded* te zijn. De belangen van consumenten en afnemers zijn het uitgangspunt.

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 maakt in elke zaak een keuze uit de beschikbare instrumenten. Dat kunnen sancties zijn, maar regelmatig dringen we bijvoorbeeld al in een vroegtijdig stadium aan op wijzigingen in bepaalde regels. We kunnen een steeds verfijnder balans kiezen tussen de verschillende mogelijkheden tot handhaving, 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.

### Verantwoording

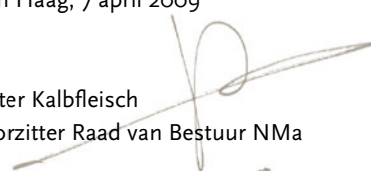
In dit jaarverslag legt de NMa verantwoording af over haar toezicht. Evenals voorgaande jaren staan de geprioriteerde sectoren, de aandachtsvelden, daarbij centraal. Dat waren in 2008: zorg, financiële dienstverlening, de food- en agrisector, energie en vervoer. Op deze manier richt de NMa haar toezicht op sectoren waar het risico op overtredingen het grootst lijkt. De overzichten van de aandachtsvelden worden vergezeld door toelichtende themadelen onder de gemeenschappelijke noemer 'de keuze'. Toezicht houden betekent immers keuzes maken, ondernemen betekent keuzes maken en consumeren betekent keuzes maken.

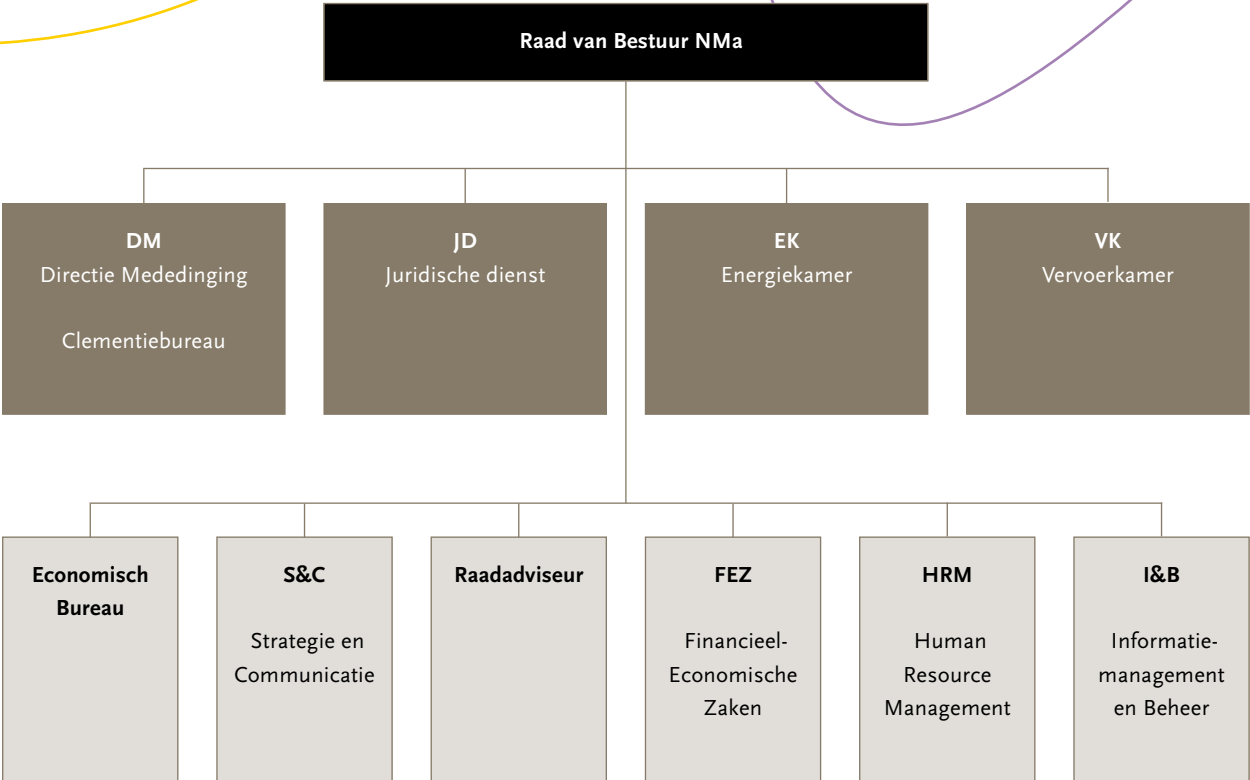
Mede dankzij de vorming van een nieuwe, gecombineerde directie Mededinging was de NMa in 2008 in staat om 22 onderzoeken naar mogelijke overtredingen van de Mededingingswet uit te voeren en daarnaast 129 concentratiemeldingen te behandelen. Er werden door de NMa 154 bezwaren tegen een besluit afgehandeld, waarvan 74 in bouwzaken. De NMa nam in totaal 119 besluiten in energie-zaken. De NMa rondde onder meer 4 sanctiezaken in de vervoersektor af en legde daar voor het eerst een boete op. De NMa legde in totaal ruim € 12 miljoen aan boetes op. De belangrijkste zijn in dit jaarverslag toegelicht. Het totaal-effect van haar optreden (*outcome*) wordt geschat op circa € 700 miljoen. Lees meer in het thema over effecten op pagina 46.

Het is een moeilijk jaar voor de Nederlandse economie. De NMa zal haar toezicht blijven uitvoeren, zoals dat van haar gevraagd wordt, met oog voor de bijzondere economische omstandigheden. De Raad van Bestuur van de NMa spreekt de wens uit dat wij, nu en in de toekomst, markten kunnen laten werken, zodat de slagkracht van de Nederlandse economie zich kan blijven ontwikkelen.

Den Haag, 7 april 2009

Pieter Kalbfleisch  
Voorzitter Raad van Bestuur NMa





# De omgeving van de NMa

6 Hieronder volgt een overzicht van belangrijke ontwikkelingen en activiteiten in de omgeving van de NMa. Het vervolg van dit jaarverslag biedt meer achtergronden bij de zaken die de NMa in 2008 heeft behandeld.

## Samenwerking

Goed toezicht staat of valt met goede samenwerking. Nationaal is in 2008 invulling gegeven aan het streven om met andere markttoezichthouders tot een Code Markttoezicht te komen. Dit komt tot uiting in de ondertekening van een intentieverklaring tot oprichting van het Markttoezichthoudersberaad. Dit beraad vormt de basis voor een structurele samenwerking tussen de deelnemende (markt) toezichthouders – de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), de Consumentenautoriteit, de Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandsche Bank (DNB) en de NMa. Het is de bedoeling om te komen tot meer uitwisseling van kennis, ervaring en informatie op het gebied van (markt) toezicht. Dit initiatief vergroot de efficiency van het toezicht, waardoor toezichtlasten kunnen worden verminderd.

Op Europees niveau maakt de NMa, samen met het Ministerie van Economische Zaken (EZ) bij beleids- onderwerpen, deel uit van het *European Competition Network* (ECN). De NMa is regelmatig vertegenwoordigd in adviescomités waarin besluiten worden genomen over de kartel-, misbruik- en fusiezaken van de Europese Commissie. Daarnaast is de NMa actief in verschillende ECN-werkgroepen en in ECN-expertgroepen waarin de interpretatie van Europees mededingingsrecht wordt afgestemd, zoals prioriteiten voor de handhaving van artikel 82 EG-Verdrag.

De *European Competition Authorities Association* (ECA) is een informeler samenwerkingsverband van mededingingsautoriteiten (inclusief Europese autoriteiten van niet EU-lidstaten, zoals Noorwegen) waarin de ontwikkeling van

het mededingingstoezicht wordt besproken. Binnen de ECA is in 2008 bijvoorbeeld gesproken over *best practices* met betrekking tot toezeggingen en clementie.

In wereldwijd verband is de NMa actief in het *International Competition Network* (ICN) en, samen met EZ, in de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). In 2008 was de NMa binnen het ICN onder andere actief in de werkgroepen *Unilateral Conduct* en *Advocacy*. In deze werkgroepen werken mededingingsautoriteiten samen om te komen tot een eenvormiger toepassing van het mededingingsbeleid en -toezicht. Hiertoe werkte de NMa mee aan papers over *Market Studies*, *Tying and Bundled Discounting* en *Loyalty Discounts & Rebates*.

De OESO vergadert drie maal per jaar over mededingingsbeleid en -toezicht. De NMa heeft onder meer papers geschreven over *monopsony and buyer power*, *cartel jurisdiction issues* en *experience with direct settlements in cartel cases*.

Zoals ieder jaar heeft het vakblad *Global Competition Review* in 2008 een ranglijst opgesteld op basis van het functioneren van mededingingsautoriteiten in de hele wereld. Net als in 2007 werd de NMa drie-en-een-halve ster toegekend, waarmee de NMa een gedeelde negende plaats op de wereldwijde ranglijst inneemt.

## Advocacy en guidance

Adviezen aan overheden (*advocacy*), ondernemingen en consumenten (*guidance*) leveren een belangrijke bijdrage aan effectief toezicht. Een goed voorbeeld van *advocacy* zijn de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen op wijzigingen in wetgeving, die de NMa regelmatig uitvoert. Deze toetsen bezien onder meer de effectiviteit van de wetgeving, met het oog op de toezichtlasten. Ondernemers belden de informatielijn van de NMa in 2008 ruim 2500 keer. De consument wordt bediend door ConsuWijzer, een gezamenlijk initiatief van de Consumentenautoriteit, OPTA en de NMa. De NMa behandelde bijna 25.000 vragen, meldingen en tips via ConsuWijzer.

## Klachtenfunctionaris

In 2008 kwamen twee klachten binnen over het optreden van de NMa. Beide hielden verband met de gang van zaken rondom een onderzoek bij een onderneming. Op de eerste klacht antwoordde de Raad van Bestuur na onderzoek dat deze ongegrond was. In het tweede geval werd de klager in het gelijk gesteld in een bezwaar tegen het achteraf door de NMa uitgegeven persbericht. Voor het overige werd ook deze klacht afgewezen.

## Ontwikkelingen in 2008

Op 5 maart 2008 vierden EZ en de NMa met een congres het tienjarig bestaan van de Mededingingswet. In een jubileumboek met de titel *Trust en Antitrust* gaven diverse auteurs hun visie op tien jaar mededingingstoezicht in Nederland. Onder de sprekers op het congres bevond zich ook de Eurocommissaris voor mededinging, mevrouw Kroes.

### *Scheiding beleid en uitvoering*

De minister van Economische Zaken, mevrouw Van der Hoeven, kondigde bij die gelegenheid aan dat zij de scheiding tussen beleid en uitvoering wilde aanscherpen. Die scheiding wordt in de praktijk uitgewerkt in twee maatregelen:

- Het nieuwe artikel 13 van het herziene Relatiestatoot EZ-NMa 2008 bepaalt dat de Raad van Bestuur voorgenomen nieuwe of gewijzigde uitvoeringsregels aan de Minister voorlegt. De Minister heeft een afkeuringsrecht.
- Beleidsregels van de minister van Economische Zaken ten aanzien van boetes en clementie vervangen de desbetreffende uitvoeringsregels van de NMa. Deze worden naar verwachting in de eerste helft van 2009 gepubliceerd. Behalve deze beleidsregels stelt de Minister ook beleidsregels op ten aanzien van fusies in de zorg en combinatieovereenkomsten. Deze vloeien echter niet voort uit de wens om de scheiding tussen beleid en uitvoering aan te scherpen.

### *Taakstelling*

De NMa valt onder de rijksbrede taakstelling zoals die door het kabinet is uitgevaardigd. De NMa komt in de periode

2008 tot en met 2011 tot een reductie van ongeveer 57 arbeidsplaatsen. Het budget wordt in deze periode gekort met ongeveer € 5 miljoen. De verwachting is dat de taakstelling niet zal leiden tot gedwongen ontslagen, gezien het natuurlijke verloop van personeel. Het plan om deze taakstelling te realiseren is erop gericht om de effectiviteit van zowel het sectorspecifieke als het algemene mededingingstoezicht te waarborgen. De maatregelen die de Raad voorstelt, bieden een evenwichtig pakket van strategische, wettelijke en efficiencymaatregelen. Uiteraard zet dit extra druk op de mate waarin de NMa kan voldoen aan de verwachtingen die politiek en maatschappij van haar toezicht hebben. Uitbreidingen op grond van nieuwe wettelijke taken staan overigens los van deze taakstelling.

### *Aanbevelingen Algemene Rekenkamer*

De Rekenkamer deed in haar onderzoek uit 2007 een aantal aanbevelingen aan de NMa. Daaruit voortvloeiend publiceerde de NMa recent op haar website meer informatie over de toepassing van enkele (alternatieve) handhavinginstrumenten. In het kader van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (nog niet vastgesteld) voert de NMa een inventarisatie uit van de doorlooptijden van haar zaken. De doorlooptijden laten over de gehele linie een significante verbetering zien. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Rekenkamer geeft de NMa hierover meer informatie op de website [www.nmanet.nl](http://www.nmanet.nl).

### *Ontwikkelingen Mededingingswet*

De Tweede Kamer behandelt een initiatief wetsvoorstel over verruiming van de zogeheten bagatelbepaling in de Mededingingswet (artikel 7 Mw). Bij het ter perse gaan van dit jaarverslag was de uitkomst van die discussie nog niet bekend. Minister van der Hoeven heeft aangekondigd te streven naar een duaal stelsel waarin personen die de Mededingingswet overtreden onder het strafrecht kunnen worden vervolgd en ondernemingen onder het bestuursrecht blijven vallen. Thans vindt overleg plaats over de praktische uitwerking van die plannen. De NMa beschouwt een duaal stelsel als een kans om de effectiviteit van het toezicht verder te versterken, omdat de afschrikwekkende werking van het toezicht groter wordt als personen kunnen worden vervolgd.

# Hoe gaat de NMa om met publieke belangen?

8

Concurrentie is een basisprincipe van een vrijemarkteconomie en daarmee van de Nederlandse maatschappij. De NMa houdt toezicht op het concurrentieproces, daar waar de overheid marktwerking gewenst acht, en opereert dus middenin de samenleving. Dat betekent dat zij niet de ogen kan sluiten voor andere publieke belangen die tegelijk met concurrentie hun effecten uitoefenen op markten.

## Publieke belangen

Er is sprake van een publiek belang als de overheid zich de behartiging ervan aantrekt uit de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht zou komen. De huidige financiële en economische crisis laat zien hoe publieke belangen op een markt grote invloed kunnen hebben. Dat is in dit geval financiële stabiliteit, maar het kan ook gaan om bijvoorbeeld milieu, veiligheid of kwaliteit (bijvoorbeeld van de zorg).

## De rol van mededinging

Mededinging blijft een essentiële prikkel. Het maakt ondernemingen robuuster en dat is een waardevolle eigenschap. Concurrentie leidt tot innovatie, meer keuzemogelijkheden, hogere kwaliteit en gunstiger prijzen voor consumenten. Dat zijn wenselijke ontwikkelingen, ook in markten waar andere publieke belangen een zwaarwegende rol spelen.

Mededingingsbeperkingen blokkeren die ontwikkelingen en zouden dus een allerlaatste redmiddel moeten zijn om publieke belangen te waarborgen.

Het zijn deze gedachten die ten grondslag liggen aan de taken die de wetgever de NMa heeft meegegeven. Daarom heeft de NMa als missie 'markten laten werken'. In de meeste gevallen leidt het proces van vraag en aanbod op een markt tot wenselijke uitkomsten. Het is de taak van de NMa om te beoordelen in hoeverre het borgen van een bepaald publiek belang een gerechtvaardigde reden kan zijn om de werking van dat proces in te perken. Deze beoordeling moet niet lichtvaardig worden opgevat.

## Verifieerbare gegevens

Het mededingingsrecht biedt gelukkig voldoende aangrijpingspunten om publieke belangen mee te wegen als de markt daar zelf te weinig bescherming voor biedt. De jurisprudentie, zoals bijvoorbeeld het zogeheten Wouters-arrest, geeft daarvoor handvatten. In dat arrest gaf het Europese Hof van Justitie een oordeel over de vraag of de Orde van Advocaten regels mag stellen ter bescherming van de grondbeginselen van de beroepsgroep. Dat mag, mits er objectieveerbare en verifieerbare gegevens zijn, die aantonen dat bepaalde afspraken of gedragingen daadwerkelijk bijdragen aan de bescherming van een gerechtvaardigd (publiek) belang. Ook is het belangrijk dat die bescherming niet op een minder beperkende manier kan worden vormgegeven. Economische inzichten dragen ook bij aan de beoordeling. De wet biedt de ruimte om afspraken goed te keuren die aantoonbaar economische voordelen met zich brengen. De NMa baseert haar oordeel op feiten en niet op aannames.

## Zorgsector als voorbeeld

De zorgsector is een goed voorbeeld. De NMa zal nooit zonder meer af kunnen gaan op de enkele verwachting van fuserende of samenwerkende partijen dat hun handelingen de kwaliteit van de zorg (zullen) verhogen. Daarvoor is het belang van mededinging, en het risico van beperkingen, te groot. De wetgever heeft immers zowel het principe van concurrentie als het belang van kwaliteit van zorg in de wetgeving verankerd. Naarmate markten complexer worden en zwaarwegender publieke belangen een rol spelen, neemt de intensiteit van overheidstoezicht toe. Daarom richt de NMa zich, ter onderbouwing van de feiten, onder meer tot de NZa en de Inspectie Gezondheidszorg, instanties die specifiek toezicht houden op de zorgsector. Die aanpak garandeert een gedegen oordeel over de weging van andere publieke belangen en mededinging.

## Zorgvuldige afweging mogelijk

Als zich ingrijpende ontwikkelingen en veranderingen voordoen op een markt, zoals banken die in de problemen komen, of schaalvergroting in de zorg, neemt de roep om bescherming van publieke belangen toe. Dat is begrijpelijk en in veel gevallen ook terecht. Het mededingingsrecht voorziet op allerlei manieren in een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen, zodat slechts in het uiterste geval door middel van nieuwe wetgeving hoeft te worden ingegrepen in het proces van concurrentie.



# Algemeen

---

---

---

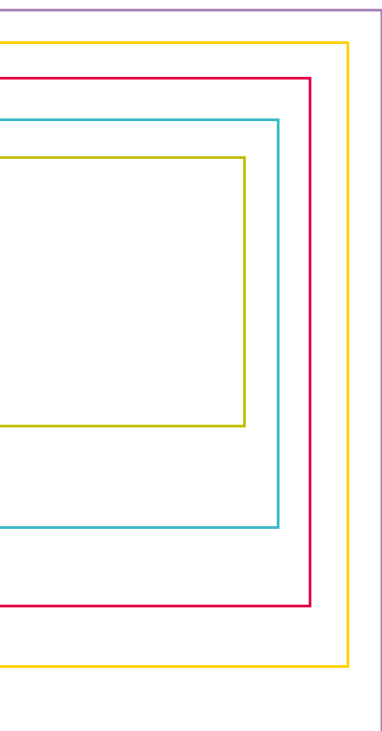
9

‘Markten laten werken’ is de missie van de NMa. Dit deel geeft een overzicht van een breed spectrum van markten waarmee de NMa zich in 2008 heeft beziggehouden. De sectoren die in de NMa-Agenda 2008 als aandachtsvelden zijn benoemd, komen aan de orde in de volgende delen.

## Fusies en overnames

*Groen licht voor overname Gouden Gids door De Telefoongids*  
De Telefoongids mag de Gouden Gids overnemen. De NMa heeft deze overname na diepgaand onderzoek goedgekeurd. Uit het onderzoek bleek dat de huidige onderlinge concurrentie tussen beide gidsen beperkt is. Er zijn weinig adverteerders die zeggen over te stappen naar de andere gids als de prijzen verhoogd worden. Ook het aantal adverteerders, dat bij prijsverhogingen in het verleden daadwerkelijk is overgestapt naar de andere gids, is laag.

Uit het onderzoek blijkt verder dat het gebruik van papieren gidsen de laatste jaren aanzienlijk is gedaald doordat gebruikers vaker kiezen voor online zoekalternatieven. De NMa denkt dat adverteerders de gebruikers op termijn gaan volgen. Een aanzienlijk deel van de adverteerders gaf aan bij een prijsverhoging te overwegen om over te stappen naar andere (online) media of in zijn geheel te stoppen met adverteren in de gidsen. De NMa constateerde verder dat een kleine groep adverteerders nadeel kan ondervinden van de overname. Deze groep is echter beduidend kleiner dan de groep die erop vooruit zal gaan. Hierbij speelt een rol dat na de overname beide gidsen uiterlijk in 2009 als één gids bij consumenten op de mat vallen. Een samengevoegde gids biedt gebruikers alle informatie en zal naar verwachting tot een groter gebruik leiden voor adverteerders. De websites van Gouden Gids en De Telefoongids zijn al samengevoegd. Inmiddels is door iLocal een procedure gestart tegen de vergunningverlening.



### *NMa onder voorwaarden akkoord met joint venture KPN-Reggefiber*

De NMa heeft onder voorwaarden groen licht gegeven aan de door KPN en Reggefiber op te richten joint venture. De joint venture legt de komende jaren glasvezelnetwerken aan voor Nederlandse consumenten waarmee het mogelijk zou moeten worden om diensten aan te bieden die hoge bandbreedtes vereisen, zoals high definition televisie. De NMa is, na consultatie van marktpartijen, akkoord gegaan met het voorstel van KPN en Reggefiber. De NMa had bezwaren tegen de oorspronkelijke plannen, omdat gevreesd werd dat de joint venture onvoldoende prikkels zou hebben om andere telecombedrijven toe te laten tot de (aan te leggen) glasvezelnetwerken. KPN en Reggefiber hebben deze vrees weggenomen door te garanderen dat andere telecombedrijven op non-discriminatoire wijze toegang tot het netwerk van de joint venture krijgen en tegen een redelijk tarief. Als de joint venture de voorwaarden niet naleeft, kunnen afnemers die toegang willen tot het glasvezelnetwerk een klacht indienen bij de NMa.

De NMa heeft bij de beoordeling van deze zaak intensief samengewerkt met de OPTA, die de NMa in deze zaak heeft geadviseerd. Tevens zijn de (ontwerp)beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang van OPTA in overleg met de NMa tot stand gekomen. De NMa heeft deze (ontwerp)beleidsregels betrokken bij de beoordeling van de joint venture. De samenwerking met OPTA is überhaupt hecht. De NMa adviseerde OPTA in 2008 bijvoorbeeld over zes marktanalysebesluiten.

#### *Nader onderzoek naar joint venture in industriewatersector*

De waterbedrijven Evides Industriewater en Waterleiding Maatschappij Limburg (WML) mogen van de NMa vooralsnog geen joint venture oprichten. Evides Industriewater levert industriewater in de provincies Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant en Groningen. WML is actief in de provincie Limburg.

Partijen leveren drinkwater in grote delen van Nederland en houden zich bezig met afvalwaterzuivering en de levering van industriewater. Volgens de NMa kan de oprichting van de joint venture Evilim leiden tot een zo sterke marktpositie

dat er te weinig keuze overblijft voor afnemers op de markt van de productie en levering van hoogwaardig industrie-water. Het gaat hierbij om afnemers die hun waterbehoefte niet in eigen beheer regelen. Als de ondernemingen de oprichting van deze joint venture willen doorzetten, moeten ze een vergunning aanvragen.

### **Handhaving**

#### *Boete wegens niet tijdig melden van een overname*

De NMa heeft boetes opgelegd van € 315.000 en € 92.000 aan respectievelijk Henal N.V. en Schilde Beheer B.V. wegens het niet tijdig melden van de overname van Pacton B.V. Pas na het sluiten van de overeenkomst, die boven de wettelijke omzetrempels uitkwam, hebben de ondernemingen de overname bij de NMa gemeld. Het is verboden een overname te realiseren voordat het voornemen daartoe aan de NMa is gemeld. Het was de eerste keer dat de NMa een boete oplegde op basis van de uitgebreidere boetebevoegdheden die van kracht zijn geworden met het wijzigen van de Mededingingswet op 1 oktober 2007. De maximale boete voor het niet melden van een voorgenomen fusie is hierdoor verhoogd van € 22.500 naar € 450.000 of, indien dat meer is, 10 procent van de omzet van de onderneming. Beide partijen hebben bezwaar aangetekend.

#### *Ontduiken van een boete loont niet*

Het ontduiken van een boete die de NMa heeft opgelegd, loont niet. In een zaak waarin een bouwbedrijf stelde de opgelegde boete niet te kunnen betalen, constateerde de NMa dat gelden uit het bedrijf waren verdwenen en dat het bedrijf enkele onroerende zaken ogenschijnlijk onder de marktprijs had overgedragen aan een zusterbedrijf. De NMa spande daarop een rechtszaak aan tegen de directeur van het bouwbedrijf en stelde dat sprake was betalingsonwil. De Rechtbank Den Bosch achtte niet bewezen dat sprake was van betalingsonmacht, zoals door het bouwbedrijf was gesteld. De directeur is veroordeeld tot het betalen van de boete plus alle aan het proces verbonden kosten. Door de directeur is hoger beroep ingesteld.

#### *Boete voor verbreken verzegeling*

De NMa heeft aan Sara Lee Household & Bodycare Nederland B.V. een boete opgelegd van € 269.000, omdat zegels die 's avonds door NMa-medewerkers op een deur waren aangebracht de volgende dag verbroken waren. De NMa verzegelt ruimtes als het onderzoek ter plaatse nog niet is afgerond. Op deze wijze kan het onderzoek de volgende dag worden voortgezet zonder risico op verlies of beschadiging van het aanwezige onderzoeksmateriaal. Het is de eerste keer dat de NMa een boete heeft opgelegd wegens het verbreken van een verzegeling. De NMa kan sinds 1 oktober 2007 zelf boetes opleggen als zegels verbroken zijn. De maximale boete voor deze overtreding bedraagt € 450.000 of 1 procent van de omzet van de betrokken onderneming. Hierdoor heeft de NMa een afschrikwekkend instrument in handen als een onderzoek wordt tegengewerkt. Voorheen moest de NMa aangifte doen bij de politie.

#### *Leveranciers van verkeerslichten krijgen boete*

Vijf leveranciers van verkeersregeltoestellen en verkeersregelininstallaties hebben van de NMa een boete gekregen van in totaal ruim € 437.539 voor het maken van kartelafspraken vanaf januari 1998 tot en met december 2003. Dit is de laatste zaak waarbij de NMa bouwondernemingen naar aanleiding van de zogeheten 'bouwfraudeaffaire' de mogelijkheid heeft geboden deel te nemen aan de versnelde sanctieprocedure. Deze procedure stelde de bedrijven in staat snel 'schoon schip' te maken. Door één partij is bezwaar aangetekend.

#### *NMa publiceert film over clementie*

De NMa ontving in het afgelopen jaar een aanzienlijk aantal clementieverzoeken. Het indienen van een clementieverzoek bij de NMa kan leiden tot boetevermindering of zelfs volledige kwijtschelding als deelnemers aan een kartel hun betrokkenheid tijdig aan de NMa opbiechten en informatie verstrekken waarmee het kartel kan worden opgespoord. Dit principe is nog eens stevig onder de aandacht gebracht in een speciale voorlichtingsfilm over de clementieregeling. De film is via de website van de NMa te downloaden.

#### *NMa blijft bouwsector scherp in de gaten houden*

Alle kartelzaken tegen bouwondernemingen die de mogelijkheid hadden aan de versnelde procedure deel te nemen, heeft de NMa inmiddels afgerond. Eind juli heeft de Rechtbank Rotterdam uitspraak gedaan in 18 zaken van bouwondernemingen die beboet zijn voor deelname aan het systeem van vooroverleg bij aanbestedingen in de GWW-sector. In 16 zaken heeft de rechtbank de boetes gehandhaafd. In één zaak heeft de rechtbank de boete naar beneden bijgesteld. In een andere zaak heeft de rechtbank geoordeeld dat de NMa de zaak eerst alsnog in bezwaar moet behandelen. Op dit moment lopen in enkele tientallen zaken nog beroepsprocedures bij de rechtbank en het CBb.

De NMa deed in 2008 een opinieonderzoek in de bouwsector. Ruim 500 respondenten die actief zijn in de bouwwereld werden bevroegd. De conclusie is dat de aanpak van de bouwfraude heeft geleid tot een andere manier van werken in de bouwsector als geheel. Toch zijn er aanwijzingen dat prijsafspraken nog niet tot het verleden behoren. Dat blijkt bijvoorbeeld uit rapporten die in 2008 zijn opgemaakt in de schilderbranche. De NMa greep halverwege dit jaar ook in bij een aanbesteding door een Nederlandse gemeente. Naar aanleiding van een signaal over mogelijke kartelafspraken gaf de NMa een waarschuwing aan de betrokken bouwondernemingen. Vervolgens heeft de gemeente de opdracht kunnen verlenen tegen een aanmerkelijk lager bedrag dan in de eerdere aanbestedingsronde mogelijk was. De NMa blijft de ontwikkelingen daar volgen.

# De rechter toetst

12

In 2008 zijn in de bouwzaken de eerste gerechtelijke uitspraken gedaan. De rechtbank Rotterdam oordeelde over de deelsectoren grond-, weg- en waterbouw (GWW) en installatie. Deze zaken komen voort uit de “schoon-schip-oproep” van de regering en de NMa.

## Versnelde procedure bouw

Een relatief groot aantal ondernemingen verzocht in reactie hierop om clementie. Om die stroom efficiënt en zonder lange procedures te behandelen, ontwikkelde de NMa in 2004 de zogeheten ‘versnelde sanctieprocedure’. Na het vaststellen van het sanctierapport konden ondernemingen hiervoor kiezen in plaats van het volgen van de standaard sanctieprocedure. Ondernemingen zagen in de versnelde procedure af van enkele individuele rechten. Zij betwistten niet de feiten en de overtreding uit het rapport. Zij zagen bovendien af van hun recht op inzage in een individueel bewijsdossier. Ze kregen dan 15% reductie van hun boete.

### *Versnelde procedure gerechtvaardigd*

De rechtbank Rotterdam oordeelde voor de GWW-sector dat deze versnelde procedure gerechtvaardigd was en geen afbreuk doet aan de rechten van verdediging van de ondernemingen. De bouwondernemingen hebben immers, goed voorgelicht, geheel vrij hun keuze voor de versnelde sanctieprocedure kunnen maken.

Ook de wijze waarop de boetes in de schoon-schip-zaken zijn vastgesteld

– aangepast aan de situatie – heeft de goedkeuring van de rechtbank. De rechtbank is alleen kritisch op de beoordeling van de specifieke omstandigheden van enkele ondernemingen en vraagt zich af of deze voldoende tot uitdrukking zijn gekomen in de hen opgelegde boete. In één zaak verlaagde de rechtbank daarom de boete. In 24 van de 27 GWW-zaken was het oordeel van de rechter positief voor de NMa. In 18 zaken werd hoger beroep ingesteld.

### *Clementiebeslissing gerechtvaardigd*

De rechtbank oordeelde voor het eerst over het clementie-instrument van de NMa, naar aanleiding van boetes in de installatiesector. Centraal stond de vraag of de NMa in deze specifieke sector al zoveel eigen (ambtshalve) onderzoek had gedaan, voordat de ondernemingen om clementie vroegen, dat er ‘slechts’ 40% clementiekorting op de boete kon worden verleend (in plaats van 50% in andere bouwsectoren). De rechtbank vond deze beslissing gerechtvaardigd. Partijen gingen in hoger beroep.

## Mobiele operators

Voor belangrijk nieuws over sancties in kartelzaken is het wachten op de uitspraak van het Hof van Justitie in Luxemburg naar aanleiding van prejudiciële vragen van het CBB in de zaak van de mobiele operators. Het CBB stelde onder meer de vraag of de bewijsregels uit het Europese mededingingsrecht (het Anic-arrest) ook de nationale rechter binden. De vraag is of de nationale rechter de nationale bewijs-

regels mag volgen of het bewijsvermoeden uit het arrest moet volgen. Dat is een keuze die het CBB niet wil maken zonder het Hof van Justitie daarover te raadplegen. Ook voor andere zaken die bij het CBB liggen, is de prejudiciële uitspraak in deze zaak van belang.

## Voldoende onderzoek in zaak AUV

In de zomer van 2008 bevestigde het CBB de uitspraak van de rechtbank Rotterdam in de zaak AUV. De leveringsweigering aan enkele dierenartsen door de dierenartsencoöperaties en groothandel voor dierengeneesmiddelen AUV en Aesculaap is een voorbeeld van een afspraak met een mededingingsrechtelijk verboden doel. Het onderzoek van de NMa naar de context van de overtreding was voldoende om tot deze conclusie te komen. De duur van het totale onderzoek had volgens het CBB wel een redelijke termijn overschreden. Daarom werden de boetes voor AUV en Aesculaap verlaagd naar € 7.760.000, respectievelijk € 200.000.

## Onvoldoende onderzoek in zaak psychotherapeuten

In een zaak van drie verenigingen van (vrijgevestigde) psychologen en psychotherapeuten oordeelde het CBB juist dat de NMa onvoldoende onderzoek naar de context had verricht om een overtreding met een mededingingsbeperkend doel vast te kunnen stellen. De NMa had aan de hand van feitenonderzoek moeten bekijken welke rol huisartsen respectie-

	Mededingingswet (Mw)	Mw regulier	Mw bouw	Energie	Vervoer
	(totaal 39)	(9 zaken)	(30 zaken)	(totaal 18)	(totaal 1)
Rechtbank (Rb)	33	3	30	-	1
College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb)	6	6	-	18	-
Gewonnen	Rb 29 CBb 5	Rb 2 CBb 5	Rb 27 CBb -	CBb 12	-
Verloren	Rb 4 CBb 1	Rb 1 CBb 1	Rb 3 CBb -	CBb 5	-
Overig/deels in stand	-	-	-	CBb 1*	Rb 1*

Tabel 1: Het oordeel van de rechter in cijfers

\* Deels in stand/ deels niet in stand (beoordeling van de overtreding in stand gelaten, maar boete omlaag of overtreding deels in stand etc.)

velijk zorgverzekeraars spelen in de (ontluikende) markten. Het feit dat er sinds de introductie van marktwerking juridisch ruimte voor concurrentie bestaat, is onvoldoende om prijsadviezen aan leden zonder meer als verboden te kwalificeren. Het CBb verlangt een op concrete feiten gebaseerde analyse van de marktwerking in de zorgsector.

### Staatssteun of geen staatssteun?

Het CBb oordeelde in 2008 eveneens in een bijzondere zaak over tennisparken: Blovo Boontje. Daarin probeerde de NMa een scheiding aan te brengen

tussen 'gewone' mededingingszaken en staatssteunzaken. Anders dan het Europees Verdrag kent de Mededingingswet geen regels voor het (selectief) bevoordelen door overheden van bepaalde ondernemingen boven andere ondernemingen. Dat zou naar Europees recht staatssteun zijn. Toch komt dit soort verstoringen van de marktverhoudingen door de overheid in de praktijk wel voor. De NMa verduidelijkte in haar besluit deze ontbrekende bevoegdheid om zo aan te geven dat zij dit type klachten niet kan behandelen. Het CBb deelt dit standpunt van de NMa niet. Zodra het om (potentiële)

economische activiteiten gaat, handelt de overheid volgens het CBb alsof zij een onderneming is en niet langer als een overheidsinstantie. De NMa is dan bevoegd om de klacht onder de Mededingingswet te beoordelen.

### Hoge Raad bevestigt standpunt NMa over wettelijke rente

De Hoge Raad boog zich in 2008 voor het eerst over een zaak van de NMa. Op 11 juli 2008 heeft de Hoge Raad het langlopende geschil over de begindatum voor de berekening van wettelijke rente over NMa-boetes in het voordeel van de

NMa beslist. De begindatum ligt dertien weken na bekendmaking van het sanctiebesluit. Rechtsmiddelen tegen een sanctie leiden er niet toe dat de boete plus wettelijke rente niet verschuldigd is, maar schorsen alleen de betalingsverplichting van de onderneming.

### Concentratiecontrole

*Resoluut optreden tegen niet tijdig melden van een fusie gerechtvaardigd*

De rechtbank Rotterdam deed de eerste keer een uitspraak over de problematiek van *gun-jumping* in de zaak Airfield/Chellomedia. De NMa treedt resoluut op als een fusie tot stand wordt gebracht voordat een melding bij de NMa heeft plaatsgevonden en goedkeuring is gegeven. Als de NMa dat niet zou doen, wordt het preventieve karakter van concentratiecontrole uitgehold. De rechtbank onderschrijft deze keuze van de NMa na een uitvoerige analyse van het overgaan van de zeggenschap in deze fusie.

### Energiesector

*NMa bepaalt reguleringsmethode*

Het CBB oordeelde over het methodebesluit regionale netbeheerders gas voor

de tweede reguleringsperiode en het methodebesluit Gas derde reguleringsperiode in voorlopige voorziening. De NMa mag van het CBB de reguleringsmethode bepalen, zolang deze voldoende transparant en gemotiveerd is. Aan de rechtmatigheid van de methode van de NMa doet niet af dat de netbeheerders liever een andere methode zouden willen zien.

*CBB kritisch over invullen van bevoegdheden door de NMa*

Het CBB blijft kritisch ten aanzien van het invullen van bevoegdheden van de NMa en de uitleg van wettelijke vereisten. In de zaak over Strijp stelde het CBB dat de NMa als geschilbeslechter niet bevoegd is als twee netbeheerders een geschil hebben over de vraag wie de gerechtigde netbeheerder is. Volgens het CBB hoort een uitleg van de zogeheten Gebiedsindeling te worden gegeven in een bindende aanwijzing ex artikel 5 Elektriciteitswet.

*CBB bevestigt uitleg belanghebbendenbegrip*

Het CBB blijft scherp op het belanghebbendenbegrip toetsen en bevestigde wederom dat netbeheerders vrijwel altijd belanghebbenden zullen zijn. Voor *gasshippers* hanteert het CBB niet een

vergelijkbare groepsbenadering. Het CBB is het met de NMa eens dat *shippers* geen voldoende individueel belang hebben kunnen onderbouwen ten aanzien van het balanceringsregime voor gas. Dat ligt volgens het CBB anders voor Gasterra, dat als enige *shipper* in de minst gunstige regeling viel ('de derde tolerantieschijf').

### Vervoersector

Schiphol hanteert een kosten-toerekeningssysteem voor het gebruik van de luchthaven door luchtvaartmaatschappijen. De goedkeuring van dat systeem door de NMa heeft vrijwel ongeschonden de toets van de rechtbank Rotterdam doorstaan. De wijze van regulering van Schiphol kent geen Europese oorsprong en geschiedt op relatief grote afstand. De (preventieve) controle op het systeem door de NMa is diepgaand geweest en kan de kritische toets van de rechter doorstaan.

# Zorg



De zorgsector is al langere tijd een aandachtsveld van de NMa. In 2008 werd, naast opsporing, veel geïnvesteerd in fusietoezicht. Een belangrijke reden daarvoor is het feit dat per 1 januari de omzeldrempels voor de meldingsplicht van concentraties bij de NMa voor ziekenhuizen, AWBZ-instellingen en andere zorgaanbieders zijn verlaagd van € 113 miljoen naar € 55 miljoen gezamenlijke omzet. Dat betekent dat er meer fusies moeten worden gemeld bij de NMa. In 2008 heeft de NMa 31 fusiemeldingen in de zorg ontvangen.

15

## Fusies en overnames

### *Eisen aan fusie Eveen, Philadelphia en Woonzorg*

De NMa heeft voor het eerst een fusie beoordeeld tussen twee zorgaanbieders – Eveen en Philadelphia – en een woningcorporatie – Woonzorg Nederland (Woonzorg). Eveen en Philadelphia zijn onder meer actief op het gebied van verzorgingshuiszorg, verpleeghuiszorg, thuiszorg en gehandicaptenzorg. Woonzorg is actief op het gebied van realisatie en verhuur van woningen, verzorgingshuizen en verpleeghuizen.

De NMa heeft eisen gesteld aan de fusieplannen, omdat de oorspronkelijke voornemens op mededingingsbezwaren stuitten. In een aantal delen van de provincie Groningen en de Zaanstreek kon de concurrentie te zeer worden beperkt. In deze gebieden is Eveen of Philadelphia reeds actief op het gebied van verzorgingshuiszorg en/of verpleeghuiszorg. Tegelijkertijd zijn in deze gebieden de concurrenten van Eveen en Philadelphia als huurder van verzorgings- en verpleeghuizen afhankelijk van Woonzorg. De fusiecombinatie zou dus het marktaandeel dat door deze concurrenten behaald wordt in de toekomst kunnen beïnvloeden. Huisvesting vormt voor hen immers een essentieel onderdeel van de dienstverlening. In het ergste geval zou

de fusiecombinatie dan een zodanig groot marktaandeel kunnen verkrijgen, dat de concurrentie wordt geschaad. Als Woonzorg in die betrokken gebieden elf verpleeg- en/of verzorgingshuizen, in gebruik bij concurrenten, zou afstoten, zouden de mededingingsproblemen zijn weggenomen. Door het afstoten behoudt de consument voldoende keuzevrijheid en blijft de concurrentiedruk in de markt hoog genoeg. Eind juni heeft voormalig Minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) een verdere integratie van Woonzorg Nederland met de zorginstellingen tegengehouden. Zij vond dit strijdig met regelgeving waarin staat dat woningcorporaties geen zorgtaken op zich mogen nemen.

#### *Eisen aan overname ThuishulpNederland door Asito*

Bij een melding van een fusie in de thuiszorg in het oosten van het land heeft de NMa eisen gesteld aan de overname van ThuishulpNederland door Asito Dienstengroep (ADG). ThuishulpNederland is onderdeel van Stichting Evean Groep en is uitsluitend actief op het gebied van huishoudelijke verzorging. De NMa zag problemen ontstaan als gevolg van de fusie in de gemeente Zwolle waar de marktpositie te sterk zou worden. Als gevolg van deze constatering hebben partijen overlappende huishoudelijke activiteiten in de gemeente Zwolle afgestoten en overgedragen aan zorginstelling Stichting De Nieuwe Zorg Thuis. Deze beslissing voorkomt dat de positie van ThuishulpNederland in Zwolle tot mededingingsproblemen zou leiden.

#### *Eisen aan fusie Cordaan en Amsterdam Thuiszorg*

De NMa heeft eisen gesteld aan de fusie tussen Stichting Amsterdam Thuiszorg en Stichting Cordaan Groep. Nadat Amsterdam Thuiszorg een kwart van haar activiteiten op het gebied van huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging en verpleging en begeleiding had afgestoten, is de NMa akkoord gegaan met de voorgenomen fusie.

#### *Fusies in de vergunningsfase*

In augustus 2007 heeft de NMa aangegeven het samengaan van Stichting AMC de Meren en Stichting JellinekMentrum nader te willen onderzoeken. Na uitgebreid onderzoek in de vergunningsfase heeft de NMa in april 2008 haar goedkeuring verleend aan deze fusie in de geestelijke gezondheidszorg.

Volgens de NMa kan de concentratie van Stichting ZorgAccent & Thuiszorg Noord West Twente, Stichting Sutfene, Stichting Carinova Leiboorn Groep en Stichting Vèrian de concurrentie belemmeren op de markten voor huishoudelijke verzorging, persoonlijke verzorging en verpleging, kraamzorg en (psycho-geriatrische en somatische) verpleeghuiszorg. De NMa heeft daarom in de zomer van 2008 besloten dat voor het tot stand brengen van deze fusie een vergunning is vereist. De NMa zal in de vergunningsfase nader onderzoek doen naar de exacte gevolgen van de fusie op de concurrentie. Deze vergunningaanvraag is eind 2008 door partijen ingediend. Lees meer in het thema over zorgfusies op pagina 24.

## Handhaving

### *Miljoenenboetes in de thuiszorg*

In 2003-2004 is er marktwerking in de thuiszorg geïntroduceerd via wijzigingen in de volksverzekering voor bijzondere zorg AWBZ. Sinds 2007 wordt huishoudelijke hulp in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) aanbesteed via de gemeentes. De wetgever heeft marktwerking in de thuiszorg ingevoerd om de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorg te verbeteren en om de zorg betaalbaar te houden. Uitgangspunt was dat ondernemingen in de zorg zich bij het aanbieden van hun diensten met name richten op de cliënten en hun best doen om de gunst van de cliënt. Uiteraard is hierbij samenwerking tussen zorgaanbieders nog steeds mogelijk. De NMa heeft aangegeven dat samenwerking door verschillende zorgverleners in ketens doorgaans geen enkel probleem is, tenzij het leidt tot uitsluiting.

De NMa heeft thuiszorgorganisaties in Kennemerland en in 't Gooi boetes opgelegd, omdat zij afspraken hebben gemaakt over het beperken van de onderlinge concurrentie. De ondernemingen hebben activiteiten aan elkaar overgedragen en afspraken gemaakt over wie in welk gebied zijn diensten aanbiedt. Cliënten werden daarbij onderling doorverwezen. Cliënten hebben dan niets meer te kiezen. Instellingen worden niet geprikkeld om doelmatiger en klantgerichter te werken en te vernieuwen, want ze zijn vanwege hun onderlinge afspraken toch al verzekerd van hun cliënten-



bestand. Uit stukken van partijen blijkt dat de beboete thuiszorginstellingen er bewust voor kozen om samen te opereren, in plaats van met elkaar te concurreren. In Kennemerland zijn Stichting Viva! Zorggroep en Zorgbalans beboet, voor respectievelijk € 4.003.000 en € 800.000. In 't Gooi kregen Stichting Thuiszorg Gooi en Vechtstreek (TGV), Vivium en Hilverzorg boetes van respectievelijk € 1.621.000, € 816.000 en € 611.000. De overgang naar meer marktwerking vraagt om aanzienlijke aanpassingen van de zorginstellingen. Dit is voor de NMa mede aanleiding de boetes te matigen. De NMa is van oordeel dat boetes geen averechts effect op deze vernieuwing mogen hebben. Partijen hebben bezwaar aangetekend.

#### *Toezeggingsbesluit in de kinderopvang*

Ondernemingen kunnen sinds 1 oktober 2007 bij de NMa een toezegging indienen. Kort gezegd betekent dit dat zij hun gedrag, dat mogelijk in strijd is met de Mededingingswet, aantoonbaar staken of niet (meer) vertonen. De NMa heeft in de kinderopvang in juni 2008 haar eerste toezeggingsbesluit genomen. Ouders in Amsterdam werden mogelijk in hun keuze beperkt doordat vijf Amsterdamse kinderopvangorganisaties informatie uitwisselden over het al dan niet toetreden tot elkaars werkgebied. De kinderopvangorganisaties zegden de NMa toe hun gedrag aantoonbaar te wijzigen. De NMa controleert de naleving van deze toezegging. Als een onderneming de toezegging niet nakomt, dan kan de NMa een boete opleggen van ten hoogste tien procent van de jaaromzet.

#### *Rondetafelgesprekken vrije beroepen in de zorg*

Een aantal partijen had in reactie op de NMa-Agenda 2008 geduïd op het inkoopgedrag van grote partijen in de zorg, met name zorgverzekeraars. De NMa heeft in 2008 het initiatief opgevat om een inschatting te maken van de omvang van deze problematiek. Hiertoe heeft zij samen met de NZa ronde tafelgesprekken georganiseerd voor fysiotherapeuten, psychologen en psychiaters in aanwezigheid van zorgverzekeraars. Begin 2009 bezien de NMa en de NZa welke verdere stappen noodzakelijk zijn.

#### *Congres NMa en NZa licht taakverdeling toe*

De NMa geeft al jaren intensieve voorlichting aan de zorgsector over wat wel en niet is toegestaan onder de Mededingingswet. Zo heeft de NMa in 2008 samen met de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) voor zorgverzekeraars en zorgaanbieders een congres georganiseerd om toe te lichten wat welke toezichthouder precies doet en hoe beide toezichthouders in de praktijk samenwerken.

De zorgautoriteit reguleert vooraf en kan voorwaarden aan de marktwerking stellen. De NMa bekijkt of de regels voor eerlijke concurrentie worden nageleefd en of marktpartijen niet te machtig worden, bijvoorbeeld als gevolg van fusies. Bij fusietoetsing ondersteunen beide toezichthouders elkaar. Fusies moeten bij de NMa worden gemeld en alleen de NMa is bevoegd hierover te oordelen. De NZa geeft advies over fusies, gebaseerd op drie criteria: de betaalbaarheid, toegankelijkheid en de kwaliteit van de zorg.

Zowel de NMa als de NZa zijn bevoegd om op te treden bij machtsposities. Een ondernemer heeft een machtspositie als hij zich onafhankelijk van zijn concurrenten, leveranciers of klanten kan gedragen. Bij aanmerkelijke marktmacht is de NZa de leidende partij. De zorgautoriteit voorkomt dat posities van aanmerkelijke marktmacht de totstandkoming van concurrentie belemmeren en kan daartoe vooraf bijsturen. De NMa kan achteraf optreden als een onderneming misbruik heeft gemaakt van zijn machtspositie, doordat bijvoorbeeld concurrenten uit de markt zijn gedrukt of diensten tegen een te hoge prijs zijn aangeboden. NMa en NZa overleggen in dit soort zaken.

# Kritische blik op zorgfusies

18

In 2008 ontving de NMa ruim dertig fusiemeldingen uit de zorgsector, meer dan uit welke andere sector dan ook. Fusies worden alleen goedgekeurd als de mededinging hierdoor niet 'significant' wordt belemmerd. Welke keuzes en afwegingen maakt de NMa bij de beoordeling van fusies in een relatief nieuwe markt, waar de concurrentie op gang begint te komen?

## Maatschappelijk perspectief

In de zorgsector spelen publieke belangen, zoals de kwaliteit van zorg, een grote rol; patiënten en verzekerden zijn niet 'zomaar' consumenten. Het mededingingsrecht biedt voldoende aangrijpingspunten om publieke belangen mee te wegen bij de beoordeling van een fusie. De NMa moet een afweging maken als er mededingingsproblemen kunnen ontstaan, want de wetgever verankerde in de wetgeving zowel het principe van concurrentie als het belang van kwaliteit van zorg. Bij de beoordeling van een fusieverzoek, vraagt de NMa daarom vaak om de zienswijze van onder meer cliëntenraden van de meldende partijen. Ook laat de NMa zich adviseren door de NZa en zo nodig de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Lees meer over publieke belangen in het thema op pagina 10.

## Toekomstige concurrentie

Door gewijzigde regelgeving veranderen de concurrentieverhoudingen op de zorgmarkt voortdurend. Bij fusietoetsing moet niet alleen worden gekeken naar de huidige situatie maar ook naar

toekomstscenario's. Ter illustratie: voor geestelijke gezondheidszorg (GGZ) kiezen patiënten doorgaans nog voor behandeling dicht bij huis. Tussen zorgaanbieders die werkzaam zijn in verschillende geografische gebieden is nu dus weinig concurrentie. Als de (kwalitatieve) voordelen echter groter worden, is het te voorzien dat patiënten in de toekomst bereid zullen zijn om langer te reizen. Dan wordt het geografisch bereik van zorgaanbieders ruimer en zullen zorgaanbieders uit aangrenzende gebieden meer met elkaar concurreren. Als partijen uit aangrenzende gebieden nu met elkaar fuseren, krijgt die vorm van concurrentie niet de kans om tot stand te komen. De NMa zal dan ook kritisch zijn bij het beoordelen van dergelijke concentraties.

## Toetsing

Het meewegen van publieke belangen en toekomstige concurrentie laat zien dat fusietoetsing in de zorgsector vaak complex is. Toch kunnen ondernemingen vooraf zelf al redelijk toetsen of hun fusieplannen goedkeuring zullen krijgen. In de zorgsector is voor marktpartijen meer transparantie ontstaan door de grote hoeveelheid besluiten van de afgelopen jaren. Voor de thuiszorg en de intramurale (ouderen)zorg heeft de NMa bovendien een leidraad gemaakt om meldende partijen behulpzaam te zijn. Aan de hand van bestaande besluiten geeft de leidraad inzicht in de wijze waarop de markten tot nu toe werden afgebakend. Als er weinig kans op goedkeuring is, zien partijen soms al in een vroegtijdig stadium af van fusieplannen.

Als de NMa bezwaren ziet op basis van een eerste onderzoek dan moeten partijen een vergunning aanvragen. De NMa onderzoekt de zaak dan diepgaand alvorens een besluit te nemen. Als partijen de kans aanwezig achten dat de NMa de fusie verbiedt, beslissen ze soms om toch geen vergunning aan te vragen of een al ingediende vergunningsaanvraag tijdens de procedure alsnog in te trekken, bijvoorbeeld na kritische opmerkingen van de NMa in de zogeheten punten van overweging.

In een aantal gevallen stelt de NMa voorwaarden aan een fusie. Bij drie fusiezaken in 2008 hebben de betrokken partijen zogeheten *remedies* aangeboden. Dit zijn maatregelen die genomen worden om de mededingingsbelemmering die ontstaat door een fusie tegen te gaan. In 2008 hield dat meestal in dat een bepaald bedrijfsonderdeel of een activiteit afgestoten werd om de concurrentie in stand te houden. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de tekst over fusietoetsing in de zorg vanaf pagina 21.

## Een kritische NMa

Was het fusietoezicht op de zorg in 2008 kritisch genoeg? Partijen in de zorgsector kunnen vooraf redelijk inschatten of een fusieverzoek kans van slagen heeft. De ervaring leert – ook in het buitenland – dat een aanzienlijk aantal fusiemeldingen na onderzoek ook geen problemen oplevert. Desondanks keurde de NMa drie grote fusies in de zorg pas goed na het stellen van strenge voorwaarden.

# Energie

‘Energiekamer’ is per 1 juni 2008 de nieuwe naam van de toezichthouder op de energiemarkt binnen de NMa. De NMa trekt hierdoor één lijn in de benaming van de onderdelen die toezien op specifieke sectoren binnen onze economie. De hoofddoelstellingen van de toezichthouder zijn ongewijzigd: vertrouwen in de energiemarkt en een betrouwbare energievoorziening.

## **Concurrentie consumentenmarkt toegenomen**

Het aantal consumenten dat switcht van energieleverancier neemt langzaam toe. In de periode juli 2007 tot juli 2008 is 8% van de consumenten overgestapt naar een andere leverancier, vergeleken met 7% in het voorgaande jaar. Dat blijkt uit de jaarlijkse monitor voor de consumentenmarkt. Een positieve ontwikkeling is dat consumenten steeds meer keuze hebben op de energiemarkt en dat energiebedrijven steeds actiever worden in het werven van klanten. Daaruit kan worden afgeleid dat de concurrentie op de energiemarkt is toegenomen.

Consumenten blijken meer dan voorheen te kunnen vertrouwen op informatie over prijzen en voorwaarden op websites van energiebedrijven. Na een onderzoek over informatievoorziening door energiebedrijven heeft de NMa regels opgesteld waar informatie van energiebedrijven aan moet voldoen. Energiebedrijven zijn nu verplicht op een uniforme wijze te publiceren, waardoor consumenten aanbiedingen beter onderling kunnen vergelijken. De NMa hecht veel waarde aan de beschikbaarheid van begrijpelijke en betrouwbare informatie. Zelf publiceert de NMa onafhankelijke informatie over de energiemarkt via ConsuWijzer. In 2008 werd daaraan de Energiewijzer toegevoegd. Op [www.ConsuWijzer.nl/energiewijzer](http://www.ConsuWijzer.nl/energiewijzer) kunnen consumenten bedrijven vergelijken op ondermeer de kwaliteit van hun dienstverlening, telefonische bereikbaarheid en productaanbod.

Uit de marktmonitor voor consumenten is tevens gebleken dat consumenten in toenemende mate tevreden zijn over de dienstverlening van hun energiebedrijf. De tevredenheid over de administratieve dienstverlening is gestegen, en ook zijn consumenten steeds beter te spreken over de afhandeling van klachten. Ondanks de waargenomen verbetering is de kwaliteit van klachtenafhandeling bij energiebedrijven nog steeds onvoldoende. De NMa vindt de afhandeling van klachten van groot belang voor het vertrouwen van de consument in de energiebedrijven. Daarom worden de bedrijven aangespoord om hun klachtenafhandeling beter op orde te brengen. In 2009 zal de NMa opnieuw onderzoek doen naar de kwaliteit van klachtenafhandeling.

### Groothandelsmarkt: nog veel verbetering nodig

Op de groothandelsmarkten voor gas en elektriciteit zijn nog veel verbeteringen noodzakelijk op weg naar goed functionerende markten. Uit de rapportage Monitor Energiemarkten 2007 is gebleken dat Nederlandse consumenten en bedrijven meer kunnen profiteren van goedkopere stroom en gas uit het buitenland als de grensverbindingen efficiënter worden benut. De afgelopen jaren is al veel gebeurd om de Nederlandse energiemarkten sterker te integreren met de buitenlandse markten. In 2008 is bijvoorbeeld de elektriciteitsverbinding naar Noorwegen in gebruik genomen, en in de gasmarkt wordt sinds een jaar informatie over de omvang van de beschikbare grenscapaciteit online verspreid. Desondanks vindt de NMa dat extra inspanningen noodzakelijk zijn om de groothandelsmarkt beter te laten werken. De beheerder van het landelijke gastransportnetwerk (GTS) en de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet (TenneT) spelen daarbij een belangrijke rol.

#### *Bevordering Europese markt*

Met het doel een Europese energiemarkt te bevorderen, is de NMa zelf actief in diverse Europese werkgroepen voor gas en elektriciteit. Voor elektriciteit wordt het koppelen van de nationale markten als een belangrijke voorwaarde gezien voor het bereiken van een Europese markt. Voor Nederland wordt op dit moment gewerkt aan de marktkoppeling met

Duitsland en met Noorwegen. De marktkoppeling zal naar verwachting pas in 2010 worden gerealiseerd. Verder wordt gewerkt aan de verdeling van grenscapaciteit. Voor de verdeling op de lange termijn worden uniforme regels opgesteld. Voor de korte termijn wordt het mogelijk gemaakt om binnen de dag grensoverschrijdend te handelen.

Op de gasmarkt hebben toezichthouders, netwerkbeheerders en marktpartijen binnen het Gas Regional Initiative North West (GRI NW), onder voorzitterschap van de NMa, een routekaart aangenomen voor de komende vier jaar. Het plan geeft weer hoe de partijen binnen het GRI NW door samenwerking stappen kunnen zetten om een goed functionerende Europese gasmarkt te bereiken. Op basis van afspraken in het GRI zijn bijvoorbeeld de elektriciteitsbeurzen van Nederland (APX) en Duitsland (Trac-X) gestart met een proefproject voor de secundaire handel in grensoverschrijdende capaciteit, en is er veel bereikt om de markt transparanter te maken.

#### *Bevordering binnenlandse markt*

Een belangrijk onderwerp op de binnenlandse elektriciteitsmarkt is de schaarste van transportcapaciteit op het elektriciteitsnetwerk. In de loop van 2006 meldden netbeheerders dat er onvoldoende transportcapaciteit beschikbaar was om alle nieuwe aanvragen voor aansluiting te honoreren. Hoewel het nog de vraag is of er daadwerkelijk een fysiek tekort is, ondervinden marktpartijen problemen door de onzekerheid die het gevolg is van de schaarste. Partijen die willen investeren in bijvoorbeeld een nieuwe centrale, hebben zekerheid nodig of er voldoende capaciteit beschikbaar is voor de aansluiting van die centrale. De NMa adviseert het ministerie van EZ over de oplossingen voor de korte en lange termijn.

Op de binnenlandse groothandelsmarkt voor gas heeft de NMa bepaald dat GasTerra, de aanbieder van Groningen-gas, nog steeds een economische machtspositie heeft op de markt voor flexibiliteitsdiensten. Deze diensten, waarmee leveranciers van gas de pieken en dalen in de gasafname van hun klanten kunnen opvangen, kunnen vrijwel alleen door GasTerra geleverd worden. Vanwege deze machtspositie is

### Het proces van tariefregulering

Beheerders van gas en elektriciteitsnetten worden gereguleerd omdat zij monopolist zijn. De regulering dient ervoor te zorgen dat netbeheerders prikkels krijgen om net zo efficiënt te handelen als bedrijven op een markt met concurrentie en een niet meer dan redelijk rendement te behalen. Het nabootsen van concurrentie moet zorgen voor een optimale balans tussen de prijs die afnemers betalen en de kwaliteit van het netwerk.

Het wettelijk uitgangspunt bij het vaststellen van de tarieven zijn de inkomsten van de netbeheerders uit het voorgaande jaar. De oude tarieven worden jaarlijks bijgesteld met een percentage dat bepaald wordt door een aantal factoren. De belangrijkste van die factoren is de zogenoemde doelmatigheidskorting, ook wel de x-factor genoemd. De hoogte van de x-factor wordt mede gebaseerd op het gemiddelde efficiëntieniveau in de sector. De netbeheerder die efficiënter is dan het gemiddelde van de sector, kan een periode extra winst behalen. In de daaropvolgende periode stelt de Energiekamer opnieuw de methodebesluiten en x-factoren vast. Het gevolg is dat de gemiddelde efficiëntieverbetering zal stijgen omdat alle bedrijven streven naar maximalisatie van hun winst. Dit systeem, waarbij de netbeheerders

worden afgerekend op basis van hun relatieve prestaties ten opzichte van andere netbeheerders, wordt ook wel maatstafconcurrentie genoemd. Het resultaat van deze concurrentie is dat netbeheerders efficiëntieverbeteringen doorvoeren waardoor tarieven voor afnemers verlaagd kunnen worden.

In deze systematiek houdt de NMa rekening met het belang van leveringszekerheid. Bij het bepalen van de x-factor worden bijvoorbeeld de afschrijvingen betrokken. Tevens wordt rekening gehouden met de nodige investeringen in het netwerk, mogen de netbeheerders een realistische vermogenskostenvergoeding berekenen en wordt de kwaliteit van het transport meegewogen.

Het proces van tariefregulering start met het vaststellen van het methodebesluit, waarin de methode van tariefberekening wordt vastgelegd. Aan de hand van deze methodebesluiten stelt de NMa de bijstelfactoren (waaronder de x-factor) per netbeheerder vast. Het methodebesluit geldt gedurende een zogenoemde reguleringperiode (drie tot vijf jaar), waarna het proces zich herhaalt. Meer informatie is te vinden op de website [www.energiekamer.nl](http://www.energiekamer.nl).

landelijk netbeheerder GTS verplicht om flexibiliteitsdiensten aan te bieden tegen gereguleerde tarieven. De NMa heeft daarom een methode vastgesteld waarmee de tarieven jaarlijks kunnen worden berekend. Dit *methodebesluit flexibiliteitsdiensten* is geldig van 2009 tot 2012, waarna opnieuw zal worden bekeken of GasTerra een economische machtspositie heeft.

### Veel aandacht voor tariefregulering

In 2008 ging veel aandacht uit naar de tariefregulering van de netbeheerders (zie kader op pagina 29). Een netbeheerder is een bedrijf dat een transportnetwerk voor energie beheert. De NMa reguleert de tarieven omdat netbeheerders van nature een monopoliepositie hebben en daardoor niet via concurrentie geprikkeld worden tot efficiëntie. Voor een periode van drie tot vijf jaar bepaalt de NMa steeds een methode op basis waarvan de tarieven jaarlijks kunnen worden berekend. In 2008 heeft de NMa vier van deze methodebesluiten genomen: twee voor de gezamenlijke regionale netbeheerders van gas en elektriciteit en twee voor de landelijk netbeheerders van gas en elektriciteit.

De twee methodebesluiten voor de regionale netten zorgen ervoor dat de netbeheerders in de periode 2008 tot 2011 met gemiddeld 5% worden gekort op hun inkomsten. Voor een huishouden betekent dat een verlaging van de energierekening van in totaal € 130. Over de tarieven van de regionale netbeheerders is de afgelopen twee jaar veel te doen geweest. In 2007 concludeerde de NMa dat de netbeheerders in eerdere periodes meer winst hadden gemaakt dan redelijk werd geacht. De nieuwe methodebesluiten zorgen er nu voor dat de tarieven verder worden aangescherpt.

De discussie over de transporttarieven is daarmee echter niet van de baan. Na publicatie van de methodebesluiten protesteerden netbeheerders dat de tariefregulering te streng is om voldoende kwaliteit te garanderen; brancheorganisaties van afnemers vonden de regulering juist nog niet streng genoeg. Lees meer in het thema over tariefregulering op pagina 32.

Daarnaast heeft de NMa methodebesluiten genomen voor de landelijk netbeheerders van elektriciteit (TenneT) en gas (GTS). Voor TenneT kunnen met de methode de transporttarieven worden berekend van 2008 tot 2011. Het methodebesluit stelt onder meer dat TenneT de komende drie jaar jaarlijks 2,1% moet besparen. Met het methodebesluit voor GTS reguleert de NMa de tarieven voor drie taken van GTS: het gastransport, de balancerings van in- en uitgaande gasstromen, en de kwaliteitsconversie van aardgas. Dit methodebesluit is voor de markt van groot belang. In 2005 werd het vorige methodebesluit vernietigd door de rechter naar aanleiding van bezwaren van GTS.

### Ontwikkelingen in energiewetgeving

Per 1 juli 2008 is de Wet onafhankelijk netbeheer (Won) in werking getreden. De wet, ook wel de Splitsingswet genoemd, bepaalt onder meer dat energiebedrijven hun handels- en productietak moeten afsplitsen van hun netwerk. De NMa is in 2008 gestart met de beoordeling van de eerste splitsingsplannen van de energiebedrijven. Tevens zijn al enkele bedrijfsbezoeken afgelegd om de naleving van de verplichting tot een zogenoemde 'vette netbeheerder' te controleren. Deze verplichting houdt in dat netbeheerders alle belangrijke taken, zoals het onderhoud van het netwerk, zelf moeten uitvoeren en niet mogen uitbesteden aan derden.

In 2008 is de NMa actief betrokken geweest bij een aantal wetswijzigingstrajecten door middel van het uitbrengen van uitvoerings- en handhavingstoetsen aan het ministerie van Economische Zaken. Deze wetsvoorstellen zien op:
 

- aanpassing van de huidige Elektriciteitswet 1998 en Gaswet met betrekking tot bijvoorbeeld het balanceringsregime, gasaansluitingen, kwaliteit en congestie-management. De voorgestelde maatregelen zijn deels gebaseerd op de uitkomsten van de evaluatie van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet uit 2006. Op het moment van ter perse gaan van dit jaarverslag is dit wetsvoorstel nog niet naar de Tweede Kamer gezonden.

- aanpassing van de huidige Elektriciteitswet 1998 en Gaswet op basis van het zogenoemde ‘Wetsvoorstel marktmodel’. Deze wetswijziging ziet onder meer op de introductie van slimme meters, invoering van het leveranciersmodel, een regeling over de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld tussen marktpartijen (de informatiecode) en het in één keer doorvoeren van de kostenvoordelen van het marktmodel in de transporttarieven (*one off*).
- de invoering van een wet die het toezicht regelt op de levering van warmte aan verbruikers (de ‘Warmtewet’), onder meer via een nieuw systeem van tariefregulering (het ‘Niet Meer Dan Anders’-principe, ook wel NMDA-principe genoemd). Deze wet is inmiddels goedgekeurd door het parlement en leidt tot een extra toezichtstaak voor de NMa.

### Boetes

In 2008 heeft de NMa boetes van in totaal € 1,5 miljoen opgelegd aan de regionale netbeheerders Rendo, Essent en Continuon wegens overtreding van de Gas- en Elektriciteitswet. De netbeheerders hadden ruim 4750 consumenten en ondernemers niet tijdig gecompenseerd voor stroomuitval die langer dan vier uur heeft geduurd. De compensatieregeling geeft klanten van netbeheerders automatisch het recht op een standaardcompensatie na storingen in de energievoorziening. De regeling moet netbeheerders ertoe aansporen om dergelijke verstoringen zo snel mogelijk te verhelpen. Bij een storing tussen de vier en acht uur bedraagt de compensatie voor een kleinverbruiker € 35. Daarna neemt de compensatie elke vier uur met € 20 toe. Rendo heeft bezwaar aangetekend.

Tevens kreeg Essent Retail Energie een boete opgelegd vanwege het aanleveren van een incompleet klachtenbestand. De NMa baseert haar analyses over de klachtenafhandeling door energiebedrijven mede op de informatie die de bedrijven aanleveren. De energiebedrijven zijn hiertoe verplicht. De onvolledigheid van het klachtenbestand kwam aan het licht nadat de NMa en bedrijfsbezoek aan Essent had afgelegd. De hoogte van de boete bedraagt € 50.000.

### Overige besluiten

#### *GasTerra rekende geen excessieve prijzen voor gas*

De NMa trekt uit een onafhankelijk onderzoek naar de hoogte van de aardgasprijzen op de Nederlandse groothandelsmarkt de conclusie dat GasTerra’s tarieven voor grootverbruikers gemiddeld over de verschillende geanalyseerde jaren rond de berekende prijzen in een concurrerende markt lagen. Ook voor de kleinverbruikers geldt dat de tarieven langere tijd rond concurrerende prijzen lagen; in 2007 echter waren de tarieven van GasTerra gemiddeld beduidend hoger. De NMa concludeert daarom dat de tarieven van GasTerra uiteindelijk in mededingingsrechtelijke zin niet excessief zijn geweest, maar blijft alert op prijsontwikkelingen toezien. De NMa zal de prijsontwikkelingen van 2008 en 2009 onderzoeken en verwacht in de eerste helft van 2010 met de resultaten te komen. Aanleiding voor het onderzoek waren diverse klachten, tips en signalen, die de NMa in de afgelopen twee jaar ontving.

# 'Spanning'

De regulering van beheerders van gas- en elektriciteitsnetwerken zorgt voor spanning tussen afnemers en netbeheerders. Belangenorganisaties vinden dat afnemers teveel betalen, netbeheerders klagen dat ze te weinig ruimte hebben om het kwaliteitsniveau te garanderen. Het vaststellen van de tarieven betekent laveren tussen die twee belangen. De NMa moet de afnemer beschermen en er tegelijkertijd voor zorgen dat de bedrijven voldoende kunnen investeren in hun netwerken. De leveringszekerheid mag niet in gevaar komen.

## Winstenonderzoek

Nadat de NMa in 2007 een onderzoek publiceerde waarin de winsten van regionale netbeheerders onder de loep werden genomen, is het niet stil geweest rond het onderwerp tariefregulering. Het onderzoek, dat werd uitgevoerd in het kader van de evaluatie van de regulering, wees uit dat er in de periode 2001 - 2007 1,9 miljard was bespaard op de rekening van afnemers. De evaluatie toonde echter ook aan dat de regulering nog strenger had gekund. Netbeheerders hadden in die periode 393 miljoen meer winst gemaakt dan de NMa redelijk vond. Het onderzoek was de aftrap voor veel discussie over de wijze van regulering, de verantwoordelijkheden van de netbeheerders en de taken en bevoegdheden van de NMa. Belangenorganisaties van afnemers, waaronder de Consumentenbond, eisten dat netbeheerders het teveel aan winst zouden terugbetalen aan de klanten. Daarbij werd op de eerste plaats de NMa aangesproken:

de NMa had de tarieven te hoog vastgesteld, en moest dus ook het teveel betaalde geld terugvorderen, zo was de mening van afnemers.

## Doelmatigheidskorting

Terugvorderen is echter niet mogelijk. Op basis van de huidige wetgeving heeft de NMa niet de bevoegdheid om achteraf geld terug te vorderen als de netbeheerder zich aan de regels heeft gehouden. Het huidige reguleringskader is zo vormgegeven dat de netbeheerders geprikkeld worden om steeds efficiënter te opereren. Per reguleringsperiode van drie tot vijf jaar berekent de NMa met welk percentage de tarieven omlaag kunnen in die periode. Deze zogenoemde doelmatigheidskorting wordt gebaseerd op de gemiddelde (verwachte) efficiëntieverbetering in de sector. De netbeheerders worden hierdoor geprikkeld tot verhoging van hun efficiëntie, wat zich in de reguleringsperiode daarop vertaalt in weer lagere tarieven (zie kader op pagina 29).

Achteraf kan worden vastgesteld hoe efficiënt netbeheerders daadwerkelijk hebben gewerkt in een periode. Als een netbeheerder efficiënter opereert dan de opgelegde doelmatigheidskorting, dan is volgens de huidige wetgeving de extra winst voor hem. In het omgekeerde geval, wanneer de netbeheerder minder efficiënt opereert dan de doelmatigheidskorting, is het verlies immers ook voor eigen rekening. Door dit systeem worden de netbeheerders geprikkeld om efficiënter te werken, net als in een normale markt.

## Netbeheerders: tarieven te laag

De NMa heeft de doelmatigheidskortingen voor de nieuwe reguleringsperiode (2008 t/m 2010) zodanig vastgesteld dat de tarieven gemiddeld 5% lager zijn dan de periode daarvoor. Hoewel deze verlaging volgens de brancheorganisaties van afnemers nog altijd te weinig is, klagen netbeheerders juist dat de nieuwe tarieven te laag zijn. Alle kosten van het netbeheer, waaronder het onderhoud van de netten, investeringen in nieuwe leidingen, operationele kosten en dergelijke, moeten betaald worden uit de tarieven die de NMa vaststelt. Deze kosten zouden niet kunnen worden gedekt met de vastgestelde tarieven, zeggen netbeheerders. De leveringszekerheid zou daardoor in gevaar kunnen komen. De NMa houdt echter rekening met deze zorgen. Bij de vaststelling van de doelmatigheidskortingen worden de financiële stabiliteit en de noodzakelijke investeringen van elke netbeheerder onder de loep genomen.

Er bestaat een spanningsveld bij de regulering van netwerkbedrijven. De NMa moet de afnemer beschermen tegen het monopolie van de netbeheerders en tegelijkertijd zorgen dat de leveringszekerheid niet in gevaar komt. De netbeheerders moeten voldoende inkomsten hebben om hun netwerk te onderhouden en te kunnen investeren. De NMa maakt een heldere keuze door een vaste methode te hanteren bij het vaststellen van de tarieven, zodat niet meer gediscussieerd hoeft te worden over de hoogte van de tarieven.



# Vervoer

De Vervoerkamer houdt sectorspecifiek toezicht op de spoorsector, de luchtvaartsector, het loodswezen, en overig openbaar vervoer als tram-, metro- en busvervoer. Het betreft in alle gevallen wetgeving waarvoor de minister van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk is.

## Spoorwegwet

### *Boetes voor ProRail*

De NMa heeft aan ProRail boetes van in totaal € 1.702.000 en een last onder dwangsom opgelegd voor overtredingen van de Spoorwegwet. Het gaat om drie onderzoeken naar ProRail in haar rol als beheerder in de zin van de Spoorwegwet. In het eerste onderzoek is gebleken dat ProRail de spoorwegondernemingen onjuist en onvolledig heeft geïnformeerd in de Netverklaring 2007.

Het tweede onderzoek had betrekking op de procedures rond de dienstregeling voor 2007. ProRail had in strijd met de Spoorwegwet na de verdeling van capaciteit voor de jaardienst 2007 toch nog capaciteit aan haar eigen onderneming verdeeld ten koste van de al aan spoorwegondernemingen verdeelde capaciteit.

Het derde onderzoek had betrekking op de capaciteitsverdeling op de Valleilijn. ProRail heeft in het nadeel van Connexion gehandeld en tevens de termijn om een zogeheten capaciteitsanalyse te maken overschreden. Nadat de capaciteitsverdeling op de Valleilijn tot problemen leidde tussen Connexion en NS Reizigers, had ProRail die analyse moeten maken, omdat die mogelijke oplossingen van een knelpunt aangeeft. ProRail heeft tegen de genoemde zaken rechtstreeks beroep aangetekend bij de Rechtbank Rotterdam.

### *Geschillen Spoorwegwet*

In 2008 heeft de NMa in totaal negen verzoekschriften behandeld op grond van de Spoorwegwet. NS klaagde bijvoorbeeld over het overschrijden van verschillende termijnen uit de Netverklaring 2008. Overschrijding kan schadelijk zijn voor de bedrijfsvoering van spoorwegondernemingen. Naar aanleiding van dit verzoekschrift oordeelde de NMa dat ProRail de termijnen in verband met het aanvragen en verdelen van capaciteit voor de jaardienstregeling 2008, die zij overigens zelf stelt in de Netverklaring, dient na te komen.

De spoorwegondernemingen Syntus, Arriva en Veolia hebben klachten ingediend over de wijze waarop ProRail de onderhoudswerkzaamheden op het spoor had ingepland gedurende de jaardienstregeling 2008. De NMa heeft geoordeeld dat ProRail en de spoorwegondernemingen samen tot maatwerkoplossingen moeten komen als dit onderhoud botst met de aanvragen voor vervoer door spoorwegondernemingen. Bovendien heeft de NMa bepaald dat ProRail bij de verdeling van capaciteit alle aanvragen voor capaciteit, zowel van spoorwegondernemingen als van ProRail zelf, op gelijke wijze moet behandelen. Daarom dient ProRail in de netverklaring een geschillenregeling op te nemen voor het oplossen van conflicten tussen beheer- en verkeeraanvragen, waarbij ProRail niet zelf voorzitter is van de geschillencommissie. Vervoerders hebben groot belang bij een dergelijke regeling, omdat zij in hun bedrijfsvoering afhankelijk zijn van de verdeling van ProRail.

De NMa heeft naar aanleiding van een klacht van NS over de gebruiksvergoeding geoordeeld dat ProRail de verhoging van de gebruiksvergoeding voor NS niet op de voorgenomen wijze in rekening mag brengen. Dit was strijdig met de uitgangspunten die ProRail zelf aan de gebruiksvergoeding heeft gesteld. Het feit dat slechts NS de verhoging diende te betalen en andere ondernemingen niet, zonder dat hiervoor een objectieve rechtvaardiging aanwezig was, achtte de NMa discriminatoir. Daardoor hoeft NS € 24 miljoen minder aan ProRail te betalen dan ProRail voornemens was in rekening te brengen. Over de uitvoering van de uitspraak is inmiddels een nieuw geschil ontstaan.

### *Marktwerking bij inkoop ICT door ProRail*

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de NMa onderzocht of de inkoop van ICT door ProRail verloopt op basis van marktwerking. De conclusie was dat op dit moment de marktwerking nog niet optimaal verloopt. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door de wijze van aanbesteden en anderzijds door het aantal aanbieders. Ook worden bepaalde werkzaamheden nog niet aanbesteed. ProRail voert echter nu concrete verbeterplannen uit. De NMa heeft daarom geoordeeld dat aanvullende maatregelen nu niet nodig zijn.

### *Oprichting stichting voor certificering spoorwegbedrijven*

De NMa ontving een signaal dat ProRail misbruik zou maken van haar economische machtspositie – zij is de enige beheerder van het spoorwegwet in Nederland. ProRail had de spoorondernemingen laten weten dat ze alleen nog maar wenste te werken met vaste werknemers en gecertificeerde bedrijven – dit naar aanleiding van een aantal ongelukken dat zich voordeed tijdens werkzaamheden aan het spoor. Deze werkzaamheden werden uitgevoerd door ProRail of spoorwegbedrijven die in opdracht van ProRail werkten en zzp'ers ('zelfstandigen zonder personeel') inhuurden. ProRail had het gevoel geen controle te hebben over de zzp'ers die werkten voor de bedrijven die ProRail inhuurde. De keuze van ProRail zou tot uitsluiting kunnen leiden.

Als gevolg van overleg tussen de NMa en ProRail is een onafhankelijke stichting opgericht, die certificering van spoorwegbedrijven gaat regelen. Verder is een aangepaste certificeringregeling ter consultatie aan alle relevante marktpartijen gestuurd. Ook is het nu mogelijk als gecertificeerde zzp'er in een maatschap op te treden.

### *Loodsenwet*

De NMa heeft ingestemd met een aangepast kosten-toerekeningssysteem voor het loodszwezen. Zo'n kosten-toerekeningssysteem wordt gebruikt in het jaarlijkse proces van het vaststellen van de loodsgeldtarieven. De NMa heeft ook voor de eerste keer de loodsgeldtarieven vastgesteld. De toepassing van het toerekeningssysteem was van groot belang om te kunnen beoordelen of de tarieven kosten-georiënteerd waren. De NMa heeft het voorstel voor de

loodsgeldtarieven 2009 van de Nederlandse Loodsen-corporatie overgenomen, maar heeft wel kanttekeningen geplaatst bij de informatie over de voorgenomen kwaliteit en de efficiëntie.

#### *Wet personenvervoer 2000*

De gemeentelijke vervoerbedrijven moesten in 2008 voldoen aan nieuwe eisen met betrekking tot de jaarlijks uit te brengen verklaring. Zo is het nu vereist rail- en busvervoer boekhoudkundig van elkaar te scheiden. Na toetsing van de verklaringen bleek dat drie verklaringen geheel in orde waren. Één verklaring is, nadat deze op verzoek van de NMa was aangepast, alsnog in orde bevonden. De beoordeling van de laatste verklaring zal pas in het begin van 2009 worden afgerond.

Naast de uitvoering van haar toezichtstaken heeft de NMa ook verschillende malen een bijdrage geleverd aan het wetgevingstraject dat moet leiden tot aanpassing van de Wet personenvervoer 2000 ten gevolge van de motie Roefs (vrijstelling gemeentelijke vervoerbedrijven van de aanbestedingsplicht) en nieuwe communautaire regelgeving.

#### *Wet luchtvaart*

Het nieuwe kostentoerekeningsstelsel voor Schiphol werd in 2007 door de NMa goedgekeurd. Naar aanleiding van een uitspraak van de rechtbank Rotterdam op 30 juni 2008 heeft de NMa een nadere motivering toegevoegd aan het oude besluit. In november zijn twee klachten ingediend over de tarieven die Schiphol eind oktober 2008 op basis van het toerekeningsstelsel heeft vastgesteld en die per 1 april 2009 in werking treden. Deze klachten zullen in het voorjaar van 2009 worden afgerond. De door EasyJet ingediende klacht over de tarieven die per 1 november 2008 in werking zijn getreden, is niet ontvankelijk verklaard omdat de aanvraag na de wettelijke termijn was ingediend.

#### *Marktstudie goederenvervoer over water*

De NMa heeft een marktstudie naar het goederenvervoer over water laten uitvoeren. De sector is in specifieke deelmarkten sterk geconcentreerd en er komen intensieve

samenwerkingsverbanden voor tussen concurrenten. Naar aanleiding daarvan en van concrete tips en signalen uit de markt, zal de NMa de concurrentie in deze markt nauwlettender gaan volgen en actief onderzoek gaan doen naar mogelijke overtredingen van de Mededingingswet.

# Balans zoeken op het spoor

28

Een greep uit de zaken van 2008 laat zien dat ProRail veelvuldig in aanraking is gekomen met de NMa. ProRail heeft als spoorweginstallerder belangrijke taken en staat daarom voor lastige keuzes. Soms botst een keuze met de Spoorwegwet of is de NMa van mening dat het anders moet.

## De Nederlandse spoorwegmarkt

Sinds 1995 zijn de infrastructuur en het vervoer op het spoor van elkaar gescheiden. Onder de huidige Spoorwegwet, die sinds 2005 van kracht is, zijn het beheer en het toezicht ondergebracht bij respectievelijk ProRail en de NMa. Dit is in lijn met Europese richtlijnen. Het beheer van het spoor en het vervoer van passagiers en goederen vallen niet meer onder één en hetzelfde bedrijf, zoals vroeger het geval was bij de NS. ProRail beheert het spoorweginstaller en voortaan maken meerdere ondernemingen gebruik van het spoor. Het goederenvervoer is al volledig geliberaliseerd. Het personenvervoer in met name de Randstad, op het zogenoemde hoofdrailnet, wordt in ieder geval tot 2015 exclusief door de NS verzorgd. Het regionale personenvervoer wordt verzorgd door partijen die hiervoor vervoerconcessies hebben gewonnen, zoals Arriva en Veolia.

## Twee rollen voor ProRail

ProRail is aangewezen als spoorbeheerder en moet zorgen dat het spoor in goede staat is en blijft. Daarnaast is ProRail capaciteitsmanager. Alle vervoerders die gebruik willen maken van de

infrastructuur, zowel goederen- als personenvervoerders, moeten capaciteit aanvragen bij ProRail, die de schaarse ruimte op het netwerk verdeelt. Hierbij is het van belang dat het proces van verdeling zo transparant en eerlijk mogelijk verloopt. Alle partijen moeten gelijk worden behandeld. Dat is noodzakelijk om voor concurrerende vervoerders een gelijk speelveld te creëren en te waarborgen.

## ProRail en de NMa

Binnen de NMa is de Vervoerkamer het orgaan dat toezicht houdt op (onder andere) de Nederlandse spoorwegmarkt. Op grond van de Spoorwegwet heeft de Vervoerkamer verschillende taken. De Vervoerkamer ziet erop toe dat partijen gemaakte afspraken en overeenkomsten nakomen en dat de toegang tot het spoor en de capaciteitsverdeling, eerlijk, transparant en non-discriminatoire verloopt. Daarnaast houdt de Vervoerkamer de tarieven in de gaten die ProRail de vervoerders in rekening brengt (de gebruiksvergoeding). De Vervoerkamer heeft bij overtreding van de regels de mogelijkheid om een partij een boete of een last onder dwangsom op te leggen. Sancties zijn niet altijd nodig. Bij problemen die dreigen te ontstaan, probeert de Vervoerkamer vaak eerst in overleg met ProRail en andere belanghebbenden tot een oplossing te komen.

## ProRail kiest

ProRail moet bij het verdelen van capaciteit rekening houden met

belangen van personenvervoerders en goederenvervoerders en met de capaciteit die ProRail zelf nodig heeft om onderhoud te plegen. Daarnaast speelt de veiligheid van de spoorweginstaller ook een rol. De moeilijkheid van onderhoudswerkzaamheden is dat er op dat moment geen vervoer kan plaatsvinden over het betreffende stuk spoor. Daarom vindt onderhoud meestal 's nachts en in het weekend plaats. Baanvakken met voldoende capaciteit vormen geen probleem, maar als de capaciteit schaars is, ontstaan dilemma's. Moet ProRail meer goederenvervoerders toelaten op baanvak A ten koste van personenvervoer? Wordt er meer ruimte gegeven aan NS op baanvak B ten nadele van de regionale vervoerder? Daarbij komt dat ProRail beter aan zijn eigen onderhoudsverplichtingen kan voldoen als op korte en middellange termijn meer capaciteit voor onderhoudswerkzaamheden aan de jaardienstregeling wordt onttrokken. Dan vallen er op langere termijn ook minder treinen uit als gevolg van onderhoudsachterstanden.

## Conclusie

ProRail zoekt naar een precare balans tussen de verschillende belangen. Als ProRail, vervoerders of andere partijen er in een enkel geval niet samen uitkomen, wenden zij zich tot de NMa. De NMa houdt ProRail tegen als de regels worden overtreden. De NMa ziet erop toe dat ProRail alle partijen op dezelfde manier behandelt, ook als ProRail zelf aanvrager is in het proces van verdeling van capaciteit.

# Financieel & Zakelijk



De financiële en zakelijke dienstverlening is sinds 2003 een aandachtsveld voor de NMa. Redenen hiervoor zijn onder meer de marktstructuur en het grote economische belang van de sector. Met relatief weinig, grote partijen neigen sommige markten naar een oligopolie. Bovendien maakt het complexe karakter van veel producten en de afhankelijkheden tussen partijen de sector relatief ondoorzichtig. In het toezicht op de financiële sector werkt de NMa nauw samen met de sectorspecifieke toezichthouders op de financiële markten: de AFM en DNB.

29

## Fusies en overnames

### *Kredietcrisis leidt tot crisisteam NMa*

De NMa heeft haar visie gegeven op enkele vraagstukken rondom het ingrijpen bij Fortis. In september kwam het aandeel van Fortis onder zware druk te staan als gevolg van de kredietcrisis. De nationale overheden en de centrale banken van België, Nederland en Luxemburg wilden ingrijpen om ervoor te zorgen dat de grote bankverzekeraar niet zou omvallen. De NMa heeft de wettelijke taak fusies en overnames te toetsen op de gevolgen voor de concurrentie en zorgt ervoor dat zij snel in actie kan komen als er een noodsituatie optreedt bij een financiële instelling. Volgens een convenant tussen de NMa en DNB, komt de NMa dan snel met een visie. Het team analyseerde onder meer mogelijke remedies om mededingingsproblemen op te lossen die door overnames zouden kunnen ontstaan. De Nederlandse overheid is uiteindelijk tijdelijk eigenaar geworden van Fortis Nederland inclusief ABN Amro Nederland. Mochten er zich ontwikkelingen voordoen waarbij nieuwe concentraties tussen spelers in de bankensector in beeld komen, dan zal de NMa opnieuw in actie kunnen komen.

### *Uitvoeringsregel concentratiecontrole pensioenfondsen*

In een concept-document over de toepassing van concentratiecontrole op pensioenfondsen schrijft de NMa dat mogelijk alle soorten pensioenfondsen als ondernemingen in de zin van de Mededingingswet kunnen worden beschouwd. Dat betekent dat concentraties waarbij pensioenfondsen betrokken zijn vooraf gemeld zouden moeten worden als deze de wettelijke omzeldrempels overschrijden. De NMa beoogt de definitieve versie van het document in het eerste kwartaal van 2009 te publiceren.

### **Handhaving**

#### *Marktstudies naar uitvaartverzekeringen en autoschadeherstel*

De NMa heeft een marktstudie uitgevoerd naar de markt van uitvaartverzekeringen. Er is voornamelijk gekeken naar de zogenoemde natura-uitvaartverzekeringen. Bij dit type uitvaartverzekeringen wordt het risico op mededingingsrechtelijke problemen gemiddeld tot hoog geschat. Vooral de hoge concentratiegraad en hoge toetredingsdrempels vormen een indicatie voor beperkte concurrentie in deze markt. De NMa roept op eventuele verstoringen van de concurrentie te melden.

Bijbetalingen worden als het grootste probleem in de sector ervaren. Nabestaanden moeten vaak onverwacht nog grote bedragen bijbetalen, terwijl ze dachten dat de hele uitvaart door de verzekeraar zou worden vergoed. Een gebrek aan transparantie en communicatie, zoals verschillende interpretaties van polisvoorwaarden, kunnen ertoe bijdragen dat bijbetalingen voor een uitvaart als onverwacht hoog worden ervaren.

Heldere communicatie naar consumenten leidt tot meer transparantie in de markt, als consumenten duidelijk gemaakt wordt waarvoor ze precies zijn verzekerd en voor welke voorzieningen betaald moet worden. De NMa roept de sector op tot meer transparantie, omdat dit de marktwerking kan verbeteren.

### *Autoschadeherstel*

De NMa voert een marktstudie uit naar de markt van autoschadeherstel. Dit onderzoek is opgezet naar aanleiding van vele klachten van autoschadeherstelbedrijven over het feit dat veel verzekeraars hun polishouders bij schades doorsturen naar geselecteerde autoschadeherstelbedrijven. De NMa onderzoekt in welke mate schadeherstel in Nederland door verzekeraars wordt gestuurd en of daardoor de concurrentie wordt beperkt. Hiervoor worden ruim 2000 autoschadeherstelbedrijven geënquêteerd. Afhankelijk van de resultaten van de enquête volgt verder onderzoek.

#### *Visiedocument invoering Single Euro Payments Area (SEPA)*

De NMa heeft een visiedocument uitgebracht over de invoering van één gezamenlijke Europese betaalmarkt. SEPA maakt het voor consumenten en bedrijven eenvoudiger om met een betaalrekening grensoverschrijdende transacties te verrichten. De NMa is groot voorstander van een goed werkende Europese betaalmarkt, waaraan SEPA zal bijdragen.

De NMa signaleert zowel risico's als kansen. De NMa is vooral bezorgd over uitingen van banken dat er in SEPA geen toekomst zou zijn voor PIN, één van de meest efficiënte en goedkope systemen in Europa. Openlijke speculatie van banken over de afschaffing van PIN zorgt voor een situatie waarin de concurrentiepositie ervan op voorhand wordt verzwakt ten opzichte van andere betaalproducten. Een ander risico is het vaststellen van einddata voor de migratieperiode. Als banken gezamenlijk zouden besluiten bestaande betaalproducten niet langer aan te bieden, impliceert dit het maken van onderlinge afspraken, die tot gevolg hebben dat het aanbod van producten op elkaar wordt afgestemd of beperkt. Dergelijke afspraken kunnen de concurrentie belemmeren en kunnen daarom in strijd zijn met de Mededingingswet. Ondanks de risico's op concurrentiebeperkingen ziet de NMa dat SEPA wel degelijk kansen biedt voor meer concurrentie in het betalingsverkeer. Hierbij is het wel van belang dat nieuwe partijen toegang krijgen tot de technische standaarden en dat deze toegang transparant is, niet discriminerend en onder redelijke voorwaarden mogelijk is.

### *De financiële crisis en mededinging*

De problemen in de financiële wereld hebben geleid tot een crisis die de reële economie diep raakt. Over de relatie tussen de crisis en mededinging zei EU-commissaris Kroes dat mededingingsregels niet in de weg staan aan een oplossing, maar daar juist een onderdeel van zijn. Uiteindelijk is de sector erbij gebaat dat de NMa haar taak blijft uitvoeren op de wijze zoals dat gebruikelijk is. Mededinging blijft immers een essentiële prikkel. Concurrentie maakt ondernemingen robuuster en dat is een waardevolle eigenschap, zeker in tijden van crisis. Concurrentie leidt bovendien tot meer keuzemogelijkheden, betere kwaliteit en gunstiger prijzen voor consumenten. Dat is een wenselijke ontwikkeling, ook in markten waar vertrouwen en financiële stabiliteit van groot belang zijn. Als het financieel toezicht strengere kaders zou gaan bieden, blijft het goed mogelijk om het mededingingsrecht toe te passen, bijvoorbeeld door financiële stabiliteit mee te wegen in de beoordeling van concrete zaken. In twee niet nader te noemen gevallen gaf de NMa al gerichte *guidance* aan de Nederlandse Vereniging van Banken en collega-toezichthouders met betrekking tot de verhouding tussen het mededingingsrecht en enkele initiatieven om de crisis tegemoet te treden.

# Food & Agri

32

De food-en agrisector verscheen in 2008 voor het eerst in de NMa-Agenda. Economische analyses en aanhoudende signalen van tipgevers uit de sector geven een beeld dat de marktstructuur een verhoogd risico op afgestemd gedrag kent. De landbouwsector (ofwel agri) kenmerkt zich door veel kleine bedrijven die van oudsher veel samenwerken om elkaar te ondersteunen. Bij samenwerkingsverbanden van grotere omvang bestaat dan het risico dat mededingingsregels overtreden worden. In de voedselverwerkende industrie (ofwel *food*) en in de retailsector (onder andere supermarkten) is een relatief klein aantal spelers actief. De NMa moet ervoor zorgen dat deze spelers hun positie niet misbruiken.

## Fusies en overnames

### *Akkoord met overname Quality Bakers door Bakkersland*

Bakkersland mag Quality Bakers overnemen, oordeelde de NMa in september 2008. Er blijft voldoende druk van concurrenten uitgaan. Naast de nieuwe combinatie is er ten minste één andere grote aanbieder, Bake Five, actief. Uit onderzoek van de NMa blijkt bovendien dat supermarkten de mogelijkheid hebben om een eigen bakkerij te beginnen, dan wel een deel van hun inkoop over te hevelen naar andere bakkerijen. Er is zodoende geen gevaar voor een economische machtspositie van de nieuwe combinatie.

## Handhaving

### *Onderzoek naar prijsvorming brood*

De NMa bestudeert de prijsontwikkeling van het Nederlandse brood. Behalve brood gaat de NMa ook

de prijsvorming van een aantal andere basislandbouwproducten voor de consument nader onderzoeken. BEKO, de inkoopvereniging van de bakkerijsector, stopt in ieder geval met het verstrekken van prijsadviezen. Dat verklaarde de vereniging na een gesprek met de NMa. Prijsadviezen maken het mogelijk om het prijsbeleid van concurrenten met een redelijke mate van zekerheid te voorspellen.

### *Geen vervolgonderzoek bierprijzen*

De NMa onderzocht of brouwerijen rond carnaval in onderling overleg de bierprijzen gezamenlijk hebben verhoogd. Volgens de brouwerijen was de prijsstijging nodig om te compenseren voor hogere grondstofprijzen van mout en hop. De NMa stelde vast dat grondstofprijzen inderdaad gestegen waren. Hierbij werd niet vastgesteld dat de brouwerijen hun prijzen op elkaar hadden afgestemd. De verkregen informatie gaf geen aanleiding voor vervolgonderzoek.

### *Oneigenlijke beïnvloeding prijs bloembollen stopgezet*

De NMa heeft haar onderzoek beëindigd naar mogelijke concurrentiebeperking in de bloembollenbranche. Ondernemersverenigingen hebben schriftelijk verklaard dat zij telers niet zullen adviseren om de productie te beperken.

De Koninklijke Algemeene Vereeniging voor Bloembollencultuur (KAVB) en de Coöperatieve Nederlandse Bloembollencentrale (CNB) adviseerden de telers om de productie van bepaalde soorten bloembollen te beperken. Volgens het principe van vraag en aanbod stijgen prijzen bij (kunstmatige) schaarste. Ondernemersverenigingen mogen wel objectieve informatie verstrekken, bijvoorbeeld over de algemene prijsontwikkeling in de loop der tijd of het verloop van de totale productiehoeveelheid van verschillende soorten bloembollen. Een oproep tot productiebeperking is echter niet toegestaan. Ondernemers moeten hun prijzen en productiehoeveelheid onafhankelijk van hun concurrenten bepalen.

De NMa zal controleren of de ondernemersverenigingen zich aan hun verklaring houden en zal de Nederlandse bloembollensector, met een totale omzet van € 500 miljoen, de komende tijd nauwlettend blijven volgen.



## Dieren

Afspraken over het verdoofd castreren van varkens zijn niet in strijd met mededingingsregels. Dat concludeerde de NMa in een informele zienswijze die zij uitbracht op verzoek van betrokken partijen. Nederlands varkensvlees is veelal afkomstig van onverdoofd gecastreerde varkens. Omwille van het dierenwelzijn wil een aantal organisaties het - al dan niet verdoofd - castreren van varkens in 2015 in het geheel beëindigen. Hiertoe worden afspraken gemaakt tussen betrokken partijen. Het gaat hier om: het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), de Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV), de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO Nederland) en de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV). De genoemde organisaties wilden voor de overbruggingsperiode tot 2015 een regeling invoeren die het mogelijk maakt om varkenscastratie voortaan altijd verdoofd te laten plaatsvinden. Het aanbod van vers varkensvlees in (CBL-)aangesloten supermarkten zou dan uitsluitend afkomstig zijn van verdoofd gecastreerde varkens. De regeling betreft ondermeer een vergoeding

voor varkenshouders die extra kosten moeten maken om de dieren te verdoven. Naar verwachting staan de gemaakte afspraken concurrentie niet in de weg. De NMa heeft geen bezwaar tegen de regeling zolang slachterijen de vrije keus behouden om ook onverdoofd gecastreerde varkens in te kopen.

### *Friesche Paarden*

Naar aanleiding van een klacht heeft de NMa onderzoek gedaan naar het systeem van dekbeperkingen dat de Koninklijke Vereniging Het Friesche Paarden Stamboek (KFPS) hanteert. Ter bestrijding van inteelt stelt KFPS limieten aan het aantal dekkingen dat hengsten mogen verrichten. Dit systeem werd door de klager als te restrictief ervaren. Na gesprekken met de NMa heeft het KFPS beloofd het systeem in het licht van de Mededingingswet en nieuwe wetenschappelijke inzichten te evalueren en tot de minst restrictieve methode van bestrijding van inteelt over te gaan. De NMa zal controleren of de KFPS zich ook aan deze belofte houdt.

# Het effect van het toezicht

Dit thema licht toe hoe de keuzes die de NMa maakt bij het gebruik van wettelijke instrumenten leiden tot gunstige effecten voor de Nederlandse economie. Het doel is immers meer consumentenwelvaart.

## Anticipatie

De NMa laat jaarlijks een telefonische enquête houden onder het midden- en kleinbedrijf naar de waargenomen concurrentiedruk. Het onderzoek beantwoordt de vraag hoe deze bedrijven rekening houden met de activiteiten van de NMa (het 'anticipatie-effect'). Dat effect is belangrijk omdat de NMa minder hoeft op te treden als men zich beter aan de wet houdt. Ongeveer 25% van de bedrijven geeft in 2008 aan dat de uitspraken van mededingingsautoriteiten invloed hebben op hun manier van zaken doen in de markt. Dit is een iets lagere score dan in 2006 (31%) en 2007 (27%). Dat er behoefte is aan strenge wetgeving, komt naar voren in het feit dat bijna tweederde van de bedrijven de pakkans van overtredingen van de Mededingingswet (veel) te laag vindt. Het belang van boetes voor het anticipatie-effect komt naar voren uit de beantwoording van de vraag of er een sterk afschrikwekkend effect uitgaat van de hoogte van de sancties die de NMa oplegt. Bijna 53% van de bedrijven die op deze vraag hebben geantwoord, is het (geheel) eens met deze stelling. Daarnaast vindt bijna 84% het een goede ontwikkeling dat de NMa naast bedrijven ook de personen die leiding hebben gegeven aan een kartel kan beboeten.

## Berekening van het directe effect

Het afschrikwekkende effect van sancties en het anticipatie-effect van het werk van de NMa zijn moeilijk te kwantificeren<sup>1</sup>. De NMa meet wel de direct te berekenen effecten van haar toezicht (algemeen en sectorspecifiek) omdat dit bijdraagt aan de onderbouwing van de legitimiteit van mededingingswetgeving en de effectiviteit van de handhaving daarvan. De methode zoals ontwikkeld in 2004 (en in de kern geïntroduceerd in het jaarverslag 2002) is in 2008 kritisch tegen het licht gehouden, mede naar aanleiding van een door de NMa in het najaar van 2007 georganiseerd congres over het bepalen van *outcome*. De aanpassingen zorgen ervoor dat de methode voor mededingingstoezicht en regulering consistent is. De reikwijdte is bovendien verbreed door ook de Vervoerkamer en meer besluiten van de Energiekamer mee te rekenen. De huidige methode kijkt naar de toekomstige, kwantificeerbare effecten van de besluiten die de NMa heeft genomen. Daarnaast wordt in de huidige methode ook explicieter gekeken naar de effecten van het optreden van de NMa op de productieve efficiëntie. Aan de hand van deze methode is berekend dat het toezicht van de NMa over 2008 de consument ongeveer €700 miljoen aan besparingen heeft opgeleverd.

Het berekende jaareffect is een minimale schatting. Zo is er gewerkt met conservatieve aannames ten aanzien van het prijseffect van een optreden. Daarnaast hebben bijvoorbeeld de

methodenbesluiten van de Energiekamer uit 2008 ook een effect op de prijsstelling van netwerkbeheerders in 2009 en 2010. Ook de effecten van besluiten inzake kartels of remedies in een fusie zullen naar verwachting een langerduriger effect op de markt hebben dan één jaar. Om dit effect mee te nemen, is het verstandig om te kijken naar het voortschrijdend gemiddelde. Voor 2008 bedraagt dit €360 miljoen. In dit bedrag wordt het jaareffect in feite over drie jaar 'uitgesmeerd'. Het effect van besluiten uit eerdere jaren is deels meegenomen en zo ontstaat een beter beeld van de trend van de *outcome*.

De berekeningen betreffen nog steeds alleen de directe, korte termijn effecten van formele besluiten. Dat houdt in dat anticipatie op het optreden van de NMa, bijvoorbeeld bij het toezicht op fusies en overnames, niet in de cijfers is verwerkt. Ander optreden van de NMa, zoals het uitbrengen van richtsnoeren, informele zienswijzen en alternatieve handhaving wordt ook niet meegenomen in deze effectberekening, omdat het effect daarvan zich lastig met enige zekerheid laten kwantificeren. Het effect van de andere instrumenten is echter zeker aanwezig; het draagt er toe bij dat de spelregels in de markt duidelijker worden. Dat brengt het doel van de NMa dichterbij: 'markten laten werken'.

<sup>1</sup> Recent heeft het Office of Fair Trading (OFT) een studie laten uitvoeren waaruit naar voren komt dat het effect van anticipatie vijf keer zo groot zou kunnen zijn als het direct te berekenen effect op basis van genomen besluiten: Gordon, F. en D. Squires (2008), The deterrent effect of UK competition enforcement, *De Economist*, 156 (4), pp. 411-432.



# Personeel

36

## Organisatie

De NMa functioneert sinds juli 2005 als een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) met een Raad van Bestuur aan het hoofd. In april 2008 werd besloten de naam van de directie Toezicht energie (DTe) te veranderen in Energiekamer. In juni 2008 zijn de directies Concentratiecontrole en Concurrentietoezicht samengegaan in een nieuwe directie Mededinging.

## Personeel

De doelstellingen van het HRM-beleid hebben betrekking op:

- 1 de instroom van nieuwe medewerkers;
- 2 op maat gesneden ondersteuning voor medewerkers en leidinggevenden in verband met hun functie en hun loopbaan;
- 3 goede arbeidsomstandigheden en een acceptabel ziekteverzuim.

### *Instroom*

De eerste doelstelling van het HRM-beleid is het zorgen voor kwalitatief goede en kwantitatief voldoende instroom van nieuwe medewerkers. De arbeidsmarkt is in 2008 nog altijd gespannen. Voor organisaties als de NMa betekent dit dat er extra inspanningen nodig zijn om goede mensen te werven én te behouden. Daarom is onder meer arbeidsmarktcommunicatie een topprioriteit voor de NMa. De NMa zet daarbij in op een sterk werkgeversimago, waarbij ze differentieert naar verschillende

doelgroepen. De NMa wil permanent zichtbaar zijn en gericht gebruik maken van wervingsmiddelen als internet, arbeidsmarkt- en inhouse-dagen, het eigen netwerk van medewerkers en werving- en selectiebureaus. Eind 2008 werd succesvol de eerste NMasterclass georganiseerd voor studenten in de laatste fase van hun studie. Dit initiatief wordt in 2009 voortgezet. De NMa is er in geslaagd de uitstroom op te vangen door de instroom, maar daarvoor was wel meer tijd nodig dan de norm. Het aantal medewerkers bedroeg 405 (386,8 fte) per 31 december 2008.

### *Ondersteuning medewerkers en leidinggevenden*

Van het opleidingsaanbod en -budget is ook in 2008 weer ruimschoots gebruik gemaakt. Als directe reactie op de resultaten van het medewerkers-tvredenheidsonderzoek in 2007, is in 2008 een concreet plan van aanpak opgesteld om de ontwikkeling van medewerkers gestructureerd en samenhangend aan te pakken. In eerste instantie is dit plan gericht op de groep medewerkers in de schalen 10 t/m 14 in het primaire proces, maar het zal zich in de toekomst ook op andere doelgroepen richten. Eind 2008 is een start gemaakt met de uitvoering van dit omvangrijke project onder de naam 'Impuls'. De NMa zal daarmee naar verwachting aantrekkelijker worden als werkgever. Dat moet een positief effect hebben op de instroom van nieuwe medewerkers en de uitstroom van medewerkers terugdringen. Ook voor het management bevat dit project

belangrijke elementen. De medewerker is weliswaar regisseur van zijn eigen loopbaan, maar steun van het management is bij de loopbaanontwikkeling van groot belang.

### *Arbeidsomstandigheden en ziekteverzuim*

Het gemiddelde ziekteverzuim lag bij de NMa in 2008 op 4,52 %. Het verzuim korter dan zes weken was 2,06 %, het verzuim van zes weken of langer kwam uit op 2,46 %. Hoewel hiermee een dalende lijn is ingezet ten opzichte van 2007, blijft de aandacht binnen de NMa onverminderd hoog om dit cijfer verder terug te dringen.

### *Medezeggenschap*

In 2008 vond vijf keer een overlegvergadering plaats tussen de Raad van Bestuur ('de bestuurder') en de Ondernemingsraad (OR). Op 1 april 2008 trad een nieuwe OR aan die voortvarend aan de slag ging. De OR was onder meer betrokken bij de voorgenomen reorganisatie van de Energiekamer, de invoering van een digitaal document management systeem en de aanpak van de rijksbrede taakstelling door de NMa. Ook maken zij deel uit van de projectgroep voor het hiervoor genoemde loopbaanontwikkelplan Impuls. Eén van de OR-leden is vertegenwoordigd in de Departementale Ondernemingsraad van EZ.

Kritische succesfactor	Monitoringsinstrument	NMa-norm	Realisatie 2008 (fte's)
Bezettingsscores	Instroom	minimaal 10% - maximaal 20%	19,1%
	Uitstroom	minimaal 10% - maximaal 20%	19,6%
	Bezettingsgraad	95%	93,5%
	% vrouwen in schaal 14 en hoger	32%	32% (53,3% leidinggevend)
	Verhouding man/vrouw	50% - 50%	51% - 49%
Resultaten arbeidsmarktcommunicatie	Doorlooptijd vacatures	85% binnen drie maanden	78,9%
	Deelname arbeidsmarktdagen	12 maal per jaar	12
	Open dagen bij de NMa	2	2
Opleiding en ontwikkeling	% loonsom besteed aan opleiding	3%	4,1%
Exitinterviews	Feedback uit exitinterviews	75% heeft exitinterview	75,6%
Verzuim	Ziekteverzuim	Maximaal 3,8%	4,5%

Tabel 2: De NMa als werkgever

# Financiën

Dit deel bevat de verkorte financiële verantwoordingen over 2008 van het ambtelijk apparaat van de NMa, inclusief de Energie- en de Vervoerkamer en het ZBO NMa.

## I NMa (Ambtelijk apparaat)

De Vervoerkamer wordt via de EZ begroting gefinancierd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De boetes van de Vervoerkamer worden afgedragen aan het ministerie van V&W. De NMa ontvangt van EZ middelen voor personele en materiële kosten. Deze worden toegewezen door middel van een budgetbrief (tabel 3). De NMa (en EZ) stuurt in haar begrotingsuitputting op verplichtingen. Kasuitgaven zijn hier een logisch gevolg van. Het belangrijkste gegeven is dat de NMa geen overschrijding kende, noch op verplichtingenniveau, noch op uitgavniveau. De NMa is binnen het budget gebleven. Op verplichtingenniveau heeft de NMa een onderschrijding van iets meer dan € 1 miljoen. De NMa heeft reeds in augustus 2008 aan EZ aangegeven € 1 miljoen niet te zullen uitputten. Met betrekking tot de kasuitgaven heeft de NMa een onderschrijding van € 0,5 miljoen. Een deel van de uitputting zal naar verwachting in 2009 worden gerealiseerd. Wat betreft de ontvangsten is de begroting voor 64% gerealiseerd. In 2008 is € 33,2 miljoen aan ontvangsten verantwoord. Het grootste deel van deze ontvangsten vloeit voort uit opgelegde boetes, in 2008 en eerdere jaren. In 2008 zijn boetes ontvangen met een totale hoogte van € 28,5 miljoen.

Omschrijving	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Budgetbrief	44.948	45.055	51.804
Realisatie	43.623	44.513	33.209
Onderuitputting	1.325	542	18.595
In procenten	2,95%	1,20%	35,89%

Tabel 3: Realisatie ten opzichte van de budgetbrief (in duizenden Euro)

Omschrijving	Toegekend budget 2008	Realisatie 2008	Realisatie 2007
Personeel	31.612.000	28.340.732	26.823.604
Materieel	13.336.000	15.281.842	17.904.876
<b>Totaal</b>	<b>44.948.000</b>	<b>43.622.574</b>	<b>44.728.480</b>

Tabel 4: verplichtingen (bedragen zijn in Euro)

### Waarderingsgrondslagen

Alle bedragen zijn opgenomen tegen nominale waarde. De vorderingen blijven tot het volledige bedrag opgenomen tot zij wegens vermoedelijke oninbaarheid buiten invordering worden gesteld.

### Verplichtingen

De verplichtingen (tabel 4) van de NMa voor personeel zijn in 2008 gestegen ten opzichte van 2007, terwijl de materiële verplichtingen in 2008 zijn gedaald. De stijging in de personele verplichtingen is een gevolg van het

succesvol terugbrengen van de vacature-ruimte en van extra taken in het kader van de Wet Onafhankelijk Netbeheer. De daling in de materiële verplichtingen is vooral een gevolg van de daling van de huurverplichtingen. Door afrekeningen uit eerdere jaren was in 2007 sprake van onduidelijkheid van de juiste huurverplichtingen via de Rijksgebouwendienst. In 2008 was er duidelijkheid over een juiste afrekening van de jaarlijkse huurverplichtingen.

## Uitgaven

Het beeld bij de uitgaven (tabel 5) is vergelijkbaar met het beeld bij de verplichtingen. Verschil met de verplichtingen uit tabel 4 is dat op kasbasis ook verplichtingen uit voorgaande jaren zijn voldaan. Uit tabel 3 blijkt dat de gerealiseerde uitgaven in 2008 uitkomen op bijna 99% van het toegekende budget.

Evenals in 2007 is in 2008 volledig op verplichtingen gestuurd. Een verdeling van het kasbudget over grootboekrekeningen is dan ook niet gemaakt. Daarom is de kolom 'Toegekend budget' leeg (zie tabel 6 op pagina 52). De loonkosten zijn toegenomen door de salarisstijging als gevolg van de afspraken in het kader van de CAO voor

de Rijksoverheid en door een toename van de bezetting. De overige personeelsgerelateerde kosten zoals opleidingen, eenmalige extra's / aardigheidjes personeel zijn vergelijkbaar met 2007. Doordat de formatie niet direct ingevuld kon worden met vast personeel, vanwege de krapte op de arbeidsmarkt en onzekerheid omtrent de toename van de formatie is deze ook ingevuld door tijdelijke medewerkers. De NMa heeft voor het bouwdoosier in 2008 een tijdelijk budget gekregen evenals in 2007. Ook de uitgaven voor deze tijdelijke inhuur zijn verantwoord onder de grootboekrekening "uitzendkrachten en overige inhuur personeel". De omvang hiervan is in 2008 echter lager dan in 2007 en bedraagt € 906.404.

Omschrijving	Toegekend budget 2008	Realisatie 2008	Realisatie 2007
Personeel	31.612.000	29.051.713	27.495.191
Materieel	13.443.000	15.461.402	18.968.453
<b>Totaal</b>	<b>45.055.000</b>	<b>44.513.115</b>	<b>46.463.644</b>

Tabel 5: uitgaven (bedragen zijn in Euro)

Grootboekrekening en omschrijving	Toegekend budget 2008	Realisatie 2008	Realisatie 2007
<b>Personeel</b>			
400000 Loonkosten		22.105.559	19.780.919
400001 Overwerk		23.106	21.506
400002 Eenmalige extra's / Aardigheidjes personeel		516.629	666.263
400019 Welzijn		12.223	9.374
410000 Stage- en commissievergoedingen		21.257	27.860
410020 Interimmanagement		353.561	817.944
410021 Organisatie- en formatie adviezen		82.973	95.717
410039 Dienstverlening tussen overheidsorganisaties		205.277	0
410033 Uitzendkrachten		4.087.136	4.731.573
415002 Opleiding		902.938	833.140
415003 Werving en selectie		462.134	319.911
415004 Overige personeelskosten		42.460	2.123
416012 Ontslagregelingen		236.461	188.862
Totaal personeel		29.051.713	27.495.191
Totaal materieel		15.461.402	18.968.453
<b>Totaal generaal</b>	<b>45.055.000</b>	<b>44.513.114</b>	<b>46.463.644</b>

Tabel 6: uitgaven (bedragen zijn in Euro)



## Ontvangsten

In de EZ-begroting is een post van € 17,4 miljoen als *High Trust* opgenomen in de rubriek NMa. In de tabel 7 zijn de ontvangsten opgenomen.

De ontvangsten van Mededinging zijn voornamelijk de betalingen door ondernemingen van boetes en wettelijke rente. Op de bruto ontvangsten zijn de door de NMa aan bedrijven terugbetaalde boetes en wettelijke rente van in totaal € 562.369 in mindering gebracht. De ontvangsten van de *fees* vinden hun grondslag in het besluit kostenverhaal NMa (zie: staatsblad 2006, 717).

De ontvangsten van de Energiekamer vinden hun grondslag in de regeling Kostenverhaal Energie 2008 (zie: Staatscourant 11 april 2008, 71).

## Extracomptabele vorderingen boetes (tabel 8)

In diverse grote zaken staan nog bezwaar, beroep en hoger beroep open. Dit schort de betalingsverplichting op. De vorderingen NMa betreffen de aan het bedrijfsleven opgelegde boetes, vermeerderd met de lopende wettelijke rente en verminderd met de ontvangsten (€ 28,5 miljoen). Ook de verlagingen van boetes en rentes naar aanleiding van gerechtelijke uitspraken zijn in de vorderingenstand verwerkt (€ 23,4 miljoen). De NMa bezat op 31 december 2008 voor € 8,4 miljoen aan bankgaranties. Wegens faillissement zijn bij curatoren vorderingen ingediend tot een bedrag van € 1,6 miljoen.

Omschrijving	Toegekend budget 2008	Realisatie 2008	Realisatie 2007
Mededinging	46.400.000	28.548.885	22.191.119
Fees – fusies	2.785.000	1.932.777	1.104.500
Energiekamer	2.619.000	2.726.949	2.619.087
<b>Totaal</b>	<b>51.804.000</b>	<b>33.208.611</b>	<b>25.914.706</b>

Tabel 7: ontvangsten (bedragen zijn in Euro)

Omschrijving	2008	2007
Bouw	23.551.829	<i>In 2007 niet gespecificeerd</i>
Fietsen	15.735.522	
Mobiele telefonie	30.319.583	
NH8	18.525.183	
Openbaar Groen	1.137.896	
Thuiszorg	7.866.445	
Garnalen	4.354.316	
Overige	8.381.200	
Mededinging	109.871.974	147.776.435
Energiekamer	1.861	1.861
<b>Totaal generaal</b>	<b>109.873.835</b>	<b>147.778.296</b>

Tabel 8: Openstaande extracomptabele schulden en vorderingen per 31 december 2008 (bedragen zijn in Euro)

Omschrijving	Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
Budgetbrief	586.000	586.000	0
Realisatie	568.000	568.000	0
Onderuitputting	18.000	18.000	0
<b>In procenten</b>	<b>3,07%</b>	<b>3,07%</b>	<b>0,00%</b>

Tabel 9: Realisatie ten opzichte van het budget (bedragen zijn in Euro)

## II ZBO Raad van Bestuur Nederlandse Mededingings- autoriteit

In dit onderdeel is de verkorte financiële verantwoording over 2008 opgenomen van het NMa ZBO. Aan het ZBO worden door het ministerie van Economische zaken middelen toegekend voor personele kosten. Deze worden toegewezen door middel van een budgetbrief.

### Waarderingsgrondslagen

Alle bedragen zijn opgenomen tegen nominale waarde.

## Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt)

Op grond van de Wopt die op 1 maart 2006 in werking is getreden worden inkomens bij de overheid en andere uit publieke middelen gefinancierde sectoren die hoger zijn dan het belastbaar loon van ministers, openbaar gemaakt. Voor het ZBO betreft dit over 2008 het inkomen van de voorzitter van de Raad van Bestuur.

In 2008 was dhr. Kalbfleisch bezoldigd op basis van een niet ambtelijke aanstelling als voorzitter van de Raad van Bestuur. Het totaal in 2008 betrof € 230.311.

# Bedrijfsvoeringsparagraaf

## Verantwoordelijkheden en toetsingen

De opzet van deze paragraaf sluit aan bij de opzet van het departementale Jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken. De Raad van Bestuur van de NMa is integraal verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve werking van de interne processen zodat de risico's van het niet realiseren van doelstellingen optimaal worden beheerst. Wat betreft de niet financiële processen kunnen de interne processen en de daarop van toepassing zijnde beheersmaatregelen echter nimmer absolute zekerheid bieden dat zich geen onvolkomenheden van belang zullen voordoen.

Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen is een geheel van instrumenten ingezet op het gebied van planning, control en verantwoording (werkplan, maandrapportages, kwartaalrapportages, kwartaalgesprekken, halfjaarrapportage en jaar rapportage), personeelsbeleid (functioneringsgesprekken, verkorte beoordelingen, persoonlijke ontwikkelplannen, functiebeschrijvingen, loopbaanbeleid, opleidingen, integriteitsbeleid en individueel werkplan), (evaluatie van) procesbeschrijvingen en (informatie)beveiliging. Niet in de laatste plaats vindt besluitvorming, op voorgeschreven en gestructureerde wijze, plaats in de vergadering van de Raad van Bestuur. Onderdeel van de voorgeschreven en gestructureerde wijze is dat indieners van agendapunten voor de vergadering van de Raad van Bestuur, in moeten gaan op de aspecten: "eventuele consequenties / risico's (personele, financiële, maatschappelijk, politiek, bestuurlijk e.d.)", "relatie of afhankelijkheid andere documenten/ processen", "afgestemd met..." en "andere opinies binnen de NMa".

## Rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering

Op grond van het vorenstaande verklaren wij dat de interne processen op doelmatige en effectieve wijze hebben geleid tot het realiseren van doelstellingen, tot de totstandkoming van beleidsinformatie en tot een goed niveau van financieel en materieel beheer. Uit de interne controles, de controles van de Audit Dienst en het toezicht vanuit de directie Financieel Economische Zaken van het Ministerie van Economische Zaken, is niet

gebleken dat er sprake is van onrechtmatigheden met betrekking tot verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en Saldibalans, van enig belang. De rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven, ontvangsten en Saldibalans is daardoor naar onze mening voldoende gewaarborgd. Aanwijzingen voor of beschuldigingen van fraude zijn intern gemeld conform de Regeling uitvoering integriteitsbeleid EZ. Er is geen sprake van fraude die van materieel belang is voor de jaarrekening van 2008.

## Knelpunten bij het realiseren van de doelstellingen

In het afgelopen jaar hebben zich bij het bereiken van de doelstellingen wel diverse knelpunten voorgedaan die met behulp van bovenstaande instrumenten zoveel mogelijk zijn opgelost:

Het percentage ziekteverzuim was in 2008 4,5%. Dit is hoger dan onze eigen norm van 3,8%. Dit heeft ertoe geleid dat er minder capaciteit beschikbaar was dan gepland. Het percentage is, mede door de in gang gezette acties, wel beduidend lager dan in 2007 (5,74%). Per 1 juni 2008 is de samenvoeging van de twee directies Concurrentietoezicht en Concentratiecontrole tot de directie Mededinging geëffectueerd. Dit gaat vanzelfsprekend gepaard met investeringen in personeel en procedures. Uit de eerste ervaringen kan worden opgemaakt dat er een goede keuze is gemaakt en dat de verwachtingen bewaarheid zijn geworden. Het aannemen en behouden van medewerkers met de noodzakelijke kwaliteit en expertise (vooral op senior niveau) en persoonlijke vaardigheden is NMa-breed een knelpunt. Dit vindt zijn oorzaak in de concurrentie die op het gebied van de arbeidsvoorwaarden bestaat met o.a. het bedrijfsleven en andere toezichthouders. In 2008 is een medewerkerstevredenheids-onderzoek uitgevoerd. Hieruit kwamen aandachtspunten voort voor het management die in de loop van het jaar zijn opgepakt. Er was in 2008 sprake van een relatief hoge uitstroom, waarbij de aantekening moet worden gemaakt dat op de arbeidsmarkt kennis van regulering en mededingingstoezicht in zijn algemeenheid nog steeds schaars is. De ervaren medewerkers van de

NMa zijn aantrekkelijk. Dit betekent dat nieuwe medewerkers voor een deel moeten worden opgeleid. Deze punten kunnen van invloed zijn geweest op de behaalde resultaten en/of doorlooptijden. De onzekerheid over de invulling van nieuwe wettelijke taken en het uitblijven van duidelijkheid omtrent eventuele uitbreiding van de formatie hiervoor, bemoeilijken het daadkrachtig reageren. Dit betreft bijvoorbeeld de Warmtewet, andere energie wet- en regelgeving en/of moties waarbij extra taken aan de NMa worden toebedeeld zonder formatie toe te kennen.

## Verbetering van de bedrijfsvoering

In 2008 zijn de eerste pilots voor een Document Management Systeem uitgevoerd. Aan de hand van deze pilots is besloten tot een verdere gefaseerde uitrol van het Document Management Systeem. De NMa zal hiermee een belangrijke stap zetten naar een meer digitale werkwijze.

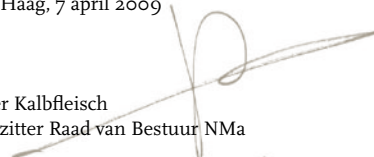
In 2008 zijn de eerste stappen gezet naar een gestructureerd opleidings- en loopbaan-aanbod voor nieuwe en meer ervaren medewerkers. In 2009 worden de eerste ervaringen opgedaan.

In 2008 is het management rapportage instrument verder uitgebreid. De budgethouders kunnen naast actuele financiële rapporten nu ook actuele productiecijfers en ziekteverzuimcijfers inzien. Zij kunnen daarmee zelfstandig en pro-actief over informatie beschikken en dat inzetten.

Het uiteindelijke doel van volledige gezamenlijke huisvesting is nog niet bereikt. Wel zijn per saldo meer medewerkers in de Zurichtoren gevestigd. In 2009 wordt aan deze doelstelling verder invulling gegeven want het bereiken van deze doelstelling zal een efficiëntere bedrijfsvoering en een eenvoudiger en effectievere communicatie mogelijk maken.

Den Haag, 7 april 2009

Pieter Kalbfleisch  
Voorzitter Raad van Bestuur NMa



# Accountantsverklaringen

44

## Status jaarrekening

De verkorte jaarrekening van de NMa over 2008 zoals opgenomen in dit jaarverslag, is gebaseerd op het departementale jaarverslag 2008 van het Ministerie van Economische Zaken en de interne jaarrekening van de NMa over 2008.

De Algemene Rekenkamer, die het departementale jaarverslag jaarlijks onderzoekt, zal op de derde woensdag in mei haar oordeel hierover in een rapport aan de Staten-Generaal aanbieden. In dit rapport kunnen opmerkingen worden gemaakt over het financiële beheer en/of de jaarrekening van de NMa. De Auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken heeft deze interne jaarrekening in het kader van de controle, bedoeld in artikel 66 van de Comptabiliteitswet, gecontroleerd en hierbij een goedkeurende verklaring verstrekt.

## Accountantsverklaring

Wij hebben de in dit Jaarverslag NMa 2008 op pagina 50 t/m 53 opgenomen verkorte jaarrekening, die deel uitmaakt van de interne jaarrekening van de NMa over 2008, gecontroleerd. De verkorte jaarrekening bestaat uit:

- de staten van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten met de financiële toelichtingen daarbij;
- de posten van de saldi-balans van de NMa per 31 december 2008 met de toelichting daarbij;
- de in dit Jaarverslag NMa 2008 op pagina 55 opgenomen bedrijfsvoeringparagraaf over de comptabele rechtmatigheid en de getrouwe weergave van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2008.

### Verantwoordelijkheid van de Raad van Bestuur van het ZBO NMa

De Raad van Bestuur van het ZBO NMa is verantwoordelijk voor het opmaken van de verkorte jaarrekening van de NMa die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dient weer te geven, alsmede voor het opstellen van de bedrijfsvoeringparagraaf, beide in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving. Deze verantwoordelijkheid omvat onder meer het ontwerpen, invoeren en in stand houden van een intern beheersingssysteem relevant voor het opmaken van en getrouw weergeven in de

financiële overzichten van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering, zodanig dat deze geen afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten bevatten, het kiezen en toepassen van aanvaardbare grondslagen voor financiële verslaggeving en het maken van schattingen die onder de gegeven omstandigheden redelijk zijn.

### Verantwoordelijkheid van de accountant

Onze verantwoordelijkheid is het geven van een oordeel over de verkorte jaarrekening op basis van onze controle. Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederlands recht. Dienovereenkomstig zijn wij verplicht te voldoen aan de voor ons geldende gedragsnormen en zijn wij gehouden onze controle zodanig te plannen en uit te voeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten.

Een controle omvat het uitvoeren van werkzaamheden ter verkrijging van controle-informatie over de bedragen en de toelichtingen in de financiële overzichten. De keuze van de uit te voeren werkzaamheden is afhankelijk van de professionele oordeelsvorming van de accountant, waaronder begrepen zijn beoordeling van de risico's van afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten. In die beoordeling neemt de accountant in aanmerking het voor het opmaken van en getrouw weergeven in de financiële overzichten van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering relevante interne beheersingssysteem teneinde een verantwoorde keuze te kunnen maken van de controlewerkzaamheden die onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn maar die niet tot doel hebben een oordeel te geven over de effectiviteit van het interne beheersingssysteem van de NMa. Tevens omvat een controle onder meer een evaluatie van de aanvaardbaarheid van de toegepaste grondslagen voor financiële verslaggeving en van de redelijkheid van schattingen die de Raad van Bestuur van het ZBO NMa heeft gemaakt, alsmede een evaluatie van het algehele beeld van de financiële overzichten.

Wij zijn van mening dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

### Oordeel

Wij zijn van oordeel dat de verkorte jaarrekening op alle materieel van belang zijnde aspecten in overeenstemming is met de jaarrekening waaraan deze is ontleend. Voor het inzicht dat vereist is voor een verantwoorde oordeelsvorming omtrent de getrouwe weergave van de financiële informatie van de NMa en voor een toereikend inzicht in de reikwijdte van onze controle dient de verkorte jaarrekening te worden gelezen in samenhang met de volledige jaarrekening, waaraan deze is ontleend, alsmede met de door ons daarbij op 19 maart 2009 verstrekte goedkeurende accountantsverklaring.

Den Haag, 7 april 2009

Auditdienst van het Ministerie van  
Economische Zaken

Was getekend

Drs. P.H. Staats RA  
Senior auditor

Was getekend

P.H.M. Verschoore RA  
Audit manager

### Status jaarrekening

De verkorte jaarrekening van het ZBO NMa over 2008 zoals opgenomen in dit jaarverslag, is gebaseerd op het departementale jaarverslag 2008 van het Ministerie van Economische Zaken en de interne jaarrekening van het ZBO NMa over 2008. De Algemene Rekenkamer, die het departementale jaarverslag jaarlijks onderzoekt, zal op de derde woensdag in mei haar oordeel hierover in een rapport aan de Staten-Generaal aanbieden. In dit rapport kunnen opmerkingen worden gemaakt over het financiële beheer en/of de jaarrekening van het ZBO NMa. De Auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken heeft deze interne jaarrekening in het kader van de controle, bedoeld in artikel 66 van de Comptabiliteitswet, gecontroleerd en hierbij een goedkeurende verklaring verstrekt.

### Accountantsverklaring

Wij hebben de in dit jaarverslag NMa 2008 op pagina 54 opgenomen verkorte jaarrekening, die deel uitmaakt van de interne jaarrekening van het ZBO NMa over 2008, gecontroleerd. De verkorte jaarrekening bestaat uit:

- de staten van verplichtingen en uitgaven met de financiële toelichtingen daarbij;
- de in dit Jaarverslag NMa 2008 op pagina 55 opgenomen bedrijfsvoeringparagraaf over de comptabele rechtmatigheid en de getrouwe weergave van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering over 2008.

#### *Verantwoordelijkheid van de Raad van Bestuur van het ZBO NMa*

De Raad van Bestuur van het ZBO NMa is verantwoordelijk voor het opmaken van de verkorte jaarrekening van het ZBO NMa die de uitkomsten van de begrotingsuitvoering getrouw dient weer te geven, alsmede voor het opstellen van de bedrijfsvoeringparagraaf, beide in overeenstemming met de Comptabiliteitswet 2001 en de daaruit voortvloeiende regelgeving. Deze verantwoordelijkheid omvat onder meer het ontwerpen, invoeren en in stand houden van een intern beheersingssysteem relevant voor het opmaken van en getrouw weergeven in de financiële overzichten van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering, zodanig dat deze

geen afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten bevatten, het kiezen en toepassen van aanvaardbare grondslagen voor financiële verslaggeving en het maken van schattingen die onder de gegeven omstandigheden redelijk zijn.

#### *Verantwoordelijkheid van de accountant*

Onze verantwoordelijkheid is het geven van een oordeel over de verkorte jaarrekening op basis van onze controle. Wij hebben onze controle verricht in overeenstemming met Nederlands recht. Dienovereenkomstig zijn wij verplicht te voldoen aan de voor ons geldende gedragsnormen en zijn wij gehouden onze controle zodanig te plannen en uit te voeren dat een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen dat de financiële overzichten geen afwijkingen van materieel belang bevatten.

Een controle omvat het uitvoeren van werkzaamheden ter verkrijging van controle-informatie over de bedragen en de toelichtingen in de financiële overzichten. De keuze van de uit te voeren werkzaamheden is afhankelijk van de professionele oordeelsvorming van de accountant, waaronder begrepen zijn beoordeling van de risico's van afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten. In die beoordeling neemt de accountant in aanmerking het voor het opmaken van en getrouw weergeven in de financiële overzichten van de uitkomsten van de begrotingsuitvoering relevante interne beheersingssysteem teneinde een verantwoorde keuze te kunnen maken van de controlewerkzaamheden die onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn maar die niet tot doel hebben een oordeel te geven over de effectiviteit van het interne beheersingssysteem van het ZBO NMa. Tevens omvat een controle onder meer een evaluatie van de aanvaardbaarheid van de toegepaste grondslagen voor financiële verslaggeving en van de redelijkheid van schattingen die de Raad van Bestuur van het ZBO NMa heeft gemaakt, alsmede een evaluatie van het algehele beeld van de financiële overzichten.

Wij zijn van mening dat de door ons verkregen controle-informatie voldoende en geschikt is als basis voor ons oordeel.

### Oordeel

Wij zijn van oordeel dat de verkorte jaarrekening op alle materieel van belang zijnde aspecten in overeenstemming is met de jaarrekening waaraan deze is ontleend. Voor het inzicht dat vereist is voor een verantwoorde oordeelsvorming omtrent de getrouwe weergave van de financiële informatie van het ZBO NMa en voor een toereikend inzicht in de reikwijdte van onze controle dient de verkorte jaarrekening te worden gelezen in samenhang met de volledige jaarrekening, waaraan deze is ontleend, alsmede met de door ons daarbij op 19 maart 2009 verstrekte goedkeurende accountantsverklaring.

Den Haag, 7 april 2009

Auditdienst van het Ministerie van  
Economische Zaken

*Was getekend*

Drs. P.H. Staats RA  
Senior auditor

*Was getekend*

P.H.M. Verschoore RA  
Audit manager

## Contact

### Bezoekadres

Zurichtoren  
Muzenstraat 81  
2511 WB Den Haag

### Postadres

Postbus 16326  
2500 BH Den Haag  
T (070) 330 3330  
F (070) 330 3370  
I [www.nmanet.nl](http://www.nmanet.nl)

### ConsuWijzer

T 088-0707070  
I [www.consuwijzer.nl](http://www.consuwijzer.nl)

### Bedrijven

T 0800-023 1885 (gratis)

## Colofon

### Redactie

NMa, Den Haag

### Ontwerp

VormVijf, Den Haag