

Vergaderjaar 2002–2003

22 093

Mededingingsbeleid

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 2 juli 2003

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg van 16 april 2003 van de vaste commissie voor Economische Zaken en mijn voorganger de heer Hoogervorst stuur ik u hierbij de in dat overleg toegezegde brief over twee onderwerpen: 1) de economische gevolgen van de nieuwe autodistributie verordening¹ en 2) de rechtszekerheid van bedrijven onder het nieuwe handhavingssysteem² van de Europese mededingingsregels. Op beide beleidsterreinen zijn verordeningen reeds aangenomen.

De brief geeft antwoord op de vraag van de heer Hessels of de Minister van Economische Zaken de prijsstijging van de Nederlandse auto's een gewenste ontwikkeling vindt en hoe zich dit verhoudt tot de motie-Hofstra. Daarnaast gaat de brief in op de opmerking van de heer Aptroot dat de nieuwe autodistributie verordening negatieve gevolgen heeft voor de consument. Ten slotte wordt ingegaan op de vraag van de heer Douma of bedrijven voldoende duidelijkheid kunnen krijgen door het schrappen van het register van overeenkomsten.

1) De economische gevolgen van de nieuwe autodistributie verordening

Algemeen

Concurrentiebeperkende overeenkomsten zijn in principe verboden door het kartelverbod van art. 81 van het EG-Verdrag. Het Gemeenschapsrecht biedt echter de mogelijkheid om groepen overeenkomsten van hetzelfde type, bijvoorbeeld distributieovereenkomsten, vrij te stellen van het kartelverbod. Door middel van de nieuwe verordening betreffende autodistributie verleent de Commissie vrijstelling voor verticale overeenkomsten betreffende koop of verkoop van:

- a) nieuwe voertuigen,
- b) reserve-onderdelen en
- c) herstellings- en onderhoudsdiensten.

Voor deze verticale overeenkomsten, dit wil zeggen tussen niet-concurrenten, geldt een vrijstelling van het kartelverbod, omdat deze

¹ Verordening (EG) Nr. 1400/2002 van de Commissie van 31 juli 2002

² Verordening (EG) Nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002

overeenkomsten per saldo de concurrentie bevorderen en voordelen hebben voor de consumenten. De criteria voor vrijstelling, vastgelegd in artikel 81 lid 3 van het EG-Verdrag, zijn dat de overeenkomsten bijdragen tot de technische vooruitgang, verbetering van de distributie of tot bevordering van de economische vooruitgang én dat een billijk aandeel van de voordelen aan de gebruikers ten goede komt.

Efficiëntievoordelen voortvloeiend uit overeenkomsten tussen enerzijds fabrikanten en anderzijds dealers en herstellende bestaan uit betere coördinatie tussen de deelnemende ondernemingen; in het bijzonder kunnen zij tot een vermindering van de transactie- en distributiekosten van de partijen leiden en tot optimalisering van de hoogte van hun verkoop en investeringen¹.

De gedachte achter de vrijstelling van het kartelverbod uit artikel 81 EG-Verdrag is dat de voordelen voor de economie en de consument opwegen tegen de nadelige effecten.

Mededingingsverstoringen worden niet vrijgesteld indien een situatie ontstaat waarin ondernemingen niet worden aangemoedigd te concurreren. Zij spannen zich dan niet langer in om nieuwe producten of diensten van een hoge kwaliteit voor een aantrekkelijke prijs aan te bieden, omdat het voor hen gunstiger is zich te beperken tot het gebruik maken van de situatie waarin de klant niet kan kiezen tussen verschillende prijzen, soorten producten of distributiewijzen. Daaruit volgt dat ze niet worden aangemoedigd om hun producten te innoveren noch om hun productiekosten omlaag te brengen. Derhalve produceren zij verouderde producten of diensten tegen te hoge prijzen².

Evaluatierapport

In november 2000 publiceerde de Commissie een evaluatierapport³ waarin een aantal problemen van de oude regeling werd geïdentificeerd. De hoofdconclusies waren:

- de Europese verbruikers komt geen billijk aandeel van de uit de regeling voortvloeiende voordelen ten goede,
- de concurrentie tussen dealers is niet sterk genoeg en
- de dealers zijn te afhankelijk van de autofabrikanten.

De klanten hebben in de praktijk ook geconstateerd dat zij moeilijk gebruik kunnen maken van hun recht – uit hoofde van de interne markt – om voordeel te behalen uit prijsverschillen tussen de lidstaten door een voertuig te kopen waar dit het goedkoopst is. De oude verordening was dus niet geschikt om daadwerkelijk concurrentie te bevorderen.

De gevolgen van de nieuwe verordening

a) Nieuwe voertuigen

De nieuwe groepsvrijstelling bevat meerdere, voor de consument positieve, effecten. Deze effecten zien met name op:

- a. 1) *Actieve verkoop en vrijheid openen van nieuwe verkooppunten*
In het oude systeem was het toegestaan de dealer een verplichting op te leggen zich te richten op het lokale marktgebied en was actieve verkoop buiten het toegewezen gebied niet toegestaan (deze beperking heet het vestigingsbeding). De huidige regels zullen het mogelijk maken dat dealers actief verkopen binnen de hele Europese Unie en nieuwe showrooms openen op andere plaatsen in de gemeenschappelijke markt. Consumenten vinden baat bij deze actieve verkoop en nieuwe showrooms, want distributeurs uit landen met lage prijzen kunnen gebruik maken van zake-lijke mogelijkheden door bijvoorbeeld verkooppunten te openen in

¹ Zie overweging 5 van de Verordening (EG) Nr. 1400/2002 van de Commissie van 31 juli 2002.

² Zie pag. 11 van «Het concurrentiebeleid in Europa en de burger», Europese Gemeenschappen, 2000.

³ Report on the evaluation of regulation (EC) No 1475/95 on the application of Article 85(3) [now 81(3)] of the Treaty to certain categories of motor vehicle distribution and servicing agreements, 15.11.2000 – COM(2000)743.

andere lidstaten met hogere prijzen. Het verbod op het vestigingsbeding treedt op 1 oktober 2005 in werking.

a.2) De verkoop van meerdere merken

De nieuwe verordening maakt het voor dealers makkelijker meerdere merken te verkopen binnen één showroom. De verkoop van meer dan één merk binnen een verkooppunt is een distributiewijze die tegemoetkomt aan de wensen van de consument. Consumenten kunnen makkelijker kiezen tussen verschillende soorten auto's doordat bijvoorbeeld een dealer meerdere merken four wheel drives verkoopt.

a.3) Ontkoppeling verkoop en reparatie/onderhoud

Krachtens de oude regeling was elke dealer ertoe verplicht naast verkoopactiviteiten ook service na verkoop te verrichten indien de autofabrikant dit eist. Hij kon niet kiezen voor de ene of de andere activiteit hetgeen zijn vrijheid aanzienlijk beperkt. In de nieuwe regeling kan een dealer die zich wenst te specialiseren in de verkoop van auto's ervoor kiezen de service na de verkoop zelf te verrichten of uit te besteden aan een erkende hersteller die voor zijn klanten gemakkelijk bereikbaar is. De dealer kan in de nieuwe situatie voor de meest efficiënte optie kiezen ten behoeve van zijn klant.

a.4) Grensoverschrijdende aankoop

De nieuwe regels zorgen ervoor dat consumenten kunnen besparen door te profiteren van de prijsverschillen binnen de Europese Unie. Een Nederlandse consument kan makkelijker in bijvoorbeeld Luxemburg of Denemarken een goedkopere auto kopen. Grensoverschrijdende aankoop kan alleen geschieden als fabrikanten de parallelhandel van nieuwe auto's niet verhinderen. Dit is dan ook verboden. Zo heeft bijvoorbeeld Opel Nederland BV in 2000 een boete gekregen van € 43 miljoen voor het belemmeren van de export van auto's¹. In februari 2003 heeft de Commissie een nieuw verslag over de autoprijsverschillen gepubliceerd². De conclusie was dat de prijsverschillen voor nieuwe auto's nog steeds groot zijn. Uit deze cijfers blijkt dat concurrentie tussen dealers uit verschillende lidstaten en grensoverschrijdende aankopen nog steeds niet voldoende concurrentiedruk uitoefenen op automobielproducenten en dat markten relatief gefragmenteerd zijn. De Europese Commissie zal dus streng toezien dat de nieuwe regels worden nageleefd. In april 2003 heeft de Commissie samen met de nationale mededingingsautoriteiten een reeks invallen gedaan bij autofabrikant Peugeot-Citroën.

Effect op de autoprijzen

Het toestaan van actieve verkoop, het openen van meerdere verkooppunten, vergemakkelijken van grensoverschrijdende aankoop binnen de Europese Unie, de multi-merken verkoop en de ontkoppeling van verkoop en reparatie en onderhoud verhogen de onafhankelijkheid van dealers ten opzichte van de autofabrikant. De onafhankelijke positie van de dealer zal leiden tot meer concurrerend gedrag tussen dealers met dezelfde merken zowel op lokaal, nationaal als Europees niveau. Door verhoogde concurrentie zal de verkoop (distributie) van auto's efficiënter plaatsvinden en beter afgestemd zijn op de behoefte van de consument. De dealer wordt in staat gesteld innovatieve verkoopwijzen toe te passen. De Europese Commissie beoogt door middel van meer concurrentie een vergroting van de efficiëntie en daarmee een verlaging van de autoprijzen op de interne markt. Uiteindelijk zal onder de concurrentiedruk de Nederlandse consument hiervan profiteren door middel van lagere prijzen en meer keuze in de interne markt.

¹ Ook DaimlerChrysler AG kreeg in 2001 een boete van 72 miljoen en Volkswagen van 90 miljoen in 2000 voor soortgelijke vergrijpen.

² Zie http://www.europa.eu.int/comm/competition/car_sector/price_diffs/

Het totale effect van de nieuwe verordening op de autoprijzen moet nog worden afgewacht. De nieuwe verordening trad op 1 oktober 2002 in werking met een overgangperiode van een jaar. Voor het grootste deel van de overeenkomsten gelden de nieuwe regels pas vanaf 1 oktober 2003. Het openen van extra verkooppunten is pas mogelijk vanaf 1 oktober 2005.

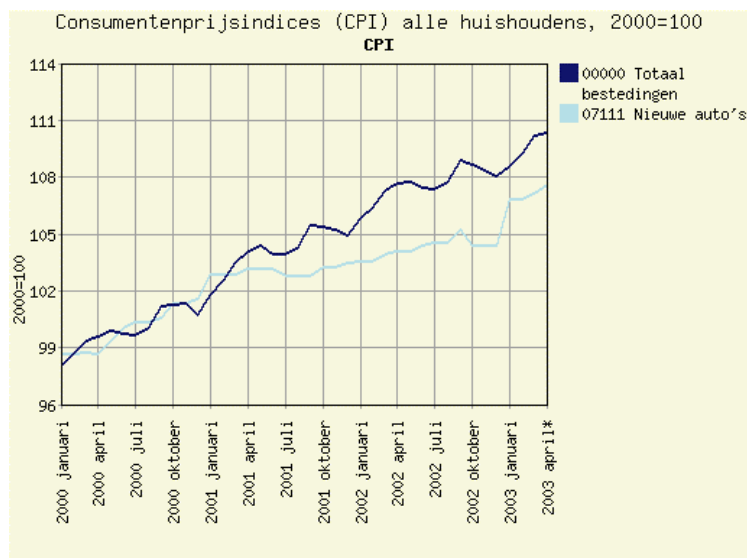
In Nederland zijn de netto prijzen laag in relatie tot de overige lidstaten. Dit wordt mede veroorzaakt door de relatief hoge belasting op nieuwe auto's in Nederland. Producenten reageren strategisch op de hoge belastingtarieven om zo hun auto's betaalbaar te houden. De nieuwe regelgeving zal tot gevolg hebben dat de vraag naar Nederlandse goedkope auto's toe zal nemen. Door meer parallelhandel tussen lidstaten zullen de prijsverschillen voor belasting in Europa kleiner worden. Maar prijsverschillen zullen niet helemaal verdwijnen, omdat kenmerken van de Nederlandse markt (zoals de voorkeur voor de Opel en Peugeot) het prijsniveau blijven beïnvloeden.

Tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor financiën van 27 maart jongstleden heeft Staatssecretaris Van Eijck de Kamer de notitie beloofd, waarin naar aanleiding van motie-Hofstra¹ verslag wordt gedaan van het onderzoek naar herziening van fiscale regels op het terrein van verkeer en vervoer.

De verwachte invloed van de nieuwe verordening op de ontwikkeling van de Nederlandse autoprijs zal tweeledig zijn:

- meer vraag naar relatief goedkope Nederlandse auto's oefent een opwaartse druk op de autoprijs
- meer efficiëntie en concurrentie heeft een neerwaartse druk op de autoprijs.

Onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling weer van zowel de prijzen van auto's als van het totaal van alle goederen. De vrees van met name de dealerorganisaties dat de autoprijzen fors gaan stijgen naar aanleiding van de nieuwe regels worden tot op heden niet gestaafd door onderstaande tabel. De onderstaande tabel laat zien dat de autoprijzen minder hard stijgen dan de gemiddelde prijsstijging van alle goederen. Het verschil is vlak voor januari 2003 kleiner geworden.



¹ Kamerstukken 2002–2003, 28 607, nr. 47, Tweede Kamer.

Bron: het centraal bureau van de statistiek.

De markt van reserve-onderdelen, herstellings- en onderhoudsdiensten is een belangrijke markt omdat kosten voor de service na de verkoop 40% van de totale kosten van het autobezit vormen.

b) Reserve-onderdelen

Onder de oude regelgeving had de consument geen enkele keuze ten aanzien van het gebruik van verschillende reserve-onderdelen in de reparatie werkplaats van de erkende reparateur. De automobielproducent leverde het merendeel van de reserve-onderdelen die door officiële reparateurs moesten worden gebruikt.

De nieuwe regeling zorgt voor betere directe toegang tot, vaak goedkopere, reserve-onderdelen voor erkende reparateurs. De consument kan kiezen tussen «originele reserve-onderdelen» die geleverd worden door de automobielproducenten, of dezelfde «reserve-onderdelen» die geleverd worden door de producenten van reserve-onderdelen, of de zogenaamde gelijkwaardige reserve-onderdelen die geleverd worden door een andere producent van reserve-onderdelen.

c) Herstellings- en onderhoudsdiensten

Erkende herstellende

Onafhankelijke herstellende kunnen in de nieuwe regeling erkende herstellende worden indien zij voldoen aan de criteria van de autofabrikanten hetgeen de service voor de consument en de territoriale dekking zal verbeteren. De producent kan het aantal erkende reparateurs niet meer beperken en kan niet meer besluiten waar ze zich moeten vestigen.

Toegang tot technische informatie

De toegang tot technische informatie is verbeterd met inbegrip van opleiding, gereedschap en uitrusting voor reparatiewerkplaatsen. De toegang tot technische informatie is aangepast aan de moderne technologie. Dit stelt bijvoorbeeld de onafhankelijke reparateur in staat meer verschillende motorvoertuigen uitgerust met elektronische apparatuur te repareren. De consument heeft hierdoor een grotere keuze waar hij zijn auto wil laten onderhouden.

Conclusie

De nieuwe groepsvrijstelling heeft tot doel in de markt van zowel nieuwe auto's als service na de verkoop (reserve onderdelen en herstellende- en onderhoudsdiensten) meer concurrentie te creëren, zodat beter ingespeeld wordt op de wensen van de consument door het aanbieden van lage prijzen, hoge kwaliteit of betere service dan de concurrent. Maar regels stellen zonder op de naleving ervan toe te zien heeft geen nut. Vandaar dat de Europese Commissie en de NMa toezicht zullen blijven houden op de gedragingen van de verschillende spelers op deze markten. De eerder genoemde recente inval bij Peugeot-Citroën is een voorbeeld hiervan.

2) De rechtszekerheid van bedrijven onder het nieuwe handhavingssysteem van de Europese mededingingsregels

Het tweede onderdeel van deze brief betreft de rechtszekerheid voor ondernemingen in het kader van de werking van verordening 1/2003. Deze verordening gaat over de handhavingregels waarmee de Europese Commissie de Europese mededingingsregels (artikel 81 en 82 van het EG-Verdrag) toepast.

Zoals in de brief van mijn voorganger van december 2002, besproken tijdens het genoemde Algemene Overleg van 16 april jongstleden, wordt aangegeven dat het huidige ontheffingssysteem, dat inhoudt dat onderne-

mingen hun overeenkomst kunnen aanmelden bij de Europese Commissie om een individuele ontheffing op het verbod op mededingingsafspraken te verkrijgen, vervangen zal worden door een systeem van wettelijke uitzondering. Dit houdt in dat bedrijven zelf bepalen of hun overeenkomst voldoet aan de criteria van artikel 81 lid 3 EG-Verdrag. Bedrijven kunnen in het nieuwe systeem dus geen formele ontheffing meer vragen van het kartelverbod van artikel 81 EG-Verdrag. Hierdoor zullen de administratieve lasten voor het bedrijfsleven afnemen. De Europese Commissie en de NMa zullen meer tijd hebben om daadwerkelijk schadelijke kartels aan te pakken.

De heer Douma heeft een vraag gesteld over het schrappen van het artikel aangaande het voorstel voor instelling van een kartelregister bij de Europese Commissie. Dit register zou tot doel gehad hebben dat bedrijven al hun overeenkomsten aan melden. Hierdoor zou een zeer grote onwenselijke administratieve last op het bedrijfsleven worden gelegd. Een last die de Commissie meer informatie geeft over overeenkomsten die door bedrijven worden gesloten. In die informatievoorziening zonder een register aan de Commissie is nu voorzien in artikel 17 van de verordening.

Het nieuwe systeem van wettelijke uitzondering kan tot de gedachte leiden dat nu de mogelijkheid voor een formele ontheffingsbeschikking vervalt de rechtszekerheid in het geding komt. Alle bedrijven en advocaten kunnen in het nieuwe systeem dat per 1 mei 2004 in werking zal treden rechtszekerheid verkrijgen door:

- a) Groepsvrijstellingen
De Raad zal op grond van de Europese regels de bevoegdheid kunnen blijven geven aan de Commissie om voor bepaalde groepen overeenkomsten van hetzelfde type aan te geven dat deze overeenkomsten vrijgesteld zijn van het kartelverbod van artikel 81. In de bij deze groepsvrijstellingen behorende richtsnoeren wordt in grote mate duidelijkheid geboden over wat wel en niet geoorloofd is binnen het Europese mededingingsrecht.
- b) Mededelingen van de Europese Commissie
Daarnaast stelt de Commissie regelmatig richtsnoeren op in de vorm van mededelingen. Deze mededelingen betreffen een codificatie van reeds gegeven beschikkingen en van door het Europese Hof van Justitie of Gerecht in Eerste Aanleg gegeven arresten.
- c) Gegeven beschikkingen en arresten.
Uiteraard blijven de door de Commissie reeds gegeven beschikkingen en de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie of Gerecht in Eerste Aanleg geldend voor alle ondernemingen. Deze beschikkingenpraktijk en de jurisprudentie is in 40 jaar opgebouwd en vormt voor de ondernemingen een rijke schat aan zeer bekende uitgangspunten voor het zelfstandig kunnen wegen van de criteria van artikel 81 lid 3 van het EG-Verdrag.
- d) *Opinions* gevraagd aan de Europese commissie
Indien de bedrijven evenwel op grond van het bovenstaande van oordeel zijn dat hun overeenkomst betrekking heeft op geheel nieuwe rechtsgebieden die nog niet eerder door de Commissie of het Hof dan welk het Gerecht zijn behandeld kunnen zij op grond van Verordening 1/2003 de Commissie verzoeken inzicht te verschaffen ten aanzien van de eventuele mededingingsversturende effecten van de betreffende overeenkomsten.

Conclusie

Dit rechtstreeks in Nederland doorwerkende systeem geeft naar mijn mening een juiste balans tussen het verminderen van administratieve lasten, opkomen voor de consument en rechtszekerheid.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst