
515

Besluit van 19 oktober 2012, houdende wijziging van het Besluit tijdelijke verruiming van het toepassingsbereik van het concentratietoezicht op ondernemingen die zorg verlenen in verband met een verlenging van het besluit

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 16 juli 2012, nr. WJZ / 281510;

Gelet op artikel 29, derde lid, van de Mededingingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 8 augustus 2012, nr. W15.12.0301/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 16 oktober 2012, nr. WJZ / 12334810;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

In artikel 2 van het Besluit tijdelijke verruiming toepassingsbereik concentratietoezicht op ondernemingen die zorg verlenen wordt de zinsnede «en vervalt 1 januari 2013» vervangen door: en vervalt met ingang van 1 januari 2018.

ARTIKEL II

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2013.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 19 oktober 2012

Beatrix

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen

Uitgegeven de *dertigste* oktober 2012

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Ondernemingen die een concentratie tot stand willen brengen moeten hun voornemen melden bij de raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa). Overigens bestaat het voornemen de NMa op te laten gaan in de nieuw in te stellen Autoriteit Consument en Markt (ACM). Daartoe is op 25 februari 2012 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken 33 186). Na de inwerking-treding van die wet zal het concentratietoezicht niet langer door de NMa maar door de ACM worden uitgeoefend. Alsdan zal waar in deze toelichting over de NMa wordt gesproken, de ACM moeten worden gelezen. In artikel 29, eerste lid, van de Mededingingswet is bepaald dat het concentratietoezicht van toepassing is op concentraties waarbij de gezamenlijke omzet van de betrokken ondernemingen in het vooraf-gaande kalenderjaar meer bedroeg dan € 113.450.000, waarvan door ten minste twee van de betrokken ondernemingen, ieder afzonderlijk, een omzet van ten minste € 30.000.000 in Nederland is behaald. De drempels waarboven ondernemingen voorgenomen concentraties bij de NMa moeten melden zullen hierna worden aangeduid als «omzeldrempels». In de meldingsfase onderzoekt de NMa of er reden is om aan te nemen dat de gemelde concentratie de daadwerkelijke mededinging significant zou kunnen belemmeren, met name als het resultaat van het in het leven roepen of het versterken van een economische machtspositie (artikelen 34 tot en met 40 van de Mededingingswet). Indien hiervan sprake is, zal de NMa bepalen dat voor de concentratie een vergunning is vereist. De vergunning dient te worden aangevraagd bij de NMa. In de vergun-ningsfase onderzoekt de NMa of als gevolg van de voorgenomen concentratie inderdaad de daadwerkelijke mededinging op de Neder-landse markt of een deel daarvan op significante wijze zou worden belemmerd, met name als het resultaat van het in het leven roepen of het versterken van een economische machtspositie (artikelen 41 tot en met 46 van de Mededingingswet). Indien hiervan sprake is, zal de NMa de vergunning weigeren. In dat geval is het verboden de concentratie tot stand te brengen.

Op grond van artikel 29, derde lid, van de Mededingingswet is het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur de wettelijke omzet-drempels voor concentraties van bepaalde categorieën van onderne-mingen voor een bepaalde termijn te verlagen. Hieruit volgt dat bij besluit ook concentraties van beperktere omvang onder het concentratietoezicht van de NMa kunnen worden gebracht. De omzeldrempels kunnen voor een periode van ten hoogste vijf jaar worden verlaagd. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt door met ingang van 1 januari 2008 de omzeldrempels voor concentraties tussen ondernemingen die zorg verlenen voor een periode van vijf jaar te verlagen. Deze verlaging is geregeld in het Besluit van 6 december 2007, houdende tijdelijke verruiming van het toepassingsbereik van het concentratietoezicht op ondernemingen die zorg verlenen (Stb. 2007, 518) (hierna: het initiële besluit). Daarmee zijn de omzeldrempels die zijn opgenomen in artikel 29, eerste lid, van de Mededingingswet, verlaagd van € 113.450.000 naar € 55.000.000 en van € 30.000.000 naar € 10.000.000. Met deze verlaging is uitvoering gegeven aan de wens van de Tweede Kamer om de omzet-drempels voor de zorg met ten minste de helft te verlagen.¹ Met het initiële besluit is beoogd te voorkomen dat de mededinging in de zorgsector wordt belemmerd, doordat er – zonder voorafgaande toets door de NMa – concentraties kunnen plaatsvinden die nadelig zijn voor de mededinging. Zorgaanbieders, zorgverzekeraars, maar bovenal patiënten zijn erbij gebaat dat er sprake is van een markt met voldoende

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 071, nr. 31 (Motie Ten Hoopen c.s.).

mogelijkheid tot concurrentie onder eerlijke voorwaarden. Op grond van artikel 29, derde lid, van de Mededingingswet, kan de periode van ten hoogste vijf jaar waarmee de omzeldrempels kunnen worden verlaagd, telkens bij algemene maatregel van bestuur worden verlengd. Met het onderhavige wijzigingsbesluit wordt de looptijd van de verlaging van de omzeldrempels met vijf jaar verlengd.

2. Uitkomsten evaluatie verlaagde omzeldrempels voor concentraties tussen zorgaanbieders

Voor alle meldingen in de periode van 1 januari 2008 tot 1 januari 2012 van concentraties waarbij ten minste twee ondernemingen betrokken zijn die zorg verlenen, is nagegaan wat de betrokken gezamenlijke en nationale omzetten waren en in hoeverre het initiële besluit relevant was voor de meldingsplicht. In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten opgenomen.

	Zonder initieel besluit	Extra als gevolg van initieel besluit	Totaal
Meldingsfase			
Aantal meldingen	38	39	77
Aantal ingetrokken meldingen	5	5	10
Concentratie goedgekeurd	22	30	52
Concentratie onder voorwaarden goedgekeurd	4	0	4
Vergunning vereist	7	4	11
Vergunningfase			
Vergunning niet aangevraagd	1	1	2
Vergunningaanvraag ingetrokken	2	2	4
Vergunningaanvraag verleend	2	0	2
Vergunningaanvraag onder voorwaarden verleend	1	0	1
Vergunningaanvraag liep nog	2	0	2
Vergunning niet verleend	0	1	1

Uit de tabel komt naar voren dat de NMa als gevolg van het initiële besluit ruim twee keer zoveel concentraties heeft getoetst. In totaal gaat het om 39 «extra» concentraties. Van deze extra concentraties zijn er 30 goedgekeurd. Verder hebben 9 concentraties niet plaatsgevonden, 8 omdat partijen gedurende het traject zelf besloten de concentratie niet door te zetten en 1 omdat de NMa geen vergunning voor de concentratie heeft verleend. Meer in het bijzonder blijkt hieruit dat geen van de concentraties die in de desbetreffende periode meldingsplichtig waren op grond van het initiële besluit, en waarvoor de NMa een vergunningeis stelde in verband met mogelijke mededingingsproblemen, uiteindelijk doorgang heeft gevonden. Uit deze gegevens blijkt dat de verlaging van de omzeldrempels heeft geleid tot het meldingsplichtig worden van een aanzienlijk aantal concentraties die vanuit mededingingsoogpunt (potentieel) problematisch waren. Vanuit dat oogpunt is de verlaging van de omzeldrempels effectief geweest.

Het initiële besluit bevat voorts een aanvullende bepaling dat de verlaagde omzeldrempels slechts van toepassing zijn op concentraties waarbij ten minste twee van de betrokken ondernemingen ieder afzonderlijk een zorgomzet hebben van meer dan € 5.500.000 (hierna: zorgomzeldrempel). Deze aanvullende bepaling is in de evaluatie buiten beschouwing gelaten. Aangezien de concentratiemeldingen die in de onderzochte periode hebben plaatsgevonden allemaal zorgaanbieders betreffen die overwegend zorg aanbieden en waarvoor de zorgomzeldrempel derhalve geen beslissende factor was, wordt er aldus van uitgegaan dat de aanwezigheid van de zorgomzeldrempel effectief is

geweest in het voorkomen van meldingen waarvoor de verlaging van de omzeldrempels evident niet bedoeld was.

3. Onderbouwing van de verlenging van de verlaagde omzeldrempels

Als reden voor de verlaging van de omzeldrempels wordt in de nota van toelichting bij het initiële besluit de transitie van de zorgsector naar een vraaggestuurd stelsel genoemd. Voorts wordt daarbij uiteengezet dat in de zorgsector, met name waar het langdurige zorg betreft, veelal sprake is van kleine relevante geografische markten. Dit betekent dat ook zorgaanbieders met relatief lage omzetten na een concentratie de daadwerkelijke mededinging kunnen beperken. Relatief veel aanbieders van langdurige zorg zouden door hun lage omzetten onder de algemene omzeldrempels van artikel 29 van de Mededingingswet blijven. Zoals beschreven staat in die nota van toelichting, kunnen concentraties negatieve effecten hebben op de werking van de markt, wanneer hierdoor de concurrentie vermindert. Dit is vooral schadelijk in markten in transitie, omdat concentraties er in dergelijke sectoren toe kunnen leiden dat de beoogde vraagsturing in het geheel niet van de grond komt, met ongunstige effecten voor verzekerden/patiënten. Zo kan door concentraties de kwaliteit, toegankelijkheid, bereikbaarheid en betaalbaarheid van de zorg in een bepaalde regio in het geding komen. Een verminderd aantal alternatieve zorgaanbieders voor patiënten en zorgverzekeraars, kan onder meer leiden tot hogere prijzen en/of lagere kwaliteit, alsook een verminderde prikkel tot efficiëntieverbetering en innovatie. Voorts kan, naast een beperking van het aantal keuzemogelijkheden voor verzekerden/patiënten, door een toename van de marktmacht van zittende zorgaanbieders toetreding door nieuwe zorgaanbieders bemoeilijkt worden.

Door verlaging van de omzeldrempels is de NMa in staat geweest meer concentraties van zorgaanbieders te toetsen en mogelijk mededingingsbeperkende concentraties met schadelijke gevolgen voor verzekerden/patiënten te voorkomen. Dit is belangrijk omdat een concentratie, ook wanneer deze eenmaal resulteert in bijvoorbeeld een ongewenste machtspositie, niet gemakkelijk meer ongedaan kan worden gemaakt. Aangezien de transitie van de zorgsector naar een vraaggestuurd stelsel op dit moment nog in volle gang is, wordt verlenging van de verlaagde omzeldrempels wenselijk geacht.

4. De looptijd van dit besluit

Evenals het initiële besluit, heeft ook dit besluit een looptijd van vijf jaar. Aangezien de transitie naar een stelsel van meer vraagsturing nog altijd in volle gang is, wordt op dit moment een kortere periode dan vijf jaar niet opportuun geacht.

5. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2013. Deze datum is in overeenstemming met het kabinetsbeleid met betrekking tot de vaste verandermomenten voor regelgeving, opgenomen in aanwijzing 174 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De Raad van Bestuur van de NMa heeft een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd. De Raad constateert dat het voorliggende wijzigingsbesluit uitvoerbaar en handhaafbaar is.

7. Regeldruk; administratieve lasten en nalevingskosten

De administratieve lasten van het initiële besluit waarmee de omzetrempels zijn verlaagd, zijn gebaseerd op de nulmeting van de administratieve lasten van de Mededingingswet, die het toenmalige ministerie van Economische Zaken in 2003 heeft laten uitvoeren (peildatum ultimo 2002).

Op basis van eerder onderzoek was de verwachting dat het initiële besluit tot gevolg zou hebben dat er jaarlijks tussen de 30 en 50 extra concentratiemeldingen bij de NMa zouden plaatsvinden, met een dientengevolge toename van de administratieve lasten van jaarlijks tussen de € 244.000 en de € 407.000. Inmiddels is gebleken dat de verlaging van de omzetrempels in totaal over de eerste vier jaar heeft geleid tot 39 extra concentratiemeldingen bij de NMa, dus gemiddeld ongeveer 10 per jaar. Daarmee is de toename van de administratieve lasten in de praktijk beperkt gebleven tot ongeveer € 82.000 per jaar. Voor de berekening van de administratieve lasten van het onderhavige besluit is aangesloten bij deze historische data en wordt uitgegaan van jaarlijks 10 extra concentratiemeldingen bij de NMa en een daarmee samenhangende toename van de administratieve lasten met jaarlijks ongeveer € 82.000 ten opzichte van het laten vervallen van de verlaagde omzetrempels.

Voorts zullen zorgaanbieders die door de verlenging van de verlaagde omzetrempels een voorgenomen concentratie dienen te melden en in het voorkomend geval een vergunning bij de NMa moeten aanvragen, daarbij geconfronteerd worden met de kosten, die voortvloeien uit artikel 93a van de Mededingingswet en het Besluit kostenverhaal NMa. Op grond hiervan dient degene die de melding van de concentratie heeft gedaan een bedrag van € 15.000 te betalen. De NMa kan vervolgens besluiten dat een vergunning is vereist. Indien de NMa een besluit neemt op een vergunningaanvraag (artikel 44 Mededingingswet), dient de aanvrager – eenmalig – een bedrag van € 30.000 te voldoen. Op grond van de beschikbare historische gegevens worden de totale meldingskosten bij 10 meldingen per jaar geschat op € 150.000. Van deze meldingen zal op grond van de beschikbare historische gegevens naar verwachting 1 extra gemelde concentratie vergunningplichtig blijken te zijn. Dit betekent in totaal € 30.000 aan vergunningskosten. Verder levert dit besluit geen nalevingskosten voor bedrijven en ook geen lasten voor burgers op.

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen