

Alexander Italianer

Directeur-Generaal Mededinging, Europese Commissie

Mededinging: het hart van de Europese zaak

Leiden Europa lezing



Universiteit
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

Mededinging: het hart van de Europese zaak

Leiden Europa lezing door

Alexander Italianer

Directeur-Generaal Mededinging, Europese Commissie

Uitgesproken aan de Universiteit Leiden

op 13 mei 2014



Universiteit
Leiden

Europa Instituut

Europa Lezing, Europa Instituut, Universiteit Leiden

Deze lezing werd georganiseerd door het Europa Instituut in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Mededingingsrecht

De lezing werd uitgesproken in het Nederlands

Alleen het gesproken woord telt

Voorwoord

Het Europa Instituut, verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden, acht het van belang een bijdrage te leveren aan het publieke debat over de Europese Unie. Ter gelegenheid van het 55-jarig bestaan van het in 1958 opgerichte Instituut werd daarom in 2013 de Europa lezing geïntroduceerd. Beoogd wordt door middel van bijdragen van vooraanstaande sprekers het brede spectrum te bestrijken van zowel de Europese samenwerking als de onderzoeksgebieden van het Europa Instituut.

De eerste lezing werd gehouden door de heer Radosław Sikorski, Minister van Buitenlandse Zaken van Polen, en droeg als titel: “Poland, the Netherlands and the EU - Common Challenges”. Deze bijeenkomst vond plaats op 12 juni 2013 en werd georganiseerd in samenwerking met het Jean Monnet Centre of Excellence van de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden. Voor de tweede lezing, waarvan u de tekst aantreft in dit boekje, kozen wij een ander belangrijk aandachtsgebied. Deze lezing, die werd georganiseerd samen met de Nederlandse Vereniging voor Mededingingsrecht, vond plaats op 13 mei 2014 en werd gehouden door dr. Alexander Italianer, Directeur-Generaal Mededinging van de Europese Commissie.

Voor het mededingingsbeleid, dat bij de Europese integratie een belangrijke rol speelt, is het jaar 2014 een jubileumjaar. Het is immers 50 jaar geleden, in 1964, dat de Commissie haar eerste mededingingsbeschikking nam. De zaak in kwestie - Consten & Grundig - heeft een grote invloed gehad op de ontwikkeling van het mededingingsrecht en is tot op de dag van vandaag relevant. In de uitspraak op het beroep tegen de beschikking van de Commissie plaatste het Hof van Justitie het mededingingsrecht in het licht van de interne markt en

benadrukte de opheffing van handelsbelemmeringen als meest elementaire doelstelling van het Europees Verdrag. Een Verdrag dat daarmee hogere politieke doelstellingen dient, zoals vrede en welzijn.

In 1964 heette het Directoraat Generaal Mededinging nog “DG 4”, een DG dat toentertijd niet enkel verantwoordelijk was voor mededinging, zij het zonder concentratiecontrole en zonder clementiebeleid, maar ook voor de harmonisatie van wetgeving en fiscaliteit. Directeur-Generaal van DG 4 was de enige andere Nederlander die ooit die belangrijke post heeft bekleed, de latere hoogleraar Pieter VerLoren van Themaat, die studeerde en promoveerde aan de Leidse faculteit.

Het Europa Instituut is vereerd dat zijn indirecte opvolger de tweede Europa lezing heeft willen houden. En dit in de week voor de verkiezingen voor het Europees Parlement. Het thema - Mededinging, hart van de Europese zaak - is actueel en wordt door dr. Italianer belicht vanuit historisch perspectief en vanuit verschillende invalshoeken die aansluiten op actuele vragen naar de bestaansgrond van “Europa”, naar de keuze tussen méér of minder “Europa” en naar het Europa van alledag. Zo passeren belangrijke aan de marktintegratie gerelateerde kwesties de revue, variërend van kartelbestrijding, de bankenunie, pay-tv en de energiesector tot subsidiariteit en democratisering van het mededingingsrecht.

Wij wensen u een aangename lectuur toe en kijken alvast uit naar een mooie verderzetting van deze Europa lezingenreeks.

Europa Instituut, mei 2014

Stefaan Van den Bogaert en Tom Ottervanger

Mijnheer de rector magnificus, mijnheer de decaan, mijnheer de voorzitter en collega-leden van het curatorium van het Europa Instituut, geachte studenten, dames en heren, vrienden,

Het is voor mij een grote eer om deze tweede Europa-lezing te mogen uitspreken, na de Poolse minister van Buitenlandse Zaken Radosław Sikorski. Ik wil in het bijzonder professor Tom Ottervanger danken voor dit initiatief. Deze bijeenkomst is voor mij een dubbele uitdaging. Als econoom voel ik mij een beetje een vreemde eend in de juristenbijt. Bovendien is de Universiteit Leiden niet mijn alma mater. Toch voel ik mij nauw verbonden met het gerenommeerde Europa Instituut en met de Universiteit Leiden. Ik heb de eer lid te mogen zijn van het curatorium van het Instituut, en heb in Leiden het Stedelijk Gymnasium doorlopen. Bovendien waren zowel mijn vader als één van mijn grootvaders 'Leidse juristen'. Ik herinner mij nog de opmerking van mijn vader, jarenlang nauw betrokken bij de Europese integratie, die mij, toen ik hem aankondigde econometrie te gaan studeren, zuchtend toevoegde: "maar daarmee kun je toch niks nuttigs doen". Hij kon toen uiteraard niet bevroeden dat ik terecht zou komen bij de Europese Commissie en betrokken zou mogen zijn bij belangrijke integratieprojecten zoals de euro en de uitbreiding met de voormalige Oostbloklanden. Of mijn werk ook echt nuttig is - daarover wilde ik het vandaag met u hebben.

Werken bij de Commissie

Sprekend over de Europese Commissie zou ik eerst een klein reclameblok willen openen. Hoe staat het eigenlijk met de Nederlandse aanwezigheid in Brussel? Binnen het top-management is Nederland nog goed vertegenwoordigd, maar het totaal aantal Nederlanders neemt af. Van alle ambtenaren bij de Europese Commissie zijn er slechts 2,6 procent Nederlands - en dat op een bevolkingsaandeel van 3,3 procent. En de gemiddelde leeftijd van Nederlandse Europese ambtenaren ligt dichterbij die van mij, dan bij die van een student: vijftig jaar. Vijf jaar boven het

gemiddelde van de Commissie. En helaas doen er maar relatief weinig Nederlanders mee met het concours, het vergelijkend toelatingsexamen voor de Europese instellingen: tussen 2010 en 2012 waren nauwelijks 1,5 procent van de deelnemers Nederlanders. Aan de slagingskans kan dit niet liggen. Vroeger waren de examens gericht op niet altijd even relevante feitenkennis. Maar tegenwoordig zijn de examens meer gericht op algemene competenties: Nederlanders maken dankzij hun goede opleidingsniveau en talenkennis een goede kans van slagen. Dit blijkt ook uit de statistieken: over diezelfde periode 2010 tot 2012 slaagde ruim 4 procent van de Nederlandse kandidaten, een erg goed resultaat als we kijken naar vergelijkbare landen. Natuurlijk, wie voor de Europese instellingen werkt, werkt voor het Europese algemene belang, en niet voor een lidstaat. Maar Nederlanders nemen hun kennis van de politieke achtergrond in Nederland mee, hun persoonlijke netwerk en banden met de Nederlandse samenleving. En niet te vergeten, kwaliteiten als handelszin, ondernemingsgeest en de typisch Nederlandse directheid, waarvan we soms wel wat meer kunnen gebruiken in Brussel. Maar Nederlanders nemen vooral een aantal hele belangrijke waarden mee, waarden zoals openheid, het belang van vrije handel en het belang van eerlijke concurrentie. Daarom mogen er wel wat meer Nederlanders naar Brussel komen in ons beider belang, dat van Nederland en Europa. Natuurlijk, een jurist, en daarvan zitten er nogal wat in deze zaal neem ik aan, heeft ook andere opties - zeker als men voor het mededingingsrecht kiest. Evengoed welkom zou ik zeggen, maar dan wellicht aan de andere kant van de tafel - bijvoorbeeld als advocaat van één van onze, laten we zeggen, "klanten". Toch valt het mij op hoeveel getalenteerde juristen er na een aantal jaren bij een advocatenkantoor er voor kiezen om het particuliere belang in te ruilen voor het algemene belang, dat van de burgers en consumenten. Dit overigens niet zelden ten koste van een forse financiële adering in de inkomenssfeer. Dat doen ze, omdat ze hart hebben voor de Europese zaak. Einde reclame.

Verkiezingen

Ja - kiezen. We staan kort voor de Europese verkiezingen. Wat valt er eigenlijk te kiezen? Waar gaan de verkiezingen over? Gaat het om vóór of tegen Europa? Of gaat het over meer of minder Europa, over een links of een rechts Europa, over een protectionistisch of een open Europa, over een regionaal of een globaal Europa, over een solidair of een solitair Europa, over de ene of de andere president voor Europa, en ga zo maar verder? Iedere kiezer - en ik hoop van harte dat de afkalving in het aantal kiezers die we de afgelopen jaren hebben moeten constateren een halt toegebracht kan worden - iedere kiezer projecteert zo zijn eigen Europa-beeld op deze verkiezingen. Dit is overigens een fenomeen dat zich bij elke verkiezing, nationaal, regionaal, lokaal, voordoet, en niet specifiek is voor de Europese verkiezingen. Als niet-politicus is het niet aan mij om stelling te nemen in dit debat. Maar er is wel wat te zeggen over de vorm van het debat, het meta-debat zo u wilt. Ik zou hierin 3 niveaus willen onderscheiden.

Voor of tegen Europa

Op het eerste, meest basale niveau gaat het debat over “voor of tegen Europa”. Dit vertaalt zich in soms radicale stellingnames zoals “we moeten de Euro opgeven”, “we moeten de Europese Unie verlaten” of zelfs: “we moeten de EU opheffen”. Het is een legitieme en principiële discussie. Maar het is de vraag hoe realistisch dergelijke stellingnames zijn. Er ontbreekt ook vaak een duidelijk beeld van hoe de alternatieve situatie, de *anti-monde*, er uit zou moeten zien. Ondanks de felheid waarmee dit debat gevoerd wordt, is volgens Maurice de Hond 73 procent van de Nederlanders positief over de EU. Volgens de Eurobarometer gelooft maar 23 procent van de Nederlanders dat ons land beter af is buiten de EU. Men kan zich dus afvragen of deze discussie voor de meeste mensen is waar het om draait, al is het begrijpelijk dat de bevolking, net zoals met een fenomeen als dat van globalisering, zich kan afkeren van iets waarop men geen grip lijkt te hebben.

Meer of minder

Eén trapje hoger ziet men een minder fundamenteel - maar daarom niet minder fel - debat, een debat dat de Europese Unie als gegeven neemt. Dat is het debat over “meer of minder Europa”. Hier ziet men stellingnames zoals “Europa moet zich niet met alles bemoeien”, of “er moet soevereiniteit terug naar de lidstaten”, of “er moet een referendum komen over bevoegdheden”. Dit debat is al concreter. Dan wordt het “Europa moet niet aan onze zorg, sociale wetgeving, cultuur, pensioenen en belastingen komen”. In de publieke opinie is hier er iets eigenaardigs aan de hand. In peilingen zeggen Nederlanders vaak dat ze minder Europa willen. Tegelijkertijd, als men Nederlanders vraagt waar Europa dan wel moet optreden, dan is dat vaak een domein waar de Europese Unie nu relatief weinig over te zeggen heeft, zoals buitenlands beleid en defensie. Ook blijkt dat Nederlanders bij Europese verkiezingen graag op echte Europese kieslijsten zouden willen stemmen. Men zou dit allemaal *meer Europa* kunnen noemen.

Welk Europa?

En tenslotte is er een debat, noodzakelijkerwijs wat technischer maar daarom niet minder politiek, dat gaat over de vraag “welk Europa” we willen hebben. Hier komen we stellingen tegen zoals “alle Eurolanden moeten hun verplichtingen nakomen”, of “de belastingbetaler mag niet opdraaien voor het redden van de banken”, of “Europa moet onze energievoorziening veiligstellen”. Hier gaat het over concrete problemen die de individuele lidstaten ontstijgen, en waar het echte debat gaat over de invulling van de antwoorden, denk bijvoorbeeld aan de intensieve discussies over de bankenunie. U kunt wel raden naar welk type debat mijn voorkeur als technocraat uitgaat, maar dat doet niet af aan de legitimiteit van de andere niveaus in het debat. Laat ik daarom dieper ingaan op deze drie niveaus: wel of geen Europa, meer of minder Europa, welk Europa.

In al deze discussies staat één element gelukkig altijd buiten kijf, en dat is dat de interne, ééngemaakte markt de kern is

en blijft van het Europese project. Dat is niet zo gek, want de voordelen zijn duidelijk. Het Centraal Planbureau berekende dat iedere Nederlander er dankzij de EU 1500 tot 2200 euro per jaar op vooruit is gegaan. En dat het Nederlandse BBP 5 procent hoger ligt dan het zonder het EU-lidmaatschap zou doen. Recent internationaal onderzoek bevestigt dat EU-lidmaatschap meer groei brengt, voor Ierland is de schatting zelfs 43 procent meer per groei hoofd van de bevolking. Het succes van de interne markt is zo groot dat zelfs de critici die helemaal géén EU willen, of willen dat Nederland uit de EU stapte, of minder EU willen, op zijn allerminst vast blijven houden aan de interne markt. Maar de vraag is of het mogelijk is om te genieten van de lusten van de interne markt zonder verdere integratie, of de sturing die daarmee samenhangt.

Wel of geen Europa

Het bewaken van eerlijke concurrentie op die markt is bijvoorbeeld essentieel. Het speelveld op de Europese markt moet voor iedereen gelijk zijn. Nederlandse bedrijven die zaken doen in andere landen moeten daar eerlijk handel kunnen drijven. En omgekeerd. Want eerlijke concurrentie zorgt voor groei, werkgelegenheid en innovatie. Dit houdt prijzen laag, zorgt dat er in winkels voldoende te kiezen valt, en dat er regelmatig nieuwe producten zijn om aan de wisselende behoefte van de consument te voldoen. Het doel van mededingingscontrole is het handhaven van eerlijke concurrentie, ten bate van de consument. Het is natuurlijk goed dat mensen dankzij Europa een stukje beter af zijn als ze boodschappen doen. Maar het gaat hier niet om geld alleen. Hard concurreren mag, maar het moet ook eerlijk. Het gaat hier dus ook om rechtvaardigheid. Streng en rechtvaardig, een mooi adagium.

Rechtvaardigheid, dat zit besloten in het woord “eerlijk” in het begrip “eerlijke concurrentie”. Gelijke bedrijven moeten gelijk worden behandeld. We bestrijden bedrijven die valsspelen om zichzelf een oneerlijk voordeel te geven ten nadele van hun concurrenten en de consument. Wie onze

kartelbeslissingen leest, of die van de Autoriteit Consument en Markt hier in Nederland, ziet dat die soms gaan over hele concrete zaken. Elektriciteitskabels, TV-beeldschermen. Ook hele kleine dingen soms. Garnalen. Geert Mak, die overigens een fantastisch boek over Europa heeft geschreven, klaagt dat Europa zich teveel bezig houdt met kleinigheden. Zoals chocola, en glazenwassers. Hij is niet de enige. Maar ik ben het daar niet mee eens. Er zit schoonheid in kleine dingen. En ook zonder Europa steggelen diplomaten wel over schijnbare kleinigheden. In 1904 bijvoorbeeld - 110 jaar geleden - onderhandelden de Fransen en Engelsen over een bondgenootschap. Één van de knelpunten die opgelost moest worden was een definitiekwestie: is een kreeft een vis, of niet. Stel dat Brussel met zoiets zouden komen. Ik kan mij de koppen in de sensatiepers al voorstellen. De Franse en Engelse onderhandelaars wisten natuurlijk heel goed dat een kreeft geen vis is, maar een geleedpotige. Het ging hier over de vangstrechten op kreeft voor de kust van het huidige Canada. Er gingen dus grote economische belangen schuil achter deze definitiekwestie. En zelfs de keuze tussen oorlog en vrede: want bij iedere oorlog die Frankrijk en Engeland sinds de achttiende eeuw voerden kwamen ook deze visserijrechten weer aan bod. Deze ruzie speelde al honderden jaren. Tegenwoordig lossen wij ze toch iets sneller op.

Hier heb ik een voorbeeld van een meer moderne schijnbare kleinigheid. Dit is een kogellager. In maart jongstleden hebben wij een boete uitgedeeld aan een kartel dat prijsafspraken had gemaakt voor kogellagers voor auto's. De hoogte van de boete was 950 miljoen euro. Er lijkt wat verschil tussen de boete, en het balletje. Toch is dat niet zo. Allereerst is die boete relatief gesproken niet zo hoog. Onze boetes zijn nooit hoger dan tien procent van de jaaromzet van het betrokken bedrijf. Wij willen eerlijke concurrentie, niet bedrijven ten gronde richten. Verder zijn kogellagers klein, maar niet onbelangrijk. Kogellagers zorgen ervoor dat de auto soepel rijdt, en vangen schokken op bij het remmen. Ze zijn net zo essentieel voor de auto als de rem en het stuur. Maar als men bedenkt dat

kogellagers niet alleen in de wielen zitten, maar ook in de versnellingsbak, transmissie, waterpomp en airconditioning en tal van andere plaatsen. En als men bedenkt dat wij ook kartels in tal van andere auto-onderdelen hebben ontdekt. En als men bedenkt hoe belangrijk auto's zijn in de bestedingen van consumenten en bedrijven, dan is het duidelijk dat deze kartels enorme economische schade aanrichten. Kortom, de schade van dit potje balletje-balletje heeft een welhaast macro-economische dimensie.

Consumenten zijn ofwel direct, dan wel indirect de dupe van kartels of bedrijven die hun economische machtspositie misbruiken. Een kartel is niet meer of minder dan een samenzwering, waar consumenten en andere bedrijven het slachtoffer van zijn. Kartellisten worden beschouwd als economische misdadigers, en kunnen in een aantal landen zoals de Verenigde Staten dan ook in de gevangenis eindigen. Kartellisten gedragen zich ook als criminelen. Net als "echte" boeven bellen kartellisten bijvoorbeeld ook met wegwerpmobieltes. We hebben weleens een inspectie gehad waarbij een medewerker uit het raam probeerde te vluchten met een stapel papieren. Nog een voorbeeld van een slecht geweten. Eén keer zijn we verklikt en waren in het weekend voor de verrassingsinspectie alle computers héél toevallig vervangen.

Als het acht uur journaal opent met een door ons toegekende boete tegen een bedrijf dat prijsafspraken heeft gemaakt over TV-schermen of tegen banken die met financiële gegevens hebben gerommeld, dan denkt u volgens mij niet: waar bemoeit Europa zich mee. Ook niet als dat bedrijf een Nederlands bedrijf is. En zelf niet als u euroscepticus bent. Ik verzin dit niet. Laat ik één reactie citeren, op een normaal gesproken eurosceptische Nederlandse website:

"Prijsafspraken zijn altijd fout (...) ook wanneer 'Nederlands trots' het doet. Alsof het allemaal lieverdjes zijn (...) omdat het landgenoten zijn."

En ik denk dat het voor veel mensen ook onmiddellijk duidelijk is, waarom we op Europees niveau kartels moeten bestrijden.

Nederland kartelland

Interessant genoeg werd in Nederland het belang van kartelbestrijding of strenge handhaving van mededingingswetgeving lange tijd niet ingezien. Terwijl het Verdrag van Rome al in 1957 de bouwstenen legde voor het Europese mededingingsrecht, waren kartels in Nederland nog niet verboden. In plaats daarvan hield de overheid een kartelregister bij. In de jaren tachtig gold Nederland nog als kartelparadijs, en stonden we bekend als 'Nederland kartelland'. Niet alleen multinationals en grote bedrijven maakten prijsafspraken. Schoonmakers, schilders, dierenartsen, dokters, kappers en taxicentrales: iedereen bleek de consument tekort te doen. Het besef dat voor vrije concurrentie een zekere mate van handhaving en wetgeving nodig is, brak uiteindelijk ook in Nederland door. In 1998 werd de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) opgericht, met de invoering van de nieuwe mededingingswet. In de eerste vijf jaar van haar bestaan deed de NMA maar liefst 35 kartelonderzoeken in 20 sectoren. En terwijl de Europese boetes maximaal 10 procent van de wereldwijde jaaromzet zijn, begrijp ik dat de minister van Economische zaken de boetes die de ACM (Authority for Consumers and Markets) kan toepassen wil verhogen naar een bedrag dat kan oplopen, naar gelang de duur van het kartel, tot viermaal dat percentage.

Dat is de situatie in Nederland.

Maar hoe zou Nederland eruit zien zonder Europese kartelbestrijding? Daarvoor moeten we honderd jaar terug in de tijd. Toen was er nog geen kartelbestrijding of mededingingsrecht. Dit recht bestond nauwelijks op nationaal niveau en - zonder EU - uiteraard ook niet op Europees niveau. De Verenigde Staten hadden nog maar net hun Sherman Antitrust Act en kregen in 1914 de aanvullende Clayton Act. Dan krijgt men dus krantenkoppen zoals deze uit de Nieuwe

Rotterdamsche Courant van zeven april 1910: “Nederlandsche Kolen in Nederland verboden”.

Wat was er aan de hand? Vóór de Eerste Wereldoorlog waren de Nederlandse markten voor zo’n beetje alle industriële basisproducten in de handen van buitenlandse, met name van Duitse kartels. Een groot Duits kolenkartel, het *Rheinisch Westfälische Kohlensyndikat* (RWKS), beheerste met een marktaandeel van 75 procent de Nederlandse kolenmarkt. Het Nederlandse filiaal van dit kartel was de Steenkolenhandels-Vereeniging (SHV), die een monopolie had op de invoer van kolen. Blijkbaar vond men een marktaandeel van 75 procent niet voldoende, want in 1910 gaf het Duitse kolenkartel de opdracht aan de SHV te “voorkomen dat er één wagon Limburgse kolen in Holland ingevoerd wordt”. Dit zouden we tegenwoordig “misbruik van een dominante positie” noemen. Duitse kartels werden dus de producten van Nederlandse, in dit geval Limburgse ondernemers van de Nederlandse markt.

Hoe soeverein is men dan nog? Deze situatie is tegenwoordig ondenkbaar. Men kan geen interne markt met eerlijke concurrentie hebben zonder kartelbestrijding. En wie op één Europese markt concurrentie wil handhaven heeft een onafhankelijke scheidsrechter nodig.

De Europese Commissie werd vanaf het begin aangesteld als onafhankelijke scheidsrechter. Zo leidt de markt dus tot integratie. Om deze reden is mededinging, en mededingingscontrole, het hart van de Europese zaak.

Meer of minder Europa

Het tweede niveau van discussie is dat over meer of minder Europa. Dit is geen nieuw debat. Deze discussie is altijd besloten geweest in het Europese project. De spanning tussen integratie enerzijds en de rol van de lidstaten anderzijds, de economische unie tegenover de politieke unie, heeft er altijd onderdeel van uitgemaakt, en dat zal wel zo blijven. De oprichting van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal in 1953 had geen primair economische bedoeling. Het

was een poging de Duits-Franse vijandschap te begraven, die toen al drie maal binnen een mensenleven geleid had tot verschrikkelijke oorlogen, in 1870, in 1914 en 1939. De briljante opzet van Schuman en Monnet was om de noodzakelijke grondstoffen voor oorlog- kolen en staal - onder het beheer van een supranationale autoriteit te brengen. Verdere plannen voor Europese integratie mislukten toen in 1954 de Europese Defensie Gemeenschap (EDG) sneuvelde in de Franse *assemblée*. Mijn eigen vader was overigens lid van de Nederlandse delegatie die de EDG onderhandelde. Het was de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Wim Beijen die als alternatief voor snelle politieke integratie aanzette tot verdergaande Europese economische samenwerking in de vorm van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1957. Toch werd politieke integratie niet losgelaten. Met de gelijktijdige oprichting van Euratom in 1957 werd, net als bij kolen en staal eerder, ook nucleair materiaal gezamenlijk beheerd. Ook hier speelde energieveiligheid een hoofdzaak.

De spanning tussen markt enerzijds en integratie anderzijds is altijd onderdeel van het Europese project geweest, juist omdat het een economisch project is. Ondernemers houden niet van overbodige regels. Maar ondernemers houden wel van rechtsgelijkheid en een gelijk speelveld. En daar is weer regulering voor nodig. Een belangrijk voorbeeld van deze spanning betrof, en betreft, de Economische en Monetaire Unie (EMU). Terwijl de voorbereidingen voor de EMU, onder impuls van Jacques Delors al vergevorderd waren kwamen daar de val van de muur en de Duitse éénwording overheen. Tegen deze achtergrond werd er op Frans-Duits initiatief voorgesteld om een tweede onderhandeling, over de Europese Politieke Unie (EPU) in parallel te openen. Dit werden - in 1991 - letterlijk parallelle onderhandelingen: ik herinner mij nog sommige sessies van de Intergouvernementele Conferentie over de EMU waar de onderhandelaars moesten wachten op Delors, omdat hij vast zat in de EPU-onderhandelingen. De politieke unie is toen slechts ten dele tot stand gebracht, en ik hoef voor dit publiek niet de rol te noemen die Zwarte

Maandag hierin gespeeld heeft. Er werd een vervolgonferentie voorzien, en in zekere zin ging elk verdrag na Maastricht over de onvolkomenheden van de politieke unie. Het verdrag van Amsterdam (1997) stopte de gaten in het verdrag van Maastricht. Het verdrag van Nice (2001) moest de Europese gemeenschap klaarmaken voor de uitbreiding, maar dat lukte slechts gedeeltelijk. Na het echech met het grondwettelijk verdrag streek het verdrag van Lissabon (2007) verdere plooiën glad. De onderhandelingen over de Bankenunie (2014) zijn ook bijna stukgelopen door de onvolkomenheden in het huidige verdrag. En zo blijft Europa een proces in wording. Afgelopen vrijdag, op Schuman-dag, is dit nog eens uitgebreid toegelicht door Commissievoorzitter Barroso in zijn Humboldt-lezing in Berlijn.

Regels

De discussie over meer of minder Europa gaat ook over meer of minder regels. De Europese Commissie is bezig met een grote schoonmaakoperatie van bestaande regels onder de naam REFIT, die door alle lidstaten is verwelkomd.

Ik ben een aantal jaren bij de Commissie verantwoordelijk geweest voor “betere regelgeving”, en heb gemerkt hoe moeilijk het is om bestaande regelgeving terug te draaien. Ik ken ondernemers die dat niet willen: ze hebben net hun best gedaan om aan de eisen te voldoen en willen niet alles overhoop gooien. Die liever hebben dat nieuwe regels goed doordacht zijn en alleen daar waar nuttig en noodzakelijk worden ingevoerd. De Commissie neemt maar in een heel klein deel van de gevallen zelf het initiatief om regels te maken. In de meeste gevallen doen we dat op verzoek van de lidstaten of van het Europees Parlement. En die doen dat vaak weer omdat belanghebbenden ze dat gevraagd hebben. Zo heeft vooral de Britse schandaalpers zich jarenlang vrolijk gemaakt over een vermeend Europees verbod op te kromme bananen. In werkelijkheid waren het de lidstaten zelf en de sector die de Commissie vroegen om verschillende nationale kwaliteitsstandaarden voor groente en fruit te vervangen door

één enkele Europese standaard. Ik zou bijna zeggen: u vraagt, wij draaien. Deze bananenregel hebben we toch in 2008 weer afgeschaft. Dit overigens onder protest van sommige lidstaten. Het is dus oppassen met het afschaffen van regels: het is net als met de draak Hydra, als men de kop van een Europese regel afhakt, groeien er zo weer 28 nationale koppen aan.

Subsidiariteit

Behalve regels speelt in de discussie over ‘meer of minder Europa’ het subsidiariteitsbeginsel een belangrijke rol. Wij hebben op mededingingsgebied, lang voordat dit in de mode was, bevoegdheden verplaatst van het Europese naar het nationale niveau. Tot 2004 had de Europese Commissie nog het monopolie op de handhaving van eerlijke concurrentie op de Europese markt. Sindsdien delen wij deze handhaving met de nationale mededingingsautoriteiten. De nationale mededingingsautoriteiten, inclusief de ACM, passen dus Europees recht toe. Deze stap was een groot succes. Sinds 2004 hebben de Commissie en nationale autoriteiten samen meer dan 820 beslissingen genomen, veel meer dan de Commissie ooit alleen had kunnen doen. In diezelfde tijd heeft de Commissie namelijk zelf 133 beslissingen genomen. Bijzonder in dit geval is dat de nationale autoriteiten grotendeels zelf bepalen hoe ze hun handhaving van de Europese regels inrichten. Hierdoor zijn er binnen de Europese Unie verschillende systemen te vinden. Een paar landen - zoals Engeland en Ierland - staan bijvoorbeeld criminele vervolging van overtredingen toe. De meeste landen hebben puur civiele stelsels, en anderen weer een mengvorm. Ook wordt de situatie in de lidstaten regelmatig aangepast. In België is net een nieuwe mededingingswet in werking getreden, vorige zomer fuseerde in Spanje de mededingingsautoriteit met 6 andere toezichthouders. Het Nederlandse voorbeeld is bekend: hier zijn de NMA, Consumentenautoriteit en OPTA samengegaan in de ACM.

Er is één enkele eis ten aanzien van de manier waarop lidstaten hun handhaving inrichten. De lidstaat moet dit zodanig doen,

dat de nationale autoriteit ook effectief in staat is haar werk uit te voeren. Wij vinden het bijvoorbeeld belangrijk dat nationale autoriteiten zelfstandig zijn, dat ze kunnen opereren zonder inmenging door de politiek. Het gevolg is van deze aanpak is dat nu nationale autoriteiten in heel Europa, elk op hun eigen manier, Europees mededingingsrecht handhaven. Hierdoor groeien op dit gebied heel geleidelijk de rechtstelsels in de lidstaten naar elkaar toe.

Welk Europa?

Ik kom nu op het derde niveau van de discussie: welk Europa wil men hebben. Dit is een concreter debat, waarbij ik mij meer op mijn gemak voel. Hoe om te gaan met de problemen van alledag? Dat is het Europa waar ik mee te maken heb.

Een aantal voorbeelden. Ik zou het over de Bankenunie kunnen hebben. Bijna 7 jaar nadat banken Amerika en Europa in een crisis hebben gestort hebben we stappen gezet om ervoor te zorgen dat zoiets niet meer kan gebeuren. Met nieuwe gemeenschappelijke regels is de kans op problemen kleiner, en kunnen eventuele moeilijkheden sneller worden opgelost, zoals door het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (SRM).

Het tweede voorbeeld is de telecomsector. We kunnen zo in de auto stappen en zonder te stoppen rijden naar Berlijn, Riga of Boedapest. Maar op de digitale snelweg houden de slagbomen het verkeer nog tegen. Bijna de helft van alle Europeanen schakelt het dataverkeer uit op hun mobieltje als ze met vakantie gaan: de telecommunicatiemarkt is in essentie nog een nationale markt. Daarom heeft de Europese Commissie vorig jaar plannen gepresenteerd voor één digitale Europese markt. Daaronder valt netneutraliteit en het verder beperken van de kosten van roaming en internationaal bellen. Ook op deze markt moet de concurrentie gehandhaafd worden. Bedrijven mogen geen data blokkeren of afknijpen omdat ze zelf vergelijkbare diensten aanbieden. Vorige zomer hebben wij bij verschillende telecombedrijven inspecties uitgevoerd

om dit te onderzoeken. Het Internet is onontgonnen terrein, waar de nationale autoriteiten veel pionierswerk doen. Nederland loopt voorop op het gebied van netneutraliteit. Toen telefoonbedrijven geld in rekening wilden brengen voor gratis diensten als Whatsapp stak de Tweede Kamer daar een stokje voor.

In Frankrijk verbood de parfumist Pierre Fabre detailhandelaars zijn producten via een webshop te verkopen. Daar zat een kwalijk “geurtje” aan, vond de Franse mededingingsautoriteit, en er volgde een boete. Het Europees Hof stemde ermee in.

Duitse en Britse autoriteiten onderzochten of websites voor hotel boekingen zich wel aan de regels houden. Ook wij houden de sector in de gaten.

Zelf onderzoeken wij nu aanbieders van Pay TV per satelliet en online. Met Pay TV kan men kijken wat men wil, wanneer men wil. Maar men kan niet kijken waar men maar wil. Dit is allereerst een probleem voor de Interne markt. In veel gevallen gaat het om contractuele beperkingen op het gebied van intellectueel eigendom.

Maar mogelijk spelen ook mededingingsaspecten. We onderzoeken daarom nu bedrijven die online televisie aanbieden in combinatie met satellietuitzendingen. We kijken specifiek naar de afspraken tussen filmbedrijven en Pay TV-aanbieders, en of daar geen mededingingsregels worden overtreden. Daarvoor bestaat een precedent. Karen Murphy was de uitbater van een Britse pub. Zij gebruikte een Griekse decoder om goedkoper Premier League wedstrijden in haar pub te laten zien. Ze ging in beroep tegen de boetes die haar werden opgelegd. Het Europese Hof van Justitie oordeelde uiteindelijk dat de beperkingen die haar waren opgelegd indruisten tegen het mededingingsrecht. Die beperkingen verdeelden markten langs nationale lijnen.

Energie (zekerheid). Het derde concrete voorbeeld is de Energiesector. Ook hier leidt een crisis tot de roep om meer samenwerking. Zo klinkt er nu een roep om, behalve een Bankenunie, ook een Energie-unie op te zetten. Of dat gaat gebeuren, zal de toekomst moeten uitwijzen, maar Europa bouwt al aan één energiemarkt. We werken aan de infrastructuur: we verbinden gasleidingen en electriciteitsnetwerken aan elkaar. Verder handhaven we de vrije concurrentie op die energiemarkt. We komen in actie als bedrijven heimelijk de markt verdelen. Of als ze hun marktmacht misbruiken om veel te hoge prijzen te rekenen in sommige lidstaten. Of als ze met oneerlijke trucs hun concurrenten in de wielen rijden. Bijvoorbeeld door opzettelijk te lage investeringen te doen, capaciteit op te potten of oneerlijke reserveringen op het netwerk te maken.

Democratisering mededingingsrecht

12

Tot slot een laatst concreet onderwerp. Dat is de democratisering van het mededingingsrecht. Iedere consument en ieder bedrijf dat het slachtoffer is geworden van een kartel of andere overtreding van de mededingingsregels, heeft het recht een schadeclaim in te dienen. Vorig jaar heeft de Commissie een voorstel hierover ingediend bij het Europees Parlement en de Raad. De drie instellingen hebben in maart over dit voorstel een akkoord bereikt. Wij hebben nauw samengewerkt met het Europees Parlement en met de Raad, en beiden hebben hun stempel gedrukt op ons voorstel. Er was een heftige discussie over de mate van bescherming van belastende verklaringen door bedrijven die kartels aan ons verklikken, waarbij uiteindelijk een bevredigend compromis is gevonden. Ook legden sommige parlementariërs de nadruk op de belangen van het bedrijfsleven. Anderen weer op die van consumenten. De keuze “welk Europa” speelde dus ook hier een sleutelrol.

Conclusie

Dames en heren, minister Sikorski heeft vorig jaar een aantal belangwekkende stellingen naar voren gebracht waar het gaat

om de verantwoordelijkheden in het Europa-debat. Hij vindt dat lidstaten en Europese instellingen beide aangesproken moeten kunnen worden op de Brusselse beslissingen, hoe ver die ook van de burger lijken te staan. De Adviesraad voor Internationale Vraagstukken is het hier van harte mee eens. Vorige maand noemde de Adviesraad het “essentieel” dat Nederlandse politici duidelijk maken dat ze zelf onderdeel zijn van Europese besluiten, en daar zelf verantwoording voor dragen. Want Brussel, dat zijn wij allemaal, dat is een gedeelde verantwoordelijkheid. Commissievoorzitter Barroso heeft dit nog eens krachtig herhaald in zijn al genoemde Humboldt-lezing van vorige week. De discussie over wel of geen Europa is een belangrijke principiële discussie die fel wordt gevoerd. Maar de interne markt als zodanig is niet controversieel. Er is slechts een kleine minderheid die helemaal geen EU wil. De vraag “meer of minder Europa” is een principiële vraag, maar zonder duidelijk antwoord. Wij zijn als Europese Commissie zelf ook vóór subsidiariteit en tegen overbodige regels. De kritische kiezer wil op sommige gebieden juist méér Europa. Historisch is en blijft Europa een project in wording, waar de balans heen en weer schommelt tussen integratie en pragmatische economische samenwerking. Hoe deze twee discussies ook uitpakken: de problemen van het Europa van alle dag blijven bestaan. Daar zullen oplossingen voor nodig blijven, of het nu gaat om banken, het milieu, het Internet of energie. Wij werken in Brussel aan oplossingen. Maar de kiezer wijst de richting aan, in nationale en Europese verkiezingen. Het is de kiezer die bepaalt welk Europa er moet komen.

Mededinging is het hart van de Europese Zaak. Om verschillende redenen. Strenge, maar rechtvaardige handhaving:

- 1) Is essentieel voor de Interne Markt, de kern van het Europese project.
- 2) Is goed voor de consument, en leidt tot economische groei, innovatie, meer keuze, betere producten en lagere prijzen.
- 3) En tenslotte is zulke handhaving eerlijk. Als we een kartel

opbreken dat goedkope medicijnen voor pijnbestrijding van kanker van de markt houdt, vinden mensen dat behalve economisch nuttig ook rechtvaardig.

Ik denk dat dit ook duidelijk is voor mensen die kritisch zijn over Europa. Die weten ook, denk ik, dat als er geen handhaving is, internationale kartels of megafusies de economie kunnen lamleggen en prijzen opschroeven. Dat men alleen in Europees verband sterk staat tegen multinationals als Google of banken die sjoemelen met de rente. En dat als men dat wil doen er een onafhankelijke scheidsrechter nodig is. En dat een interne markt zonder Europese integratie, zonder sturing dus niet kan functioneren.

Ik wil u tot slot een filosofische vraag voorleggen. Heeft Europa behalve een hart ook een ziel nodig, zoals bijvoorbeeld bepleit door Jacques Delors. Want de Romeinse dichter Juvenalis zei het al: “mens sana in corpore sano”. Een gezonde geest in een gezond lichaam. Daar kan toch niemand op tegen zijn.

ALEXANDER ITALIANER



Alexander Italianer is sinds februari 2010 Directeur-Generaal voor Mededinging van de Europese Commissie.

Van 2006 tot 2010 was hij Adjunct-Secretaris-Generaal belast met de Agenda voor Beter Regulering en voorzitter van de Effectbeoordelingsraad van de Commissie.

14 Eerder werkte hij in de kabinetten van Commissievoorzitter Santer, Commissievoorzitter Barroso, Commissaris Verheugen en Commissaris Telicka. Tussen 2002 en 2004 was hij tevens Directeur voor Internationale en Financiële zaken.

Hij behaalde zijn doctorstitel in de Economische wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen (Nederland). Voordat hij in 1985 bij de Europese Commissie in dienst trad werkte hij als onderzoeksmedewerker aan de Katholieke Universiteit Leuven (België).



Universiteit
Leiden