

Het prioriteitenbeleid van de Belgische Mededingingsautoriteit voor 2016

1) Inleiding

Een efficiënte werking van de markten leidt tot een duurzame en inclusieve groei ten gunste van de ondernemingen en de consumenten. De discipline die opgelegd wordt door een concurrentiële omgeving vormt hierbij een belangrijke meerwaarde voor de ondernemingen, maar eveneens voor de consumenten. De Belgische Mededingingsautoriteit (hierna de “BMA”) levert aldus een actieve bijdrage tot de initiatieven die de werking van de concurrentie op de markten beschermen met het oog op het verbeteren van het welzijn van de consumenten en de ondersteuning van de groei, de tewerkstelling en de competitiviteit van de economie. De doelstelling hierbij is om de eventuele problemen die zich voordoen binnen een bepaalde markt op te sporen, en om hiervoor een oplossing aan te brengen rekening houdend met de structuur van die markt. Naast het indirect optreden via haar participaties in internationale adviescomités en werkgroepen beschikt de BMA over drie soorten instrumenten om de werking van de markten te bevorderen:

- i) De formele procedures gericht op de vervolging van inbreuken op de Belgische en/of Europese wetgeving inzake mededinging;
- ii) De controle op de concentraties;
- iii) Het informele mededingingsbeleid, dat een breed spectrum aan interventiemogelijkheden omvat.

Het informele mededingingsbeleid behelst aan de ene kant het interpreteren van de concurrentieregels en het toelichten van de handelingen van de BMA aan de hand van antwoorden op vragen die gesteld worden door stakeholders, of vragen die gesteld worden aan de contactpersonen die vermeld staan op de website van de autoriteit. In de praktijk wordt de interpretatie van concurrentieregels via verschillende kanalen verspreid, waaronder de publicatie van richtsnoeren, de informele adviezen, de bijstand aan jurisdictie (*amicus curiae*), de deelname aan conferenties en de bijdragen aan publicaties over mededingingsrecht. Het informele mededingingsbeleid van de BMA houdt aan de andere kant een screening van de mededingingswetgeving in, waarbij de autoriteit betrokken is bij het uitwerken van de regelgeving¹, teneinde te verzekeren dat deze de mate van concurrentie op de markten niet vermindert.

Vermits de BMA niet over een discretionaire bevoegdheid beschikt wat betreft het selecteren van dossiers inzake de controle op concentraties, behandelt deze nota over de prioriteiten van de BMA enkel de eerste van deze drie beleidsinstrumenten. De toepassing van het mededingingsrecht inzake restrictieve praktijken met het eventueel opleggen van boetes vormt inderdaad de kern van de activiteiten van de BMA, en bepaalt grotendeels de impact van de ondernomen acties van de BMA op de werking van de markt. Deze toepassing van het recht laat toe om onmiddellijk te reageren op het gedragen van de marktspelers, bijvoorbeeld door het opleggen van boetes teneinde inbreuken te

¹ De maatregelen ter bevordering van de concurrentie behoren niet noodzakelijk exclusief tot Boek IV van het Wetboek van Economisch Recht, noch tot de mededingingsautoriteit zelf: ook andere instellingen kunnen maatregelen aanwenden om de werking van bepaalde markten te verbeteren.

sanctioneren en te ontmoedigen, maar evenzeer door het opleggen van corrigerende maatregelen, zoals de voorlopige maatregelen, of door het verplicht maken van verbintenissen die door de bedrijven werden voorgesteld. Deze impact beperkt zich niet tot het directe effect van de procedure op de markt in kwestie, maar breidt zich uit tot het verwachte effect op het gedrag van andere ondernemingen en de capaciteit om de economische groei te ondersteunen.

De voorliggende nota werd opgesteld in het licht van de bevoegdheid van het Directiecomité van de BMA overeenkomstig artikel IV.25 van het Wetboek van Economisch Recht.

De nota is als volgt opgedeeld in 2 secties:

- Sectie 2 legt uit op welke manier de BMA de selectie maakt van de formele onderzoeken die ze uitvoert ;
- Sectie 3 beschrijft de strategische en sectoriële prioriteiten inzake mededingingsbeleid die de BMA zal nastreven in het jaar 2016.

2) Het bepalen van de prioriteiten

De formele procedures gericht op de vervolging van inbreuken vormen de harde kern van de instrumenten waarover de BMA beschikt om ontradend op te treden. Met het oog op een optimaal gebruik van haar middelen zal zij haar interventies concentreren op die zaken waar het verwachte positieve effect van haar acties het grootst is, rekening houdend met de middelen die nodig zijn om de acties met succes uit te voeren. Ze moet hierbij het goede evenwicht vinden:

- tussen relatief eenvoudige zaken waarbij de meest evidente inbreuken worden vervolgd, en de meer complexe of innoverende zaken met een meerwaarde voor de rechtspraak;
- tussen de kartelafspraken, de verticale restricties en de misbruiken van machtspositie;
- tussen de zaken die toelaten om binnen een relatief korte periode te worden afgerond en de zaken die een langere onderzoekstermijn behoeven;
- tussen verschillende economische sectoren, teneinde een evenwicht te garanderen tussen enerzijds strategische sectoren met een macro-economisch belang en de andere sectoren, van minder strategisch belang, maar waar het mededingingsrecht eveneens van toepassing is.

Zoals ook bij andere mededingingsautoriteiten het geval is, houdt de BMA rekening met 4 factoren om het belang van een zaak in te schatten:²

- **Impact**—De autoriteit zal een evaluatie maken van de directe schade die de aangeklaagde inbreuk heeft veroorzaakt in de sector waar de inbreuk is gepleegd, niet alleen wat betreft de gehanteerde prijs, maar eveneens inzake het effect op de kwaliteit van het product of de dienstverlening aan de consument. Ze zal ook rekening houden met diverse indirecte effecten, zoals het ontradingseffect van andere inbreuken in aanverwante sectoren, en het effect op de waardeketen wanneer de aangeklaagde inbreuk een impact heeft op de werking ervan.
- **Strategisch belang**—Een onderzoek opstarten ivm een vermeende inbreuk kan voor de BMA van strategisch belang zijn wanneer zij de sector, waar de inbreuk is gepleegd, als prioritair

² Zie in bijzonder, "OFT Prioritisation Principles" http://www.oft.gov.uk/shared_of/about_of/oft953.pdf

beschouwt (zie hieronder), of wanneer ze een interpretatie van de wet wil verduidelijken en de zaak een precedentswaarde kan hebben. Wanneer de autoriteit echter vaststelt dat andere instellingen beter geplaatst zijn om het specifiek probleem te behandelen, dan zal het strategisch belang ervan minder groot zijn.

- **Risico's**—De BMA zal minder geneigd zijn om middelen in te zetten ten behoeve van het onderzoek van een inbreuk wanneer het risico reëel is dat het onderzoek geen nuttig resultaat zal opleveren.
- **Middelen**—De BMA zal eveneens rekening houden met de middelen die noodzakelijk zijn om een onderzoek op te starten of om een onderzoek verder te zetten, en dit zal bepalend zijn voor het vastleggen van de kalender van de onderzoeken.

3) Strategische prioriteiten en prioritaire sectoren voor 2016

Niettegenstaande de BMA uiteraard de zware inbreuken op het mededingingsrecht zal vervolgen in alle sectoren van de economie, heeft de autoriteit de intentie om acties te ondernemen binnen de brede waaier van de volgende sectoren:

- De geliberaliseerde sectoren en de netwerk-industrieën³;
In het bijzonder de markten van de postdiensten en de telecommunicatie zullen een prioriteit zijn voor de BMA. Wat de detailhandel in telecommunicatiediensten betreft, verkiezen de Belgische consumenten hoe langer hoe meer het triple of quadruple play aanbod, waarbij de marges en de getrouwheid van de klanten groter zijn. De concurrentiële dynamiek vereist bijgevolg dat de telecomoperatoren die op dit ogenblik nog geen *triple* of *quadruple play* kunnen aanbieden, maar dit echter wel wensen te doen, dit ook zullen kunnen aanbieden. De mededingingsautoriteit zal er over waken dat er geen toetredingsbarrières worden opgezet door de concurrenten, of door hun leveranciers.
- De sector van de grootdistributie en de relaties met haar leveranciers (bv de agrovoedingsindustrie)⁴;
Zowel de transactiebeslissing van het Auditoraat betreffende een gecoördineerde stijging van de consumentenprijzen van drogisterij-, parfumerie- en hygiëneproducten als de Ahold-Delhaize concentratiezaak geven aan dat deze sector, die belangrijk is voor de economie en voor de consument, onze volle aandacht verdient.
- De sector van de media en de digitale economie;
De BMA zal haar aandacht blijven vestigen op het behoud van een effectieve concurrentie binnen de sector van de media en de digitale economie, in het bijzonder wat betreft de toegang voor consumenten tot inhoud, ongeacht het platform. Daarnaast zal de BMA erover waken dat innovatieve bedrijfsmodellen niet worden bedreigd door anti concurrentiële gedragingen, en zal

³ De horizontale screening van de FOD economie identificeert een reeks sectoren die bijzondere aandacht verdienen, waaronder de productie van elektriciteit, gas, stoom en gekoelde lucht (NACE 35) en telecommunicatie (NACE 61)

⁴ De horizontale screening van de FOD economie identificeert een reeks sectoren die bijzondere aandacht verdienen, waaronder de vervaardiging van suiker (NACE 1081) en de vervaardiging van cider en van andere vruchtenwijnen (NACE 1103).

ze haar adviserende bevoegdheden aanwenden om de aandacht te vestigen op eventuele reglementeringen die de komst of de verdere groei van nieuwe toetreders verhinderen.

- Dienstverlening aan bedrijven (en particulieren);

In lijn met de waarschuwing van de Nationale Bank betreffende de prijsontwikkelingen in de dienstensector⁵, en rekening houdend met het feit dat de concurrentiële verhoudingen tussen de operatoren gevoelig verschillend zijn naargelang de betrokken markt, zal de BMA zich blijven inzetten voor een efficiëntere werking van een aantal markten voor professionele dienstverlening. Daarom zal de BMA acties blijven ondernemen op twee fronten, namelijk enerzijds het toepassen van het mededingingsrecht op de beroepsverenigingen wanneer deze de regels overtreden, en anderzijds het pleiten voor het wegwerken van de restricties wat betreft de juridische vorm die een onderneming kan aannemen om haar diensten aan te bieden.

- Openbare aanbestedingen

De aanbestedende overheden bieden jaarlijks contracten aan voor een bedrag van ongeveer 50 miljard euro, dit vertegenwoordigt ongeveer 10 à 15% van het nationaal product⁶. Bovendien zijn deze contracten uiterst gevoelig voor het ontstaan van kartelafspraken vermits bij de openbare aanbestedingen, in tegenstelling tot andere markten, de prijsevolutie geen impact heeft op de aanbestede hoeveelheden (vastgelegd door de aanbestedende overheden)⁷.

Deze lijst van prioritaire sectoren zal herzien worden in samenspraak met het Prijsobservatorium van op basis van haar sectoriële screening-methodologie.

Wat betreft het type inbreuk dat de BMA zal opsporen, zal zij het evenwicht moeten nastreven tussen enerzijds het vervolgen van evidente inbreuken (hardcore inbreuken) en anderzijds meer complexe en/of meer innoverende zaken. Rekening houdend met de sterke vermindering van het beschikbare personeel, zal de BMA dit jaar haar aandacht voornamelijk vestigen op kartelafspraken, aangezien zij een belangrijk ongewenst effect hebben op de markt: afgezien van het directe effect van de prijsstijging, verminderen dergelijke afspraken de stimuli voor innovatie bij de producten en de stimuli om prijzen te vergelijken bij de consumenten.

23 maart 2016

⁵ Rapport 2015 van de Nationale Bank van België, §47 “Er zijn aanwijzingen dat met name de diensteninflatie hardnekkig hoog blijft, mogelijk als gevolg van een ondermaats productiviteitsverloop, van indexeringspraktijken in de prijszetting of van margeverbreiding. Dat soort van prijsstijgingen vervroegt het door de indexsprong veroorzaakte koopkrachtverlies, net als het tijdstip waarop de indexering opnieuw van start zal gaan, wat de effectiviteit ervan vermindert. Indien die prijsstijgingen aanhouden, zullen ze bovendien ook op meer permanente wijze het concurrentievermogen hinderen, niet alleen omdat de geleverde diensten een intermediaire input zijn voor de aan concurrentie blootgestelde bedrijfstakken, maar ook omdat het prijsverloop ervan een impact heeft op de loonvorming.” en §54 “Concurrerende productmarkten – vooral in de netwerkindustrieën en in sommige dienstensectoren is daar nog behoefte aan – zullen via efficiëntiewinsten en prijsverlagingen de koopkracht en het kostenconcurrentievermogen positief beïnvloeden.”

⁶ Een studie van de OESO evalueert de openbare aanbestedingen op een bedrag van ongeveer 15% van het nationaal product: OESO (2007), « *Bribery in procurement, Methods, actors and counter-measures* ».

⁷ Zie bijv. Heimler, A. (2012) « Cartels in Public Procurement », *Journal of Competition Law & Economics*.