

Algemene Directie Mededinging

JAARVERSLAG 2009

Inhoudsopgave

Inleiding

1. De prioritaire taken en opdrachten van de Algemene Directie
2. Enkele cijfers
3. De dossiers behandeld door de Algemene Directie
 - a) De prioritaire dossiers en de behandeling van de formele dossiers in het kader van de Belgische wet tot bescherming van de mededinging
 - b) Het Europese netwerk (ECN) en de internationale samenwerking
 - c) Het informele concurrentiebeleid en “*advocacy*”
 - het informele concurrentiebeleid
 - de informele schikkingen
 - de “*advocacy*”
4. De economische effecten van het Belgische mededingingsbeleid

Inleiding

2009 was voor de Belgische Mededingingsautoriteit en haar Algemene directie een jaar van opbouw en ook van contrasten.

Intern werd veel gerealiseerd, zoals de doorstart van een economenteam en de selectie van een *chief economist* die inmiddels zijn functie heeft opgenomen, een investering in vorming en uitrusting voor het verwerken van elektronische gegevens bij huiszoeken, een eerste concrete aanzet tot een geïntegreerd elektronisch documentenbeheer, enz. Het was ook een jaar met niet meer, maar wel grotere en complexere huiszoeken en onderzoeken, en soms intensief overleg met de Europese Commissie. En een jaar waarin het informele en *advocacy* beleid een heel nieuwe dimensie kreeg door de betrokkenheid van de Algemene Directie bij diverse pogingen om een begin van antwoord te geven op de landbouw en vooral de melkcrisis.

2009 zal overigens wellicht vooral herinnerd worden als het jaar waarin de Raad voor het eerst een ook in vergelijking met andere nationale mededingingsautoriteiten aanzienlijke boete oplegde.

Maar in 2009 bleek het voor ons (en overigens ook voor andere mededingingsautoriteiten) steeds moeilijker om onderzoeken in een kortere periode af te ronden. Zaken neigen er toe groter en complexer te worden, en er zijn steeds meer discussies over procedureaspecten inzake bewijsvoering.

Eer minder maar grotere formele zaken betekent minder versnippering, en in die zin komen wij tegemoet aan eerdere *peer*kritiek. Dit vergroot nog het belang van een actief informeel en *advocacy* beleid om te vermijden dat onze voetafdruk te smal wordt.

Tenslotte wil ik graag alle medewerkers van de Algemene Directie danken voor wat in 2009 is bereikt.

Jacques Steenbergen
Directeur generaal

1. De prioritaire taken en opdrachten van de Algemene Directie

De opdrachten van de Algemene Directie kunnen worden samengevat in twee strategische doelstellingen:

- i) bijdragen tot de uitwerking en de uitvoering van een concurrentiebeleid ter ondersteuning van een duurzame economische ontwikkeling en ter bevordering van de structurele competitiviteit van de Belgische economie, en
- ii) het organiseren van de Belgische bijdrage in het Europese concurrentienetwerk.

De Algemene Directie voor de mededinging behandelt daarbij drie soorten zaken:

1) De formele dossiers onder de Belgische wet op de mededinging¹

De Directeur generaal bepaalt samen met het Auditoraat de prioriteiten en modaliteiten voor de uitvoering van het beleid. De inspecteurs van de Algemene Directie voeren, onder leiding van een auditeur, de onderzoeken uit met betrekking tot de restrictieve mededingingspraktijken en het concentratietoezicht.

2) De samenwerking in het Europese net van mededingingsautoriteiten (ECN):

Deze samenwerking betreft op de eerste plaats de inbreukprocedures en de concentraties die besproken worden in de adviescomités voorzien in de Verordeningen (EG) 1/2003 en 139/2004, en de Belgische bijdrage in de diverse ECN werkgroepen.

De Algemene Directie neemt ook deel aan de activiteiten van het Comité voor de mededinging van de OESO, van de ECA (de vereniging van Europese mededingingsautoriteiten) en van het ICN (het internationale netwerk van mededingingsautoriteiten).

3) Het informele mededingingsbeleid en “advocacy”:

Dit luik betreft een gevarieerde waaier aan activiteiten zoals het beantwoorden van parlementaire vragen, vragen vanwege het kabinet van de Minister, vragen die gesteld worden aan de contactpunten die vermeld worden op de website van de Algemene Directie, vragen die doorgestuurd worden door de Algemene Directie Controle en Bemiddeling of door andere diensten van de FOD Economie, de voorbereiding van regelgeving enz. Deze tussenkomsten beogen een beter begrip van de mededingingsregels bij de marktspelers, en een beter begrip van de markten bij de autoriteiten. Zij kunnen soms leiden tot informele schikkingen.

¹ De wet tot bescherming van de economische mededinging gecoördineerd op 15 september 2006 (WBEM).

2. Enkele cijfers.

	België 2009	België 2008	EU 2008²	NL 2008³
<i>Middelen</i>				
Personeel	39 (34) + 25 (18) = 64⁴	34 (30) + 23 (14) = 57	287+86=373⁵	+/- 127⁶
Aantal inspecteurs	32	28		
Budget of uitgaven (in miljoen EUR)	ong. 4.5	ong. 4		> 16,8⁷
<i>Inbreukprocedures</i>				
Onderzoeken	17⁸	19	177	22
Huiszoeken ⁹	7 + 6¹⁰	12(2) + 3	121	43
Beslissingen boetes	1	3	7¹¹	6
Bedrag boetes (mio euro)	66	0.5	2 271	9
<i>Kartelprocedures</i>				
Beslissingen kartels (incl. voorlopige maatregelen)	0+5+6¹²	5 +1 +20¹³	7	11+3+8¹⁴

² Bron: tenzij anders vermeld: *Annual activity report 2008* en *Staff Working paper* als bijlage bij *Annual activity report 2008*.

³ Bron: NMa in cijfers, bijlage bij het jaarverslag 2008.

⁴ Beschikbaar in december 2009, incl. administratieve ondersteuning, excl. detachering bij de Europese Commissie en bij ministeriele kabinetten. Directoraat generaal (tussen haakjes de personeelsleden met universitaire graad of gelijkgesteld) + Raad (incl. het Auditoraat en de Griffie; tussen haakjes de leden van de Raad incl. de auditeurs). Voor de inspecties kan de Algemene Directie ondersteuning vragen van de Algemene Directie Controle en bemiddeling en van het ICT team van de Fod Economie.

⁵ Gegevens 2008: bijlage 3 bij het *Staff Working paper* als bijlage bij het *Competition policy report 2008*: 287 voor de inbreukprocedures en 86 voor de fusiecontrole. DG Comp beschikte in 2008 over een personeelsbestand van 738 personen (de eerder vermelde staf van 373, plus 116 voor het algemeen beleid, 168 voor staatsteun et 81 voor administratieve ondersteuning).

⁶ Voor concurrentiebeleid, op een totaal van 405 (informatie vanwege NMa).

⁷ Mededingingsgerelateerd, op een totaal van 44,9 miljoen euro (informatie NMa).

⁸ Prioritaire dossiers 1 en 2. In behandeling einde 2009.

⁹ Huiszoeken onder de WBEM per onderneming of beroepsorganisatie, tussen haakjes het aantal huiszoeken in privé woningen en gelijkaardige plaatsen. Het eerste cijfer betreft onderzoeken die op eigen initiatief zijn geopend, het tweede cijfer inspecties op verzoek van een andere nationale autoriteit.

¹⁰ 3 van deze huiszoeken betroffen zaken die ook door de Belgische mededingingsautoriteit werden geopend.

¹¹ Boetes opgelegd aan 34 ondernemingen.

¹² Geen beslissing waarin een kartel werd vast gesteld, 5 beslissingen van de Raad of het Auditoraat ter afwijzing van de klacht of het verzoek van voorlopige maatregelen na onderzoek en 6 beslissingen van de Raad en het Auditoraat om het dossier af te sluiten op basis van verjaring of omdat de klacht zonder voorwerp was geworden.

¹³ 5 beslissingen van de Raad met vaststelling van inbreuk, één beslissing van het Auditoraat ter afwijzing van de klacht en 20 beslissingen van de Raad en het Auditoraat om het dossier af te sluiten op basis van verjaring.

¹⁴ 11 beslissingen met vaststelling van inbreuk, 3 beslissingen waarbij de zaak werd afgesloten zonder beslissing tot vaststelling van inbreuk (verslag) en 8 dossiers afgesloten wegens gebrek aan bewijzen. De cijfers maken geen onderscheid tussen de kartelafspraken en misbruik van dominante posities. De zaken die afgesloten werden zonder beslissing met vaststelling van inbreuk (verslag), werden vaak gesloten op basis van een reglement dat soms voorziet in een boete. Deze zaken zijn deels vergelijkbaar met de zaken

Punten van bezwaar ¹⁵	3	3	3¹⁶	
Gemiddelde duur procedures: Inbreukbeslissingen / afwijzing klachten	-/22¹⁷ m	37m/3m	49m	20m/9m¹⁸
Clementie verzoeken	7	7	(¹⁹)	22
Misbruik dominante positie				
Misbruikbeslissing (incl. voorlopige maatregelen)	1+2+5²⁰	0+5+4²¹	2	1+(²²)
Gemiddelde duur procedures: Inbreukbeslissingen / afwijzing klachten	44/51²³ m	-/20m	24m²⁴	(3m²⁵)
Concentratietoezicht				
Aanmeldingen	7	13	347	129
Beslissingen met voorwaarde	0+1²⁶	3+1²⁷	24²⁸	

die werden behandeld in België in het kader van het informele antitrust beleid (waarin echter nooit een boete kan worden opgelegd).

¹⁵ In de gevallen waar de Raad nog geen beslissing heeft genomen.

¹⁶ *Cartels, What's new, DG Comp website.*

¹⁷ De sepotbeslissingen van het auditoraat in zaken die zonder de wetwijziging van 6 mei 2009 door verjaring zouden zijn afgesloten en waarin geen onderzoek liep, werden bij het berekenen van deze duur niet in aanmerking genomen.

¹⁸ Berekend op basis van een beslissing genomen in 2008 met vaststelling van een inbreuk /afwijzing van een klacht.

¹⁹ Sinds het in werking treden van de Clementie mededeling van 2006 en tot einde 2009 ontving de Commissie 74 verzoeken om immuniteit en 55 verzoeken om reductie van het bedrag van de boetes. Bron: DG Comp.

²⁰ 1 beslissing van de Raad waarin een inbreuk wordt vast gesteld, 2 beslissingen van het auditoraat ter afwijzing van de klacht na onderzoek en 5 beslissingen van het Auditoraat om een zaak af te sluiten na vaststelling van verjaring. Zie ook de beslissingen in kartelzaken wat betreft de beslissingen in deze laatste categorie, want bepaalde beslissingen maken geen onderscheid tussen de kartelzaken en de zaken van misbruik van machtspositie.

²¹ 5 beslissingen van het auditoraat ter afwijzing van de klacht na onderzoek en 4 beslissingen van het Auditoraat om een zaak af te sluiten na vaststelling van verjaring. Zie ook de beslissingen in kartelzaken wat betreft de beslissingen in deze laatste categorie, want bepaalde beslissingen maken geen onderscheid tussen de kartelzaken en de zaken van misbruik van machtspositie.

²² Zie de cijfers voor de kartelzaken. De lijst van beslissingen op de website van de NMa vermeldt 1 beslissing inzake misbruik van machtspositie .

²³ Gemiddelde duur van procedures waarin een inbreuk werd vast gesteld / waarin na onderzoek beslist werd dat er geen inbreuk was. In de zaak waarin een inbreuk werd vast gesteld werd het verslag neergelegd na 31 maanden.

²⁴ Op basis van 2 beslissingen met vaststelling van inbreuk. De gemiddelde duurtijd van de procedures was 61 maanden op basis van de 7 analoge beslissingen genomen sinds de inwerkingtreding van de verordening 1/2003.

²⁵ Beslissing met vaststelling van een inbreuk. Het cijfer over de zaken waarbij een inbreuk werd vastgesteld betreft één zaak (zaak nr 3353). De meeste klachten worden afgewezen na een periode tussen 1 en 3 maanden..

²⁶ Geen beslissing met betrekking tot concentraties met corrigerende voorwaarden + 1 beslissing met betrekking tot de evaluatie van remedies opgelegd door een vorige beslissing.

²⁷ 3 beslissingen met betrekking tot concentraties met corrigerende voorwaarden + 1 beslissing met betrekking tot de evaluatie van remedies opgelegd door een vorige beslissing.

²⁸ 19 in eerste en 5 in tweede fase.

3. Dossiers behandeld door de Algemene Directie.

i) De prioriteiten en de behandeling van de formele dossiers in het kader van de WBEM.

Bij de handhaving van de WBEM hebben wij zoals in het verleden voorrang gegeven aan de zaken die een belangrijke impact hebben op de werking van de Belgische economie en een reëel belang hebben voor de consumenten. Het belang van een interventie van de Mededingingsautoriteit voor de marktwerking wordt soms meer bepaald door de precedentwaarde van een zaak dan door de kwantitatieve impact van een beslissing. Bij het selecteren van zaken houden wij ook rekening met de beschikbaarheid van de bewijzen.

Anders dan in 2008 toen de inflatie het centrale aandachtspunt was, lag het accent in 2009 meer op een algemene afweging in het licht van de eerder vermelde algemene criteria. Behalve inzake de aandacht die in het informele kartelbeleid diende te gaan naar landbouwdossiers leidden de financiële en algemeen economische crisis wegens hun algemeen karakter niet tot een concentreren van aandacht op een specifieke sector. Grootdistributie, gereguleerde sectoren (vooral telecommunicatie maar ook energie) en betalingssystemen bleven belangrijke aandachtspunten. Wij bleven evenwel algemene prijsevoluties opvolgen in samenwerking met de Dienst markt monitoring binnen de Algemene Directie Economisch Potentieel van de FOD Economie²⁹.

Zoals de vorige jaren hebben wij voor de uitvoering van onze inspecties samengewerkt met de agenten van de Algemene directie Controle en Bemiddeling en met het ICT team van de FOD Economie. De intensiteit en het belang van deze samenwerking moge blijken uit het feit dat wij voor één groep inspecties in eenzelfde zaak konden rekenen op een team van 50 inspecteurs ook al telde de Algemene Directie op dat ogenblik slechts een dertigtal inspecteurs.

In 2009 konden ook dank zij de samenwerking met het ICT Team van de FOD Economie en de bereidwillige medewerking van de Europese Commissie en onze Franse en Nederlandse collega's belangrijke vorderingen worden gemaakt in de forensische ICT bekwaamheid van de Algemene Directie.

Voor de behandeling van de formele zaken in het kader van de WBEM worden de onderzoeken van de inspecteurs van de Algemene Directie uitgevoerd onder leiding van de auditeurs. Wij verwijzen daarom verder naar het jaarverslag van de Raad voor de Mededinging.

²⁹ De officiële benaming van het ministerie van economische zaken

ii) *Het Europese netwerk (ECN) en de internationale samenwerking*

De bijdrage van de Algemene Directie aan de activiteiten van het ECN en haar bijdrage in het kader van diverse andere internationale instanties in 2009 kan als volgt worden samengevat (vergelijking met 2008):

ECN	2009	2008
Adviescomités		
<i>Inbreuken (Verordening 1/2003)</i>	25 vergaderingen (rapporteur in 1 zaak)	15 vergaderingen (rapporteur in 3 zaken)
<i>Concentraties (Verordening 139/2004)</i>	6 vergaderingen	9 vergaderingen
<i>Besprekingen met betrokken partijen</i>	12	11
Werkgroepen		
<i>Plenaire vergaderingen ECN</i>	4, 'feestredenaar' voor diner 5 ^o verjaardag ECN	3
<i>Vergaderingen subwerkgroepen³⁰</i>	9, 1 memorandum	36, 7 memoranda
<i>Ontvangst en voorzitterschap ECN werkgroep</i>	0	1
<i>Besprekingen met betrokken partijen</i>	4	8
Bijstand bij EU-inspecties	5 (1) ³¹	8
Huiszoeken op vraag van nationale autoriteiten	6 ³²	3 ³³
Antwoorden op vragen van nationale autoriteiten	9	13
Vragen aan nationale autoriteiten	2	3
Vorbereiden van tussenkomsten voor het Hof van Justitie	2	1
Bilaterale vergaderingen		
<i>Met de EG</i>	8	5
<i>Met nationale autoriteiten</i>	10	6
OESO		
Vergadering Competition Committee	3, met 3 memoranda	3, met 2 memoranda
Werkgroepen	5	3, met 1 memorandum
ICN		

³⁰ De cijfers omvatten het aantal vergaderingen mbt toekomstige regelgeving, inbegrepen de vergaderingen georganiseerd onder Verordening 139/2004

³¹ Tussen haakjes het aantal huiszoeken in privé woningen.

³² 3 van deze huiszoeken betroffen zaken die ook door de Belgische mededingingsautoriteit werden geopend.

³³ Het betreft lokaties waar wij ook een huiszoeking deden onder de WBEM.

Jaarlijkse vergaderingen	1, 1 memorandum	1
Werkgroepen	1, 1 memorandum	1, en 3 memoranda
ECA		
Jaarlijkse vergadering	1, 1 memorandum	1, 1 memorandum

De Algemene Directie heeft ondermeer schriftelijke opmerkingen neergelegd over de volgende onderwerpen:

- De impact van de financiële crisis op het mededingingsbeleid,
- de “hardheid” (*durability*) van machtsposities,
- de *failing firm* doctrine in het concentratietoezicht,
- transparantie en toegang tot stukken,
- richtsnoeren betreffende de rol van de hearing officer,
- de prijsvorming in de voedselketen,
- distributie contracten en groepsvrijstellingen
- de toepassing van de concurrentiewetgeving in kleine economieën.

iii) *het informele mededingingsbeleid en “advocacy”*

Het informele mededingings beleid

De activiteiten van de Algemene Directie in het kader van het informele mededingingsbeleid en “advocacy” moeten het hefboom effect van de werking van de mededingingsautoriteit versterken.

De acties van de Algemene directie op het gebied van het informele mededingingsbeleid kunnen kwantitatief als volgt worden samengevat:

	2009	2008
Parlementaire vragen	35	19
Parlementaire hoorzittingen en tussenkomsten in parlementaire commissies	1	0
Voorbereiding van de interventies van de Minister in procedures	0	0
Adviezen over en redigeren van wetgevende initiatieven	3	3
Medewerking aan externe onderzoeken	1 ³⁴	1
Vergaderingen van de Commissie voor de Mededinging	2	1
Vragen gesteld aan contactpersonen en vragen aan het Directie generaal³⁵ (direct of via het Auditoraat)		

³⁴ OESO Survey Belgium.

<i>Totaal</i>	175	185
<i>Vragen over de WBEM (algemene uitleg)</i>	52	80
<i>Vragen over de Europese concurrentieregels</i>	15	12
<i>Vragen mbt. specifieke gevallen</i>	59	53
<i>Vragen over handelspraktijken</i>	28	28
<i>Vragen betreffende bevoegdheden van andere departementen</i>	21	12

Deze tussenkomsten van de Algemene directie betroffen de meest uiteenlopende markten en producten zoals: aanbestedingen, binnenvaart, bouwmaterialen, brood, e-commerce, bakkerijen, de banksector, elektrische uitrusting, fietsaccessoires, de gas sector, de groenten- en fruitsector, heftrucks, de melksector, de kippensector, krediet- en betaalkaarten, luchthavendiensten, postdiensten, rijsscholen, sanitaire installaties, de erkenning van rashonden, software betreffende reisduiven, schroot, speelgoed, staalprijzen, telecommunicatie, de varkensteelt, waterdistributie, wijnhandel, de financiering van zonnepanelen enz.; en over onderwerpen zoals betalingstermijnen, het clementie programma, de overdracht van technologie groepsvrijstelling, de regels van het Belgische concentratietoezicht, de rechten van ondernemingen bij huiszoekingen, enz.

Een bijzonder te vermelden onderwerp is het verzoek van de Minister om hem te adviseren over een eventueel invoeren van strafsancities in het mededingingsrecht. Deze vraag werd gesteld naar aanleiding van een aanbeveling terzake van de OESO aan België. De Algemene directie adviseerde dat er goede argumenten zijn voor het invoeren van strafsancities voor natuurlijke personen die in een nader te definiëren mate betrokken zijn bij ernstige inbreuken op het verbod van mededingingsbeperkende afspraken. Het invoeren van strafsancities voor rechtspersonen heeft daarentegen o.i. gelet op de bestaande administratieve sancties geen toegevoegde waarde en dreigt het handhavingsbeleid zelfs eerder te verzwakken.

Het advies legt evenwel sterk de nadruk op twee randvoorwaarden opdat strafsancities zouden bijdragen tot een betere handhaving van de mededingingsregels:

- de gekozen formule mag het clementiebeleid op geen enkele wijze beschadigen,
- en het invoeren van strafsancities mag de duur van administratieve procedures tegen de onderneming niet verlengen.

Indien aan deze randvoorwaarden niet is voldaan, verdient het o.i. de voorkeur om alleen een vervallen verklaren van het recht om bepaalde functies of mandaten uit te oefenen te overwegen als een door de Raad voor de Mededinging aan natuurlijke personen op te leggen administratieve sanctie.

De informele schikkingen en comfort letters

We hebben in 2009 de inspanningen verder gezet om, samen met het Auditoraat, een informeel mededingingsbeleid te ontwikkelen.

³⁵ De vragen gesteld aan contactpersonen kunnen onderverdeeld worden in verschillende categorieën overeenkomstig het soort vraag en vragen die gesteld worden door leden van de balie (ong. 25%), bedrijven (ong. 25%), privé personen (ong. 20%), overheidsinstellingen (ong. 10%) en diverse andere bronnen zoals beroepsorganisaties, journalisten en studenten. In vergelijking met vorig jaar werden meer vragen gesteld door of namens ondernemingen en minder door particulieren.

Dit beleid kan resulteren in informele schikkingen of ‘settlements’. Vooraleer over te gaan tot een informele informele schikking, moet volgens ons worden nagegaan wat volgt:

- het moet vaststaan dat het Auditoraat niet van plan is om een formeel onderzoek te starten, maar dat de zaak een marktgedrag betreft dat toch potentieel te gevaarlijk is voor de mededinging om er geen aandacht aan te besteden,
- het lijkt niet aangewezen om een informele schikking te overwegen wanneer derden al belangrijke schade hebben geleden,
- wij aarzelen om een informele schikking voor te stellen indien het Auditoraat niet bereid is om een formele procedure op te starten wanneer de informele aanpak niet tot een resultaat leidt.

Een informele schikking is geen overeenkomst. In het licht van besprekingen met de Algemene directie, kunnen de partijen meedelen dat zij de betwiste praktijken zullen stopzetten en desgevallend corrigerende maatregelen (*remedies*) voorstellen. Na evaluatie van de voorgestelde maatregelen kan de Directeur generaal besluiten dat hij het niet nodig acht om de zaak verder te behandelen in het licht van de maatregelen die zijn voorgesteld.

De Algemene Directie kan aangeven dat zij slechts een informele schikking zal overwegen indien daaraan publiciteit kan gegeven worden.

In twee dossiers werd voor een informele schikking gekozen omdat weliswaar sprake kon zijn van een inbreuk, maar al de betrokkenen op eigen initiatief met de autoriteit contact namen. Een clementieprocedure was daarom niet erg zinvol. De te betwisten aspecten van een regeling werden onmiddellijk aangepast. Deze dossiers illustreren dat er soms een glijdende overgang kan zijn tussen het informele beleid en het clementiebeleid.

Zonder dat het als een schikking kan worden aangemerkt omdat er naar ons oordeel geen sprake was van een inbreuk, kunnen wij ook verwijzen naar het in 2009 tot stand gekomen “akkoord” met de banksector om het dossier over de vergoedingen voor nationale domicilieringen (*domestic direct debit*) dat de Europese Commissie ons verzocht te openen, (na ruggespraak met de Commissie) te sluiten mits die vergoeding (die in België lager was dan door de Commissie in een andere lidstaat had aanvaard) op het bestaande niveau werd behouden, en het systeem verder geen negatieve impact zou hebben op de invoering van het SEPA regime voor betalingen.

In 2009 lag het accent trouwens eerder op een meer proactieve betrokkenheid bij projecten. Veel aandacht en tijd ging naar de crisis in de landbouw, en dan vooral in de melksector. In overleg met de Europese Commissie, een andere nationale autoriteit en andere diensten van de FOD Economie, hebben wij inzake het tijdelijke crisisakkoord dat bereikt werd tussen het Agrofront en Fedis over een ondersteunen van melkproducenten door de distributiesector de krijtlijnen helpen uitzetten voor wat mededingingsrechtelijk aanvaardbaar was. In de zelfde lijn werden ook in overleg met de Boerenbond, met het Algemeen Boerensyndicaat, en twee andere organismen diverse richtsnoeren afgegeven betreffende projecten die ondermeer betrekking hadden op contractuele landbouw en kwaliteitslabels.

“Advocacy”

Hieronder een overzicht van de initiatieven die op het gebied van “advocacy” werden genomen in 2008 (in vergelijking tot 2007):

	2009	2008
Organisatie van debatten	3 Verder zetten van de serie lunchdebatten met debatten over de werking van het ECN, over bewijsvoering en over strafsancities.	2 Vervolg van het initiatief van de lunchdebatten uit 2007 met debatten over het prioriteitenbeleid en over schikkingen
Conferenties en deelname aan debatten	19 Georganiseerd bijv. door de balie van Brussel, het Benelux M&A forum, het Bundeskartellamt, het Ehlermann colloquium, het Europa college, de Nederlandse vereniging voor Mededingingsrecht, de Tsjechische mededingingsautoriteit, de universiteiten van Amsterdam en Gent en de Vlerick school,	20 Georganiseerd bijv. door de balie van Brussel, het VBO en sector organisaties, het instituut van bedrijfsjuristen, de universiteiten van Gent en van Luik.
Bijdrage aan tijdschriften en bundels	10	12
Lidmaatschap redactie- en adviescomités van gespecialiseerde tijdschriften	3	2

4. De economische effecten van het Belgische mededingingsbeleid

i) Inleiding

In 2007 werd voor het eerst een voorzichtige schatting gemaakt van het economische effect van het Belgische mededingingsbeleid met de nadruk op het directe effect op de ‘*consumer welfare*’, d.i. het globale voordeel dat de consumenten ten goede komt als gevolg van het optreden van de autoriteiten.

Het directe effect van de publieke interventies bestaat op de eerste plaats uit een prijs-en allocatie effect³⁶.

In 2009 ging de aandacht niet alleen naar praktijken met een direct effect voor de consument maar ook naar het bekomen van positieve effecten op langere termijn. Dergelijke maatregelen zijn bedoeld om de concurrentie maximale kansen te geven door de bestaande ‘barriers to entry’ en de ‘barriers to compete’ op te heffen.

Hierbij denken we op de eerste plaats aan de beslissing van de Raad in de telecom-sector (de zaak Base vs. Belgacom) met de focus op het uitsluitingseffect veroorzaakt door het gedrag van Proximus mbt de interconnectietarieven (‘exclusionary conduct’). Meer algemeen is het vaststellen van een direct schadelijk effect op het niveau van de consument minder evident wanneer het onderzoek gericht is op het detecteren van o.a. rooiprijzen, wurgprijzen, verkoopweigering, e.a

De analyse betreft vooral de positieve effecten van het bestrijden van kartelafspraken en misbruiken van dominante posities³⁷. De evaluatie van de controle op fusies en overnames is een meer hypothetische oefening vermits de veronderstelling moet gemaakt worden dat de partijen de prijs of andere parameters zouden wijzigen indien de mededingingsautoriteit de fusie of overname niet had verboden of aangepast. Daarom wordt het concentratietoezicht niet weerhouden in de berekening van het nuttige effect in dit jaarverslag.

Bij dit alles moet opgemerkt worden dat het nuttige effect van de werking van de mededingingsautoriteit en met name van de Algemene directie niet beperkt is tot het kwantificeerbare effect van de zaken waarin een inbreuk werd vastgesteld:

- er wordt algemeen aangenomen dat het indirecte effect van een beslissing belangrijker is dan het directe ondermeer omwille van het afschrikkende effect van deze beslissingen; volgens een Britse studie van het OFT is het afschrikkend (*deterrent*) effect minstens even groot – tot zelfs 3 maal groter - als het directe economische effect van het concurrentiebeleid³⁸;

³⁶ Het prijseffect is het gunstig prijsverschil dat is ontstaan na het optreden door de autoriteiten, vermenigvuldigd met de afgezette hoeveelheid ; het allocatie-effect is de wijziging in de verkochte hoeveelheden ten gevolge van o.a. de prijsaanpassing. Het negatief allocatie-effect ten gevolge van sub-optimale prijzen, innovatie e.a. wordt het zogeheten ‘dead weight loss’ genoemd.

³⁷ De impact van het concurrentiebeleid op het prijszettingsgedrag van bedrijven kan worden gemeten door de prijs-kost margines (PKMs); de analyse van de PKM's voor de verwerkende nijverheid in de Verenigde Staten werd bv. gemaakt voor de periode 1960-1996 waaruit bleek dat deze PKM's lager waren wanneer het concurrentiebeleid strenger was, en dezelfde studie stelt vast dat PKM's hoger liggen in die landen die een toleranter beleid voeren tegenover kartels: Frédéric Warzynski , *The dynamic effect of competition on price cost margins and innovation*, , Kuleuven, 2003.

³⁸ *The deterrent effect of competition enforcement by the OFT*, OFT, NMA conference on measuring the effects of competition law enforcement, October 2007, discussion paper OFT March 2008. Dezelfde studie van het OFT heeft kunnen aantonen dat in de periode 2000- 2006 voor ieder kartel waarbij de autoriteit een inbreuk heeft vastgesteld de betrokken bedrijven 5 geplande kartelovereenkomsten niet hebben uitgevoerd ofwel hebben gewijzigd om te voldoen aan de Britse mededingingswetgeving (ratio 5/1).

- ook het informele mededingingsbeleid draagt bij tot een beter mededingingsklimaat, en misschien in al zijn dimensies met inbegrip van de *advocacy* niet minder dan het formele mededingingsbeleid; het formele beleid blijft evenwel de hoeksteen waar het nuttige effect van het informele beleid afhankelijk van is;
- de Belgische autoriteit levert zijn bescheiden maar reële bijdrage tot het bereiken van het nuttige effect van het mededingingsbeleid van de Europese Commissie;
- naast deze 'statische' kwantitatieve effecten gaat van concurrentie ook een prikkel uit naar innovatie en kwaliteit van de producten, zowel product- als procesinnovatie, maar deze effecten zijn voor evidente redenen veel moeilijker objectief meetbaar, zodat deze uit praktische overwegingen buiten beschouwing worden gelaten, enz.

ii) *Methode*

De Europese Commissie schat het nuttige effect van haar beslissingen in op basis van de veronderstelling dat het economische effect van een kartelbeleid 10% bedraagt van de totale waarde van de goederen en diensten die getroffen worden door de kartelinbreuk³⁹. Deze methode wordt zowel voor misbruik zaken als voor kartels gebruikt. Met name in een wurgprijs (*price squeeze*) zaak wordt het misbruik verondersteld de toegang tot de markt te beletten of te bemoeilijken voor nieuwkomers. Van die nieuwkomers mag worden verwacht dat zij druk uitoefenen op de prijzen voor de betroffen omzet. Dit verantwoordt het gebruik van de methode die gebruikt is voor het inschatten van het positieve effect van kartelbeschikkingen.

Wij gaan er verder van uit dat dit effect gedurende ten minste twee jaar na de beslissing merkbaar is.

Bij de kwantificering van economische effecten is gebruik gemaakt van vertrouwelijke informatie verstrekt door de partijen in de afzonderlijke zaken. Hierdoor is het niet mogelijk om de resultaten per individuele casus te publiceren en zal het effect voor de verschillende zaken in een globaal cijfer worden weergegeven.

iii) *Kartelafspraken*

De volgende zaken werden in aanmerking genomen (voor een beschrijving verwijzen we naar het jaarverslag van de Raad voor de Mededinging):

³⁹ Zie managementplan 2009 van DG Comp, blz. 19-21: ‘..de 10% grens is gebaseerd op een analogie met de SSNIP-test (Small but significant and non-transitory increase in price); zie ook “...objective assessment based on hard evidence is not possible for deterrence effects or for the effects of enforcement against single competitor exclusionary conduct. For cartels, the available evidence suggests that price effects are substantial: at least 10% on average.”, ‘assessing the effects of antitrust enforcement in the US’, Gregory J. Werden, antitrust division US department of justice, workshop on measuring the effects of competition law enforcement, NMA conference October 2007.

◦ *De zaak Bayer AG/ Ferro Belgium/ Lonza*⁴⁰

De partijen die veroordeeld werden in deze zaak zijn de enige producenten van het betrokken chemisch product die actief zijn op de Europese markt. De beslissing betreft echter een kleine niche markt.

De beslissing betreft prijsafspraken via uitwisseling van prijsinformatie en prijsgedragingen met het oog op het behoud van de onderling afgesproken verkoopvolumes per klant of per regio. Dit zijn de meest schadelijke vormen van kartelafspraken vermits er een onmiddellijk prijseffect optreedt. Het onderzoek wees uit dat de partijen een compensatiesysteem opgezet hadden om het behoud van de afgesproken prijzen en marktaandelen te verzekeren.

De inbreuk stond vast: de betrokken partijen hebben het bestaan van de kartelafspraken erkend in een clementie procedure.

Deze zaak werd beslist in 2008 en heeft volgens onze methode dus nog effect gesorteerd in 2009.

◦ *De zaak Review/ Associatie van Interieurarchitecten*⁴¹

Een Vlaamse vereniging van interieurarchitecten nam in een deontologische code minimumerelonen op met de intentie tarieven te harmoniseren. Het minimumtarief werd door de interieurarchitecten voor de rechtbanken ingeroepen om de betaling van erelonen door klanten af te dwingen.

Deze zaak werd beslist in 2008 en heeft volgens onze methode dus nog effect gesorteerd in 2009.

◦ *De zaak ISC/ FAB/ Test-Aankoop*⁴²

De Belgische federatie van professionele autorijscholen publiceerde richtprijzen en kostencalculaties voor rijlessen met de bedoeling om de tarieven in de sector te harmoniseren en prijsverhogingen te coördineren. Een enquête van de verbruikersunie Test-aankoop stelde vast dat de meerderheid van de Belgische rij scholen (circa 80%) identieke tarieven hanteerde.

Deze zaak werd beslist in 2008 en heeft volgens onze methode dus nog effect gesorteerd in 2009.

iv) *Misbruik van machtspositie*◦ *De zaak Base/BMB*⁴³

In deze zaak oordeelde de Raad dat Belgacom Mobile (Proximus) zijn dominante positie op de mobiele telefonie markt voor grote bedrijven heeft misbruikt door het toepassen van wurgprijzen met als gevolg een zgn. 'margin squeeze'.

⁴⁰ Beslissing van de Raad voor de Mededinging nr 2008-I/O-13 van 4 april 2008.

⁴¹ Beslissing van de Raad voor de Mededinging nr 2008-P/K-45 van 25 juli 2008.

⁴² Beslissing van de Raad voor de Mededinging nr 2008-P/K-43 van 7 juli 2008.

⁴³ Beslissing van de Raad voor de Mededinging nr 2009-P/K-10 van 26 mei 2009.

Deze uitspraak is opmerkelijk op het vlak van de economische analyse omdat het een zuivere ‘margin squeeze’ betreft.

Het opleggen van wurgprijzen had volgens de klager Base een direct uitsluitingseffect vermits zij jaren geleden de mobiele markt van de ‘large corporates’ heeft moeten verlaten en andere alternatieve operatoren waren niet in staat om een competitief gebundeld aanbod van vast/internet/mobiel aan te bieden aan zakelijke klanten.

Overigens kan hier aan worden toegevoegd dat de klagers in deze zaak ook een vordering tot schadevergoeding indienden bij de Rechtbank van Koophandel. De rechtbank stelde twee experts aan⁴⁴ die eind 2009 een verslag neerlegden waarin zij stelden dat de door het misbruik voor Mobistar en Base in de jaren 1999-2004 veroorzaakte schade geraamd kan worden op 1,18 miljard euro. Hierbij moet worden opgemerkt dat Belgacom er op wijst dat het slechts een voorlopig verslag betreft dat nog grondig door de partijen moet geanalyseerd worden. Belgacom benadrukt eveneens dat het resultaat gebaseerd is op een volgens hen nooit eerder gebruikte prospectieve methode met gebruikmaking van betwistbare gegevens waarbij het ‘theoretisch marktaandeel’ berekend wordt dat de eisers zouden hebben gehad in een perfecte competitieve markt.

v) *Besluit*

Wanneer wij de hier beschreven methode, die de Europese Commissie conservatief acht, toepassen op de inbreuken die de Raad vast stelde in 2008 en 2009, kan het positieve effect in 2009 geraamd worden op 60 miljoen euro. Voor 2008 werd het positieve effect geraamd op 45 miljoen euro.

* * *

⁴⁴ Prof Emeritus Robert Wtterwulge (UCL) en Prof Cyrill Nourissat van de Universiteit van Dijon (Fr)