

Het prioriteitenbeleid van de Belgische Mededingingsautoriteit voor 2015

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 interventie-mogelijkheden 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 sanctioneren en te ontmoedigen, maar

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.

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 door het directiecomité van de BMA overeenkomstig artikel IV.25 van het Wetboek van Economisch Recht.

De nota is als volgt opgedeeld:

- 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 2015.

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 strategische sectoren met een macro-economisch belang en andere sectoren, waarop 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 het aangeklaagde gedrag heeft veroorzaakt in de betrokken sector, 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 ontradend effect op andere inbreuken in aanverwante sectoren, en het effect op de waardeketen wanneer het aangeklaagde gedrag een impact heeft op de werking ervan.

² Zie in bijzonder , “OFT Prioritisation Principles” http://www.ofc.gov.uk/shared_ofc/about_ofc/ofc953.pdf

- **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 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 2015

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-industrieën;
In het bijzonder de markten van de energie en de telecommunicatie zullen een prioriteit blijven voor de BMA, om te vermijden dat de toenemende concurrentie in deze sectoren niet zou tegengewerkt worden door inbreuken op het mededingingsrecht. Wat de telecomsector betreft, lijkt er vooral een groot verschil wat betreft de concurrentiële dynamiek op de markt van de mobiele telefonie versus de concurrentiële druk op de markt van de vaste telefonie anderzijds. De BMA zal een bijzondere aandacht hebben voor de minder dynamische markten.
- De sector van de grootdistributie en de relaties met haar leveranciers (bv de agrovoedingsindustrie);
Zowel het onderzoek naar horizontale restrictieve praktijken, waar ook betrokkenheid was van de leveranciers, als het vergelijkend onderzoek van de prijsniveaus in de supermarkten bevestigen 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 mededingingsbeperkende gedragingen, en zal ze haar adviserende bevoegdheden aanwenden om de aandacht te vestigen op eventuele reglementeringen die de komst of de verdere groei van nieuwe toetreders verhinderen.
- De bankensector;
De onderzoeken die gevoerd werden door andere mededingings- of marktautoriteiten inzake de bankensector hebben een aantal mededingingsbeperkende praktijken aan het licht gebracht. De Europese Commissie heeft de bankensector aangestipt als één van de prioritaire sectoren voor de volgende jaren. De BMA zal niet nalaten eventuele inbreuken in de sector te vervolgen indien blijkt dat zij ook de Belgische markt raken.

- Dienstverlening aan bedrijven (en consumenten);
In lijn met de aanbevelingen van internationale organisaties, 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.
- De sector van de 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 product³. 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)⁴.

Deze lijst van prioritaire sectoren zal herzien worden in samenspraak met het Prijzenobservatorium op basis van haar screening-methodologie. Het Prijzenobservatorium heeft recentelijk de ontwikkeling van een synthetische index voltooid dat dysfuncties in de markt meet gebaseerd op een aantal statische en dynamische indicatoren.⁵

Wat betreft het type inbreuk dat de BMA zal vervolgen, zal zij een evenwicht nastreven tussen enerzijds het vervolgen van evidente inbreuken (hardcore inbreuken) en anderzijds meer complexe en/of meer innoverende zaken. Rekening houdend met haar beperkte menselijke middelen, zal de BMA dit jaar haar aandacht voornamelijk vestigen op kartelafspraken, aangezien zij een belangrijk ongewenst effect hebben op de markt: naast 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.

21 april 2015

³ 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 ».

⁴ Zie bijv. Heimler, A. (2012) « Cartels in Public Procurement », *Journal of Competition Law & Economics*.

⁵ Zie Van Herreweghe, P. et A. Walckiers (2013), "De opvolging van marktwerking, een zinvol economisch instrument?" Carrefour de l'Economie 2013 01.