

Het prioriteitenbeleid van de Belgische Mededingingsautoriteit voor 2019

1. Inleiding

Een efficiënte werking van de markten leidt tot een duurzame en inclusieve groei ten gunste van ondernemingen en consumenten. De discipline die opgelegd wordt door een concurrentiële omgeving vormt daarbij een belangrijke meerwaarde voor de ondernemingen, maar eveneens voor de consumenten. De Belgische Mededingingsautoriteit (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 indirecte 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 ze de mate van concurrentie op de markten niet vermindert.

Vermits de BMA niet over een discretionaire bevoegdheid beschikt voor het selecteren van dossiers inzake controle op concentraties, behandelt deze nota over de prioriteiten van de BMA enkel de eerste van die drie beleidsinstrumenten. De toepassing van het mededingingsrecht voor 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 marktwerking. Die toepassing van het recht laat toe om onmiddellijk te reageren op het gedrag van de marktspelers, bijvoorbeeld door het opleggen van boetes om inbreuken te sanctioneren en te ontmoedigen, maar evenzeer door het opleggen van corrigerende maatregelen, zoals de voorlopige maatregelen, of door het verplicht maken van

¹ De maatregelen ter bevordering van de concurrentie behoren niet noodzakelijke 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.

verbintenissen die door de bedrijven werden voorgesteld. Die 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 sectorale prioriteiten inzake mededingingsbeleid die de BMA zal nastreven in 2019.

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, om 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 over de gehanteerde prijs, maar eveneens over 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 i.v.m. 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.

² Zie in bijzonder, [“OFT Prioritisation Principles”](#).

- **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 dat zal bepalend zijn voor het vastleggen van de kalender van de onderzoeken.

3. Strategische prioriteiten en prioritaire sectoren voor 2019

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

- De telecommunicatiemarkt³.

De telecommunicatiemarkt blijft een prioriteit voor de BMA. Het BIPT benadrukt in zijn jaarverslag niet alleen dat consumenten steeds vaker kiezen voor gezamenlijke aanbiedingen⁴, maar ook dat klanten die gezamenlijke aanbiedingen kiezen, loyaler zijn ten opzichte van hun operators⁵. In deze context zal de autoriteit ervoor zorgen dat concurrentie tussen operators en de toegang tot de markt niet wordt gehinderd, in het bijzonder voor gezamenlijke aanbiedingen.

- De distributiesector en de relaties met haar leveranciers.

De distributiesector heeft sinds lang de aandacht van de BMA, niet alleen vanwege het belang ervan voor de economie, maar ook omdat het toegang verschaft tot een groot aantal producten. Het Jaarverslag 2017 van het Prijzenobservatorium laat zien dat de Belgische consument meer betaalt voor zijn producten in supermarkten dan consumenten in de belangrijkste buurlanden⁶. De contracten tussen de distributiesector en haar leveranciers kunnen in sommige gevallen leiden tot mededingingsbeperkende gevolgen tussen ketens of tussen leveranciers, bijvoorbeeld wanneer zij de vrijheid van distributeurs met betrekking tot de vaststelling van hun prijzen beperken, of nog de mogelijkheid om hun diensten online aan te bieden. De BMA heeft speciale aandacht voor die contracten.

- Dienstverlening aan bedrijven en aan consumenten.

De Nationale Bank en het Prijsobservatorium hebben onlangs de prijsontwikkeling in de dienstensector geanalyseerd.⁷ Deze analyse werd aangevuld met een meer specifiek onderzoek van het Prijsobservatorium over de werking van de juridische, boekhoudkundige, architectuur- en

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 Het BIPT stelt in zijn Jaarverslag (2017) pagina 13 dat "alle soorten gebundelde aanbiedingen toenemen (double play + 1,1% en triple play + 1,4%), maar voor het aantal quadruple play gezinnen heeft men de grootste stijging genoteerd: + 12,1% voor een totaal van 938 918, wat vandaag reeds 29,4% van de residentiële markt voor gebundelde aanbiedingen vertegenwoordigt".

⁵ Het BIPT licht in zijn jaarverslag (2017) op pagina 13 toe: "De markt voor gebundelde aanbiedingen double play is de meest volatiële: 16,4% van het gemiddelde aantal huishoudens met double play verliet zijn operator in 2017. Voor triple play daalde dit percentage tot 9,9% en voor quadruple play tot 5,7%."

⁶ 9,1% duurder dan Frankrijk, 12,9% duurder dan Nederland en 13,4% duurder dan Duitsland, zie pagina 104 e.v. van het [Jaarverslag van het Prijzenobservatorium](#).

⁷ <https://www.nbb.be/nl/artikels/perscommuniquede-diensteninflatie-belgie-een-uitzondering>

engineering dienstenmarkten.⁸ Het prijsobservatorium heeft ook in zijn sectorale screening andere diensten geïdentificeerd waarvan de score lager is dan in andere sectoren van de economie, zoals verschillende huur- of leasediensdiensten.⁹ Hoewel de concurrentiedynamiek aanzienlijk verschilt van markt tot markt, zal blijft de BMA werken aan een betere functionering van een zeker aantal dienstenmarkten. Daarom zal de BMA acties blijven ondernemen op twee fronten, namelijk enerzijds het toepassen van het mededingingsrecht op de beroepsverenigingen wanneer die de regels overtreden, en anderzijds het pleiten voor het wegwerken van de restricties op 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, dat vertegenwoordigt ongeveer 10 à 15 % van het nationaal product¹⁰. Bovendien zijn die contracten uiterst gevoelig voor het ontstaan van kartelafspraken vermits bij de openbare aanbestedingen, in tegenstelling tot andere markten, het prijsverloop geen impact heeft op de aanbestede hoeveelheden (vastgelegd door de aanbestedende overheden)¹¹.

- De farmaceutische sector.

De farmaceutische sector zal een prioriteit zijn voor de BMA, zoals het geval is in andere Europese landen. De BMA zal aandacht besteden aan alle schakels van de waardeketen: de door de laboratoria vastgestelde prijzen, de concurrentie tussen de groothandelaars-verdelers, de competitieve dynamiek en de innovatie op het niveau van de apotheken.

- De logistiek.

De logistieke sector vertegenwoordigt een belangrijk aantal arbeidsplaatsen en toegevoegde waarde in België. De havens zijn een toegangspoort voor veel producten in Europa, en de geografische ligging van het land, de dichtheid van het wegennet, het spoorwegnet en de binnenwateren, zorgen ervoor dat vele goederen via België worden doorgevoerd. De BMA zal alert zijn om ervoor te zorgen dat een gezonde concurrentie zich ontwikkelt in die gebieden.

Deze lijst van prioritaire sectoren zal herzien worden in samenspraak met het Prijzenobservatorium op basis van zijn sectorale screeningmethodologie.

Over 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.

19 februari 2019

⁸ Sectie II, <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/prijzen-analyse-van-de-prijzen-22>

⁹ Zie sectie 3.2.3 van "Marktwerking in België: horizontale screening van sectoren", <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/marktwerking-belgie-1>

¹⁰ 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".

¹¹ Zie bv. Heimler, A. (2012) "Cartels in Public Procurement", Journal of Competition Law & Economics.