

Het prioriteitenbeleid van de Belgische Mededingingsautoriteit voor 2023

Net als 2021 stond ook 2022 in het teken van de stijgende energieprijzen met wereldwijd stevige inflatiepieken tot gevolg. Waar de inflatie in België aanvankelijk vooral gedreven werd door prijsstijgingen op de energiemarkten zelf, droegen na verloop ook andere bedrijfstakken – in sterke mate de voedingsindustrie - hiertoe bij, als gevolg van de doorrekening van de gestegen energiekosten en grondstofprijzen in de eigen marktprijzen. Het jaar 2022 werd verder ook gekenmerkt door aanhoudende mondiale geopolitieke spanningen, aanvoerproblemen vanuit China ten gevolge van het strenge covidbeleid, en een weinig gunstig financieel klimaat. Binnen deze woelige economische context heeft de Europese Unie de beoogde klimaatdoelstellingen aangescherpt en zet de toenemende digitalisering zich verder door.

Het samengaan van deze gebeurtenissen kan in bepaalde sectoren, zoals de voedingssector, de bouwsector en andere industriële sectoren die sterk afhankelijk zijn van de internationale aanvoer van grondstoffen (o.a. bepaalde metalen en mineralen), tot grote omwentelingen leiden. Bepaalde sectoren zullen door de huidige economische omstandigheden in de komende jaren moeilijkheden kunnen ondervinden, terwijl er voor andere sectoren nieuwe opportuniteiten ontstaan. De gewijzigde situatie mag echter niet aangegrepen worden om mededingingsbeperkende transacties en handelingen toe te laten, noch te gedogen. Een gezonde en eerlijke marktwerking blijft immers de beste bescherming van de algemene economische welvaart.

Via haar bevoegdheden en formele en informele handhavingsinstrumenten¹, die versterkt zijn door de omzetting van de ECN+ Richtlijn (2019/1) en de toegekende budgetverhoging, levert de BMA een actieve bijdrage tot de werking van de concurrentie op de markten 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. Hoewel de BMA haar bevoegdheden in alle onafhankelijkheid uitvoert, doet zij dit steeds in nauw contact met alle stakeholders en belanghebbende overheidsorganen, zowel uit binnen- als buitenland.

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 en geeft aan welke beleidspunten (sectie 2) en sectoren (sectie 3) de leidraad zullen vormen voor de prioritaire interventies in 2023.

¹ De BMA beschikt hierbij 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. Daarnaast treedt de BMA ook op indirecte wijze op via haar participaties in internationale adviescomités en werkgroepen.

1. Strategische prioriteiten voor 2023

Een eerste belangrijke uitdaging² voor de BMA is de verdere implementatie van haar capacity building strategie naar aanleiding van de omzetting van de ECN+ Richtlijn³. De totale budgetuitbreiding van de BMA die hieruit voortvloeit, bedraagt 1,4 miljoen euro per jaar, ofwel een budgetstijging van ongeveer 20%. In de loop van 2022 heeft de BMA dankzij deze verhoogde middelen al een aantal belangrijke vooropgestelde doelstellingen gerealiseerd.

Vooreerst werd het personeelsbestand fors uitgebreid, binnen de verschillende diensten van de autoriteit. Deze personeelsuitbreiding heeft toegelaten om de interne organisatiestructuur van de autoriteit grondig te hertekenen met het oog op de verdere professionalisering van de dienstverlening. Zo werd binnen het Auditoraat een opsplitsing gemaakt tussen twee praktijkgroepen met een apart departement voor concentratietoezicht en één voor inbreukzaken. Voorts werden zes focusgroepen gecreëerd, die zich specialiseren in bepaalde type interventies (kartels en manipulatie van openbare aanbestedingen, misbruik van economische afhankelijkheid) en de werking van meer complexe sectoren (de voedingsindustrie en – distributie, netwerkindustrieën, de farmaceutische en gezondheidssector, de digitale industrie en de implementatie van de DMA). De opsplitsing in deze gespecialiseerde eenheden laat toe om dossiers efficiënter te behandelen, faciliteert verdere kennisopbouw en expertise, en draagt bij tot meer gerichte en sterker onderbouwde interventies. Naast deze inhoudelijke specialisaties werden twee ondersteunende departementen opgericht, met enerzijds een verantwoordelijk team voor de verdere ontwikkeling en uitbouw van de opsporing- en handhavingsmiddelen van de autoriteit, en anderzijds een registratie- en managementondersteuningsteam. In de komende maanden zal deze nieuwe structuur geleidelijk aan worden geïmplementeerd en zal ook verder worden ingezet op het aanwerven van nieuwe krachten in het licht van de beoogde kritische personeelsomvang van ongeveer 80 medewerkers.

Daarnaast werden in 2022 een aantal belangrijke investeringen doorgevoerd in het kader van de digitalisering van de BMA, en werd een hoofd “digitale transformatie” aangesteld. Een eerste belangrijke realisatie is de ontwikkeling van een online klokkenluidersplatform dat toelaat om potentiële

² In de komende maanden zijn bepaalde specifieke aanpassingen van de wet nog mogelijk om de doeltreffendheid van het handhavingsbeleid nog verder te verbeteren, maar er worden geen ingrijpende herzieningen aan het bestaande kader meer verwacht.

³ De ECN+-richtlijn heeft tot doel regels vast te stellen om ervoor te zorgen dat de onafhankelijkheid van de nationale mededingingsautoriteit gewaarborgd is en dat zij beschikken over voldoende financiële, personele, technische en technologische middelen en de minimale bevoegdheden voor de handhaving en de oplegging van geldboeten die nodig zijn voor de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU en voor de toepassing van het nationale mededingingsrecht parallel aan die artikelen, zodat de nationale mededingingsautoriteiten ten volle doeltreffend kunnen zijn. De wet die op 17 maart vorig jaar in werking trad, is dan ook een belangrijke mijlpaal voor het Belgisch mededingingsrecht. De voornaamste gevolgen van de nieuwe wet zijn enerzijds een aantal wijzigingen op juridisch vlak en anderzijds de significante verhoging van de middelen voor de BMA. Op juridisch vlak zijn onder meer de huiszoekingsbevoegdheden van het auditoraat verder verduidelijkt (waaronder de controle van digitale bestanden en de mogelijkheid om het onderzoek van documenten verder te zetten in de lokalen van de BMA), alsook de toepassingsmodaliteiten van de clementieprocedure en de sancties op inbreuken, met name voor ondernemingsverenigingen. Verder verleent de wet nieuwe bevoegdheden aan het Marktenhof en aan de FOD Financiën in het kader van de versterkte samenwerking tussen de nationale mededingingsautoriteiten met betrekking tot de uitvoering van inbreuk- en boetebeslissingen. Daarnaast voorziet de ECN+ wet in een aantal andere wijzigingen van het Belgische kader voor de handhaving van het mededingingsrecht, met name de invoering van een aanmeldingsfee voor concentraties. Dit laatste houdt in dat aanmeldende partijen een forfaitaire aanmeldingsvergoeding (“filing fee”) moeten betalen ten belope van 17.450 euro voor een concentratie die onder een vereenvoudigde procedure valt, of van 52.350 euro voor concentraties die niet aan de voorwaarden voor de vereenvoudigde procedure voldoen.

overtredingen op een veilige en anonieme wijze aan de autoriteit te melden. Dit platform zal drempelverlagend werken voor belanghebbenden en verdere communicatie tussen de autoriteit en de klokkenluider vergemakkelijken. Verder werd een cloud-strategie geïnitieerd om de werking van de belangrijkste applicaties te ondersteunen, en werd de ontwikkeling van een nieuw case management systeem opgestart. De verdere uitbouw van deze laatste twee instrumenten vormen een belangrijke prioriteit voor 2023, aangezien ze in sterke mate zullen bijdragen tot een verdere automatisering, vlotte opvolging en versnelde administratieve verwerking van de verschillende dossiers. Daarnaast zullen ook een aantal nieuwe projecten worden geïnitieerd. Zo zal onder meer de website van de BMA aan een grondige evaluatie worden onderworpen teneinde de functionaliteiten en gebruiksvriendelijkheid te verbeteren.

De extra middelen laten de BMA ook toe actiever te zijn wat betreft het informeel en strategisch beleid, *advocacy* en communicatie. Vandaag is de BMA al sterk betrokken bij de verschillende ECN werkgroepen en regulerende initiatieven op nationaal en internationaal niveau. Deze samenwerkingen zullen in de komende jaren verder versterkt worden. Daarnaast zal er meer ruimte zijn voor beleidsvoorbereidende initiatieven, met onder meer aandacht voor nieuwe uitdagingen zoals de relatie tussen macro-economische parameters en mededinging, arbeidsmarktconcurrentie, en de rol van duurzaamheid in mededinging. Ex post studies en informatieverzameling⁴ zullen overwogen worden waar zij kunnen helpen om de juiste accenten te leggen of om het bestaande beleid in vraag te stellen en te verbeteren. In 2022 heeft de BMA overleg gehad met het Prijzenobservatorium en de NBB met het oog op een versterkte samenwerking met beide instanties. In het bijzonder wat het Prijzenobservatorium betreft, zal de BMA de bevindingen van studies van het Prijzenobservatorium systematischer analyseren en punctueel advies verlenen in het kader van een concreet onderzoek naar de verklaring van verschillen in consumptieprijsniveau tussen België en de voornaamste buurlanden. Parallel voert de BMA een eigen marktstudie ter ondersteuning van de studie van het Prijzenobservatorium waarbij in hoofdzaak de verschillen stroomopwaarts in de voedingsketen zullen worden geanalyseerd.

Een tweede strategische prioriteit is de verdere opvolging van de toepassing van het mededingingsbeleid in de context van de groene en de circulaire economische transitie in België. Concurrentie is de motor van innovatie, innovatie die noodzakelijk is om nieuwe, groene technologieën te kunnen ontwikkelen. Een sterke concurrentie stimuleert ondernemingen om schaarse grondstoffen en hulpbronnen efficiënt te gebruiken. En een sterke concurrentie zorgt er ook voor dat de nieuwe innovatieve producten aan betaalbare prijzen aan de consument worden aangeboden. Een sterk en goed werkend mededingingsbeleid is dan ook een belangrijke factor om innovatie en technologische ontwikkelingen te stimuleren, om op deze manier mee bij te dragen tot de verdere vergroening van de Belgische economie. In lijn met initiatieven van andere lidstaten, zal ook de BMA verdere stappen ondernemen in het uitwerken van haar standpunt betreffende onder meer hoe mededingingsregels overeenstemmen met groene beleidsmaatregelen en op welke manier zij dat beleid nog verder kunnen ondersteunen, in het bijzonder de toepassing van het mededingingsrecht op duurzaamheidsvereenkomsten. Daarnaast zal BMA ook informeel advies verlenen en interageren met verschillende belanghebbenden in het kader van

⁴ Gelijkaardige initiatieven werden ook al door andere autoriteiten ondernomen. Zie hiervoor onder andere de CMA (November 2020) "The State of UK Competition" en de Monopolkommission (2020), Hauptgutachten XXIII, hoofdstuk 2.

haar *advocacy* beleid, zoals ze recentelijk ook heeft gedaan in kader van een duurzaamheidsinitiatief inzake leefbare lonen in de bananensector⁵. Dergelijke duurzaamheidsinitiatieven, die voornamelijk bestaan uit samenwerkingsverbanden tussen ondernemingen, kunnen een complexe belangenafweging vereisen tussen enerzijds de milieu- en duurzaamheidsvoordelen van de samenwerking en anderzijds de nadelen voor de mededinging. Het uitgangspunt van het beoordeelde project is om de kloof tussen de werkelijke lonen enerzijds en de leefbare lonen anderzijds te dichten. Ten einde te beoordelen of de overeenkomst betreffende duurzaamheidsnormen geen merkbare ongunstige effecten op mededinging teweegbrengen werden verschillende parameters in acht genomen, waaronder de transparantie voor de deelnemers in het selectieproces van de norm, de vrijwilligheid van de deelname, de impact op prijs en keuze enz. Bovendien werden voldoende garanties in het project ingebouwd om de uitwisseling van commercieel gevoelige informatie te verhinderen waardoor de individuele prijsautonomie van de deelnemers zal worden behouden. De BMA zal ook in de komende maanden de nodige middelen ter beschikking stellen om ondernemingen en organisaties die gelijkaardige en andere projecten voor ogen hebben, te adviseren bij de concrete uitwerking, teneinde het juiste evenwicht te waarborgen tussen de milieudoelstellingen versus de impact op de mededinging.

Een derde strategische prioriteit is de uitwerking van een actief handhavingsbeleid in de digitale sector. Met ingang van 2 mei 2023 is binnen de Europese Unie de "Digital Markets Act", kortweg DMA, daadwerkelijk van toepassing. Met de DMA werden specifieke regels geïntroduceerd die de digitale markt meer betwistbaar en eerlijker moet maken, door de grote onlineplatformen aan banden te leggen⁶. De identificatie van de platformen die aan de DMA onderworpen zullen zijn, en de verdere handhaving van deze nieuwe regels zal voornamelijk op het niveau van de Europese Commissie plaatsvinden. Teneinde een gezonde marktdynamiek in de digitale sector te beschermen, is echter ook voor de lidstaten een bepaalde rol weggelegd. De BMA zal zich hierbij toespitsen op de ontwikkeling van een handhavingsbeleid dat rekening houdt met de specifieke uitdagingen op maat van een middelgrote economie als België, waarbij bijzondere nadruk wordt gelegd op een gezond concurrentieel klimaat voor de ontwikkeling en verdere groei van "small tech"-bedrijven in de dienstensector. Een eerste doelstelling hierbij is het verzamelen van de standpunten van diverse belanghebbenden, teneinde de contouren van het digitaal handhavingsbeleid verder vorm te geven. Verder zullen ook mededingingsinbreuken binnen de digitale economie als prioritair worden beschouwd (zie verder).

⁵ Zie [PERSBERICHT Nr. 11/2023](#) 30 maart 2023 De Belgische Mededingingsautoriteit beoordeelt duurzaamheidsinitiatief inzake 'leefbare lonen in de bananensector.

⁶ Grote online platformen die voor een groot aantal gebruikers als poortwachter fungeren, worden door de DMA verhinderd om die poortwachter-functie te misbruiken ten nadele van andere bedrijven die evenzeer toegang willen krijgen tot de gebruikers van deze platformen. Hiertoe definieert de DMA een reeks specifieke verplichtingen die deze poortwachters zullen moeten naleven. Deze gemeenschappelijke regels voor de hele eengemaakte markt zullen innovatie, groei en concurrentievermogen bevorderen, en de schaalvergroting van kleinere platformen, kleine en middelgrote ondernemingen en startende ondernemingen vergemakkelijken, die zullen beschikken over één duidelijk kader op EU-niveau.

2. Prioritaire sectoren voor 2023

De toepassing van het mededingingsrecht laat toe om te reageren op het gedrag van de marktspelers, bijvoorbeeld om inbreuken te sanctioneren en te ontmoedigen door het opleggen van boetes, maar evenzeer door het opleggen van corrigerende maatregelen, inbegrepen voorlopige maatregelen, of door het verplicht maken van verbintenissen die door de bedrijven werden voorgesteld. Het opleggen van verbintenissen kan gebeuren in ieder stadium van de procedure. 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.

Met het oog op een optimaal gebruik van haar middelen zal de BMA haar interventies concentreren op de 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. Het volledige analysekader wordt in detail in bijhorende annex onderaan toegelicht.

Eén van de factoren die hierin een rol speelt, is het strategisch belang van het onderzoek. Dit is onder meer het geval wanneer de BMA de sector, waar de inbreuk is gepleegd, als prioritair beschouwt. Voor de identificatie van deze lijst, baseert de BMA zich onder meer op haar eigen expertise en ervaringen uit vorige onderzoeken, de resultaten van de sectorale screeningmethodologie van het Prijzenobservatorium⁷, en signalen vanuit stakeholders, andere autoriteiten, onderzoeksinstituten en de academische wereld.

Niettegenstaande de BMA inbreuken op het mededingingsrecht zal vervolgen in alle sectoren van de economie, zullen volgende sectoren prioritair behandeld worden. De omstandigheid dat een concrete zaak valt onder een sector vermeld in deze prioriteitennota belet daarentegen niet dat de BMA de zaak seponereert omdat zij geen handhavingsprioriteit vormt of geen onderzoek rechtvaardigt gelet op de beschikbare middelen.

- **De agro-voedingsindustrie**

De agro-voedingsindustrie is onmiskenbaar van zeer groot belang voor de Belgische economie en blijft in belangrijke mate bijdragen aan het algemene inflatieniveau, mogelijks te wijten aan een vertraagde doorrekening van de gestegen kosten. De BMA zal er echter over waken dat mededingingsversturende praktijken deze prijsverhogingen niet verder aanwakkeren, of dat mededingingsbeperkende overnames in de sector die er louter toe leiden, of zelfs als doel hebben om kostendoorrekening doorheen de keten te kunnen vergemakkelijken niet worden toegelaten. De Belgische voedingsketen heeft bovendien in het verleden al op verschillende niveaus blijk gegeven van een kwetsbaarheid wat betreft het behoud van een gezond concurrentieel klimaat. 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. In het volle bewustzijn van de bijzonderheden van de sector, zal de BMA hierbij oog hebben voor een gezonde marktwerking

⁷ De horizontale screening van het Prijzenobservatorium gaat na welke sectoren een verhoogd risico op een minder efficiënte mededinging op de marktwerking vertonen.

doorheen de gehele voedingsketen, met speciale aandacht voor prijsvorming-mechanismen, de territoriale beperkingen van het aanbod alsook de concurrentiële dynamiek in de agrarische sector. Zoals hierboven reeds aangehaald, heeft de BMA haar medewerking toegekend voor advies bij de uitwerking van de prijsverschillenstudie die door het Prijzenobservatorium zal worden uitgewerkt. Daarnaast zal de economische dienst van de BMA een eigen marktonderzoek uitvoeren ter ondersteuning van de bevindingen door het Prijzenobservatorium, met voornamelijk aandacht voor prijsverschillen tussen België en de buurlanden stroomopwaarts in de voedingsketen.

- **Dienstverlening aan bedrijven en consumenten**

De goede werking van de dienstenmarkten is van essentieel belang. Heel wat diensten geven de noodzakelijke ondersteuning aan consumenten of bedrijven bij het nemen van andere (economische) beslissingen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de financiële dienstverlening, waaronder bancaire/betalingsdiensten en verzekeringsdiensten, juridische diensten, boekhoudkundige diensten, veiligheidsdiensten en uitvoerders van kwaliteitscontroles. Verschillende van deze diensten of beroepen zijn gereguleerd ter bescherming van de consument. Dit betekent dat enkel personen of bedrijven die aan de nodige voorwaarden voldoen, de dienst mogen aanbieden. Deze kwaliteitsbescherming is erg belangrijk voor de gebruiker, maar biedt niet noodzakelijk de nodige garanties op een gezonde marktwerking, en kan zelfs marktbeperkend of -versturend werken zoals ook werd aangegeven in recente onderzoeken die werden uitgevoerd door het Prijzenobservatorium⁸. De BMA zal erop toekijken dat het mededingingsrecht wordt gerespecteerd in de verschillende dienstensectoren, en ook blijven pleiten voor de herziening van beroepsregelingen indien deze de toegang tot en/of de uitoefening van het beroep meer beperkt dan noodzakelijk is ter waarborging van de nagestreefde doelstellingen van algemeen belang.

- **De energiesector**

Energie is een substantiële kostenpost, zowel voor de consument als voor heel wat economische activiteiten. Huishoudens en bedrijven zijn hiervoor in grote mate afhankelijk van gas en elektriciteit die verkocht worden op de groothandelsmarkten. De eerste jaarhelft van 2022 werd, net als 2021 gekenmerkt door enorme prijsstijgingen op de elektriciteit- en gasmarkt. Hoewel de prijsdaling in de tweede jaarhelft is ingezet, hebben de recente ontwikkelingen getoond hoe volatiel de energiemarkten kunnen reageren. De wereldwijde geopolitieke spanningen zijn bovendien nog volop voelbaar, waardoor nieuwe schokken op de energiemarkten niet kunnen worden uitgesloten. Gezien het belang van energie voor het bedrijfsleven, moet de BMA erover waken dat, zeker in een context van een gedeeltelijke afschaffing van kernenergie, aanbieders van gas en elektriciteit de gespannen situatie niet aangrijpen om een concurrentiebeperkend beleid te voeren. De BMA focust zich zowel op de energiehandel op groothandelniveau, waarop de producenten, handelaren, energiebedrijven en grootverbruikers actief zijn, als op het

⁸ Prijzenobservatorium, "Analyse van de prijzen Jaarverslag 2017 van het Instituut voor de nationale rekeningen: Analyse van de marktwerking voor juridische diensten, boekhoudkundige diensten, diensten van architecten en diensten van ingenieurs; Prijzenobservatorium, "Analyse van de prijzen Jaarverslag 2019 van het Instituut voor de nationale rekeningen: Deel IV. Analyse van de marktwerking voor vastgoedmakelaars in België; Prijzenobservatorium, Analyse van de prijzen - De werking van de notariële sector in België, 2021

kleinhandelsaanbod gericht op consumenten en zakelijke klanten. Hiertoe staat de BMA in nauw contact met de CREG, de federale regulator voor energie in België, alsook met de regionale regulatoren. Een specifiek thema dat gezien de vraag-aanbodspanningen hierbij de nodige aandacht verdient, is het voorkomen dat energiebedrijven tijdens onverwachte periodes van prijsspieken uitzonderlijke winsten kunnen opstrijken (zgn. “windfall profits”)⁹.

- **De farmaceutische en gezondheidssector**

De farmaceutische sector blijft een prioriteit voor de BMA, zoals het geval is in andere Europese landen. In de afgelopen jaren werden verschillende onderzoeken in de sector afgerond. In 2022 heeft het Auditoraat twee farmaceutische groothandelaars gesanctioneerd voor hun deelname aan een kartel en na een schikking boetes opgelegd ten belope van 29,8 miljoen euro¹⁰, en in 2021 heeft het Mededingingscollege de boete tegen de Orde der Apothekers herzien¹¹. Begin 2023 heeft nog het Mededingingscollege een boete van 2 782 808 euro opgelegd aan Novartis Pharma SA en Novartis AG voor een misbruik van een collectieve dominante positie¹², en werd een boete opgelegd van 859.310 euro aan de Caudalie groep voor het opleggen van minimumprijzen en actieve en passieve verkoopbeperkingen. De Covid-crisis heeft het grote belang van deze sector alleen maar sterker in de verf gezet. 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. In de komende maanden zal de BMA ook extra aandacht en middelen besteden aan de verdere consolidatie in de ziekenhuissector.

- **De digitalisering van de economie**

De digitale economie kreeg de afgelopen jaren de aandacht van vele mededingingsautoriteiten. Ook op beleidsvlak worden verschillende initiatieven ondernomen, waaronder de invoering van de DMA die in het voorjaar van dit jaar effectief van kracht is gegaan. Digitale bedrijven worden vaak gekenmerkt door aanzienlijke schaalvoordelen, directe en indirecte netwerkeffecten die hun eventuele marktmacht versterken, en de capaciteit om hun diensten en algoritmes te verbeteren via de toegang tot voldoende gedetailleerde (persoons)gegevens. De BMA zal, net als de andere autoriteiten, vooral alert zijn voor eventuele misbruiken van machtspositie, misbruiken van economische afhankelijkheid en voor inbreuken op het mededingingsrecht die resulteren uit de digitale transformatie in verscheidene sectoren, in het bijzonder in de dienstensector, met inbegrip van diensten aan bedrijven en overheidsinstanties. Sectoren die in het bijzonder gekenmerkt worden door een verdere digitalisering zijn media en communicatie, met nieuwe ontwikkelingen zowel aan content- als advertentiezijde. Verschillende nieuwe bedrijfsmodellen willen een

⁹ In 2019 werd bij een wet van 22 april 2019 het capaciteitsremuneratiemechanisme (CRM) bij wet ingevoerd. Het mechanisme is bedoeld om de bevoorradingszekerheid van het land op lange termijn te waarborgen met het oog op de definitieve sluiting van de kerncentrales tussen 2023 en 2025. Het mechanisme heeft tot doel om geselecteerde capaciteitshouders in staat te stellen steun te verkrijgen ten belope van hun 'missing money'. Echter, om te voorkomen dat deelnemers 'windfall profits' opstrijken, is voorzien dat de capaciteitsleveranciers een deel van hun inkomsten uit de elektriciteitsmarkt moeten terugbetalen indien deze een zeker, vooraf bepaalde grens overschrijden die een prijsniveau vertegenwoordigt dat als (zeer) hoog wordt beschouwd.

¹⁰ Beslissing ABC-2022-I/O-06- AUD van 18 februari 2022 in de Zaak CONC-I/O-16/0034- Grossistes en produits pharmaceutiques

¹¹ MediCare-Market - Ordre des Pharmaciens, 2021-I/O-05, 26 maart 2021.

¹² Beslissing ABC-2023-P/K-02 van 23 januari 2023 in de Zaak CONC-P/K-14/0026 Test-Achats contre Novartis et Roche

concurrentieel antwoord bieden op de verhoogde marktmacht van de internationale techgiganten. Toch moet de nodige waakzaamheid geboden worden dat deze initiatieven en andere pogingen om de voordelen van de digitale revolutie te benutten geen nieuwe mededingingsbeperkingen creëren, onder meer in de vorm van de creatie van lokale platformen met grote marktmacht.

- **De telecommunicatiesector**¹³

De telecommunicatiesector blijft een prioriteit voor de BMA. Ten gevolge van de recente overname van VOO door Orange zijn vanaf heden drie grote nationale (SMP) spelers actief op de Belgische markt, en neemt de concentratiegraad minstens op het nationale niveau toe. De nieuwe dynamiek die deze transactie zal teweegbrengen, zal door de BMA nauwgezet worden opgevolgd. Daarnaast zal elke verdere consolidatie op de telecommunicatiemarkten aan grondig onderzoek worden onderworpen, in nauwe samenwerking met de Europese Commissie en het BIPT. Een ander aandachtspunt in de telecommunicatiesector betreft de impact van de verdere uitrol van glasvezel en 5G-netwerken. De introductie van deze netwerken biedt een waaier aan nieuwe mogelijkheden. Een vlotte uitrol van glasvezel en 5G netwerken is dan van groot belang voor de verdere digitalisering van verschillende bedrijfstakken, alsook voor consumenten, maar is om diezelfde redenen ook erg kwetsbaar voor eventuele misbruiken op vlak van mededinging. Voorts zullen de verhoogde interacties en spillover-effecten tussen de digitale sector en de telecommunicatiesector bijkomende waakzaamheid vergen, inclusief de mededingingseffecten van verticale en conglomerale fusies die beide werelden verbinden.

- **Openbare aanbestedingen**

Wanneer de overheid bepaalde diensten, leveringen, werken wil bestellen bij ondernemingen, dan moet zij de regelgeving voor overheidsopdrachten naleven. Deze strenge regelgeving heeft onder meer tot doel om vrije toegang, gelijke behandeling en transparantie te bevorderen en zo een gelijk concurrentieel speelveld te creëren voor alle geïnteresseerde kandidaten. De bedragen die via dergelijke aanbestedingsprocedures in de economie terecht komen, zijn allerminst verwaarloosbaar. De Europese Commissie raamt waarde van openbare aanbestedingen per lidstaat op ongeveer 14 procent van het bruto binnenlands product¹⁴. Dit komt voor België in 2022 neer op een omvang van ruim 70 miljard euro. *Bid rigging* of samenspanning tussen ondernemingen bij het uitbrengen van offertes – bijvoorbeeld in de vorm van marktverdeling - kunnen de doelstellingen van openbare aanbestedingsprocedures echter teniet doen. Hierbij elimineren de geïnteresseerde aanbieders de concurrentie, wat leidt tot hogere kosten voor aanbestedende overheden, ten voordele van hun eigen inkomsten. Begin 2017 publiceerde de BMA reeds proactief een gids¹⁵ voor inkopers bij overheden waarmee de autoriteit een actieve bijdrage wilde leveren om de werking van de concurrentie bij het toewijzen van overheidsopdrachten te beschermen. Het

¹³ De horizontale screening van de FOD economie identificeert een reeks sectoren die bijzondere aandacht verdienen, waaronder de telecommunicatie, (NACE 61): Prijzenobservatorium (2022), “Marktwerving in België en evolutie van de marges”, met bij de dienstensectoren de draadgebonden telecommunicatie (6110) als sector met de hoogste samengestelde indicator en de draadloze telecommunicatie (6120), als één van de sectoren waar de netto marges werden versterkt.

¹⁴https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en;

Dit percentage ligt in lijn met de 15% inschatting die de OESO hanteert; zie OESO (2007), “Bribery in procurement, Methods, actors and counter-measures”.

¹⁵ Belgische Mededingingsautoriteit (2017), “Samenspanning bij overheidsopdrachten: Een gids voor inkopers bij overheden”

afschrikkend effect van dergelijke gids, is echter pas echt doeltreffend indien ook hard wordt opgetreden tegen ondernemingen die – ondanks deze waarschuwingen – zich alsnog schuldig maken aan inbreuken op het mededingingsrecht. Om die reden zal de BMA ook inzetten op nieuwe detectie-instrumenten, in samenwerking met andere mededingingsautoriteiten, en bepaalde bid rigging dossiers prioritair behandelen. Een specifiek aandachtspunt binnen openbare aanbestedingsprocedures betreft bid rigging in de bouwsector. De bouwsector verschijnt al enkele jaren in het marktwerkingsonderzoek van het Prijzenobservatorium¹⁶ als behorend tot de sectoren met een groot risico op mededingingsverstoringen, en dit in de verschillende schakels van de keten van productie tot groot- en kleinhandel en verhuur. Omwille van het grote belang van de sector, en de zorgwekkende indicaties van het Prijzenobservatorium, zal de BMA bijzondere waakzaamheid vertonen betreffende eventuele inbreuken bij openbare aanbestedingsprocedures.

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.

30 mei 2023

Bijlage: Analyse kader betreffende het bepalen van prioritaire inbreukdossiers

¹⁶ Zo bevestigde het meest recente onderzoek van 2022 onder meer dat de vervaardiging van kalk en gips de hoogste samengestelde indicator vertoont, en ook de vervaardiging van bakstenen, van artikelen van gips voor de bouw en van cement eveneens naar voren komen als zorgwekkende sectoren uit de analyse. Verder toont het onderzoek aan dat de vervaardiging van bouwmaterialen in klei, en van kalk, gips en cement een aanzienlijk verschil in marge vertonen in het voordeel van België ten opzichte van het gemiddelde van de buurlanden, zowel qua niveau als qua evolutie. Ook bij verschillende diensten- en handelssectoren in de bouw is een stijging van de netto marge te zien, waaronder in de ontwikkeling van bouwprojecten, alsook in de groothandel in hout en bouwmaterialen, de detailhandel in ijzerwaren, verf en glas, alsook de groothandel in machines voor de bouw.

Bijlage: Analyse kader betreffende het bepalen van prioritaire inbreukdossiers

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:¹⁷

- **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 hierboven de olijsting van prioritaire sectoren voor 2023), 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 dat zal bepalend zijn voor het vastleggen van de kalender van de onderzoeken.

¹⁷ Zie in bijzonder, "[OFT Prioritisation Principles](#)".