

BELGISCHE MEDEDINGINGSAUTORITEIT

Prioriteitennota - 2024

De voorliggende nota is opgesteld in het licht van de bevoegdheid van het Directiecomité van de Belgische Mededingingsautoriteit (BMA) overeenkomstig artikel IV.25 van het Wetboek van Economisch Recht (WER) en geeft aan welke beleidspunten (sectie 3) en sectoren (sectie 4) de leidraad zullen vormen voor de prioritaire interventies in 2024.

1. Context

In vergelijking met de voorgaande jaren, was 2023 een rustiger jaar op economisch vlak. Wereldwijd bleven grote schokken uit, en was er ruimte voor herstel. De groei van de Belgische economie was krachtiger dan in het eurogebied, vooral ten gevolge van een sterke groei in de diensten.¹ Wel noopte het prijsniveau van verschillende essentiële producten en diensten tijdens de afgelopen jaren ook in 2023 tot bijkomende maatregelen. Het betrof hierbij met name de permanente verlaging van de btw naar 6 %. In deze sector had een combinatie van factoren in 2023 een neerwaarts effect op de gas- en elektriciteitsprijzen. De groothandelsprijzen op de energiemarkten daalden onder meer als gevolg van een lagere vraag door milde weersomstandigheden, inspanningen om energie te besparen en de vertraging van de Chinese economie. Onder meer die sterke daling van de energieprijzen hebben het inflatieniveau merkbaar doen verlagen. Waar de totale inflatie in 2022 op basis van het geharmoniseerde indexcijfer der consumptieprijzen gemiddeld nog 10,3% bedroeg, is deze in 2023 gedaald tot gemiddeld 2,3%.²

Naast energie was er vorig jaar veel aandacht voor de hoge prijzen in de voedingsindustrie. Vice-Eerste Minister en Minister van Economie, Pierre-Yves Dermagne heeft het Prijzenobservatorium gevraagd een studie uit te voeren naar de verschillen in prijsniveau tussen België en de buurlanden en de mogelijke verklaringen die hieraan ten grondslag kunnen liggen.³ Tegelijkertijd heeft de economische dienst van de Belgische Mededingingsautoriteit (BMA) een eigen onderzoek uitgevoerd ter ondersteuning van de bevindingen door het Prijzenobservatorium, met voornamelijk aandacht voor prijsverschillen tussen België en de buurlanden stroomopwaarts in de voedingsketen.⁴ Hieruit bleek onder meer dat de gemiddelde prijsverschillen tussen de verschillende landen de laatste jaren over het algemeen geëvolueerd zijn in het voordeel van de Belgische

¹ NBB Jaarverslag (2023), "Economische en financiële ontwikkelingen - Prudentiële regelgeving en prudentieel toezicht".
² Prijzenobservatorium (2024), "Analyse van de prijzen Jaarverslag 2023 van het instituut voor de nationale rekeningen Deel I: Inflatieverloop in België en de buurlanden in 2023".
³ Prijzenobservatorium (2023), "Vergelijking van het consumptieprijsniveau in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland".
⁴ BMA (2024), "Recent Trends in Fast Moving Consumer Good Prices in Belgium and a Comparison with the Netherlands, France and Germany Descriptive Statistics on Retailer and Manufacturer Selling Prices Euromonitor Passport Data", Working Study CET-24-001.

consumenten van dagelijkse consumptiegoederen, maar evenzeer dat voor sommige industrieën er hardnekkige verschillen zijn in de verkoopprijzen van fabrikanten in het nadeel van België.

Een andere sector die vorig jaar bijzondere beleidsaandacht heeft gekregen, is de bankensector. Er was met name bezorgdheid omtrent de trage doorrekening van de verhoging van de basisrente door de Europese Centrale Bank in de spaarrentes, en het eventuele gebrek aan gezonde marktwerking die hieraan mogelijks ten grondslag lag. Om die reden heeft Vice-Eerste Minister Dermagne de BMA verzocht het mogelijk gebrek aan concurrentie binnen het aanbod van bankdiensten aan particulieren te analyseren. Uit het bankenadvies van de BMA⁵ blijkt dat de markt voor bankdiensten aan particulieren in België momenteel en historisch sterk geconcentreerd is. De oligopolistische marktstructuur en een aantal andere geïdentificeerde factoren, waaronder de strenge reglementering, zorgen op dit ogenblik voor een suboptimale marktwerking, minstens voor wat bepaalde bankdiensten betreft. Naast het in kaart brengen van deze concrete belemmeringen voor de mededinging, stelt het advies evenzeer een aantal pistes voor om de concurrentie op de markt voor bankdiensten aan particulieren binnen haar bestaande structuur te stimuleren, zonder haar stabiliteit in gevaar te brengen, die verder worden onderzocht door de bevoegde regelgevende instanties⁶.

In 2023 begon in België ook een golf van fusies en overnames in de ziekenhuissector, veroorzaakt door de financiële moeilijkheden van de sector, de beperkingen van het toepasselijke regelgevende kader, in het bijzonder met betrekking tot de netwerking van zorginstellingen, en de investeringen die nodig zijn om de infrastructuur en medische apparatuur te moderniseren. De vereiste dat deze transacties onderworpen moesten worden aan een voorafgaande concentratietoezicht door de BMA leidde tot spanningen die culmineerden in de principiële vrijstelling van alle ziekenhuisconcentraties behalve de grootste (cf. specifieke drempels). De BMA heeft hieromtrent herhaaldelijk haar bezorgdheden geuit; hoewel de wet bindend is voor de BMA, zal zij er in de toekomst bijzonder nauwlettend op toezien dat alle spelers in de gezondheidssector de mededingingsregels naleven, rekening houdend met hun specifieke kenmerken.

Vooruitblikkend naar 2024, zullen de toegenomen geopolitieke en economische spanningen, en de uitslag van de verkiezingen in België, Europa en elders, de context bepalen waarbinnen de BMA de mededingingsregels zal blijven handhaven. Om hieraan de gepaste antwoorden te bieden, sluit de BMA zich aan bij de prioriteiten van het Belgisch Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie: burgers beter te beschermen, nauwer samen te werken en ons klaar te stomen voor onze gezamenlijke toekomst. Deze prioriteiten worden ook gereflecteerd in het centrale thema van de *Europese Competition Day*⁷ die door de BMA werd georganiseerd in samenwerking met de FOD

⁵ BMA (2023), "Advies van de Belgische Mededingingsautoriteit inzake bankdiensten voor particulieren" (originele versie: "Avis de l'Autorité belge de la Concurrence relatif aux services bancaires de détail"). Hierbij moet uitdrukkelijk worden vermeld dat het advies in minder dan 5 maanden werd voorbereid en opgesteld en dat de BMA hierbij bovendien geen gebruik kon maken van de gebruikelijke onderzoeksmiddelen bij gebrek aan een rechtsgrondslag. De gerapporteerde resultaten en aanbevelingen moeten in het licht van deze beperkingen worden bekeken.

⁶ Zie hierover, o.a., « Épargne: la BNB ouvre prudemment la porte à la suppression de la prime de fidélité », L'Echo, 8 februari 2024 (« La Banque nationale a envoyé au gouvernement son avis sur l'idée de supprimer les primes de fidélité sur les comptes d'épargne qui ne favorisent pas la concurrence »). FSMA, "Advies over de getrouwheidspremie op de gereguleerde spaardeposito's", 12 februari 2024 (https://www.fsma.be/sites/default/files/media/files/2024-02/2024-02-12_advies_getrouwheidspremie.pdf).

⁷ Zie <https://economie.fgov.be/en/events/eu-competition-day-competition>.

Economie. Op deze conferentie werd in het bijzonder ingegaan op de uitdagingen waarmee het mededingingsbeleid wordt geconfronteerd op het vlak van (i) resultaten boeken in onzekere geoeconomische tijden, (ii) het bevorderen van innovatie en opportuniteiten op digitale markten in de post-DMA-context, (iii) het beschermen van de EU-economie, en (iv) het bewaken van de agrofoodsector in de huidige crisis context.

Meer algemeen zal de BMA via haar bevoegdheden en formele en informele handhavingsinstrumenten⁸, een actieve bijdrage blijven leveren 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.

2. Strategische prioriteiten voor 2024

In de voorbije jaren werd sterk ingezet op de implementatie van de **capaciteitsopbouw strategie** van de BMA naar aanleiding van de omzetting van de ECN+ Richtlijn. De budgetuitbreiding die hieruit voortvloeit, heeft toegelaten om enkele structurele aanpassingen door te voeren, waaronder de hertekening van de interne organisatiestructuur met verschillende gespecialiseerde praktijk- en focusgroepen, enkele belangrijke investeringen in kader van de verdere digitalisering van de BMA en een actiever advocacy en ex-officio beleid. In 2024 zal de BMA op dit vlak verdere stappen zetten, vooral wat dit laatste punt betreft met onder meer de ontwikkeling van een gestructureerde strategie om manipulatie van aanbestedingsprocedures proactief te kunnen detecteren en vervolgen en de uitbouw van een specifieke focusgroep die zich zal richten op het uitvoeren van sectoronderzoeken. Na het uitwerken van een methodologisch kader zullen sectoren worden die hier mogelijks voor in aanmerking kunnen komen, worden bepaald in overeenstemming met het toepasselijke rechtskader en afhankelijk van de beschikbare middelen en de expertise die binnen de BMA is ontwikkeld. Om haar capaciteit voor ambtshalve actie te versterken, is de BMA bovendien van plan om haar samenwerking versterken met een aantal mededingingsautoriteiten van economisch vergelijkbare lidstaten, met name middelgrote open economieën, die geconfronteerd worden met vergelijkbare uitdagingen op vlak van het handhaven van het mededingingsrecht.

Een tweede strategische prioriteit is de verdere uitwerking van een actief handhavingsbeleid in de **digitale sector**, reeds aangekondigd in de prioriteitennota voor 2023, dat rekening houdt met de specifieke uitdagingen van een middelgrote open economie als België. Naast het prioritair vervolgen van inbreuken op het mededingingsrecht in de digitale economie, bereidt de BMA momenteel een **beleidsnota** voor waarin ze haar ervaringen, aanpak en prioriteiten uiteenzet om een gezonde concurrentiedynamiek te verzekeren en de uitdagingen van de digitale sector in België aan te gaan. Tegelijkertijd wil de BMA de Europese Commissie ondersteunen bij de toepassing van de “Digital Markets Act”, kortweg **DMA**, die op 2 mei 2023 in werking is getreden.

⁸ 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 interventiemogelijkheden omvat. Daarnaast treedt de BMA ook op indirecte wijze op via haar participaties in internationale adviescomités en werkgroepen.

Met de DMA werden specifieke regels geïntroduceerd die van toepassing zijn op “kernplatformdiensten” die worden geleverd door de grote online platforms die bekend staan als “poortwachters”, om digitale markten betwistbaarder en eerlijker te maken.⁹ De identificatie van de poortwachters en kernplatformdiensten die aan de DMA onderworpen zijn, evenals het vervolgen van inbreuken op deze nieuwe regels, vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Commissie (EC). De nationale mededingingsautoriteiten hebben echter een rol te spelen bij het ontvangen en behandelen van waarschuwingen en meldingen over de toepassing van de DMA op hun grondgebied en bij het bijdragen aan de uitvoering van de bevoegdheden van de Commissie.

In deze context is de BMA ook van plan een informatiebrochure te publiceren om nationale technologiebedrijven bewust te maken van de mogelijkheden die de DMA biedt. De brochure zal gratis ter beschikking worden gesteld in de zomer van 2024 en verspreid worden via beroepsverenigingen en andere Belgische en Europese autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor mededinging en regulering van de digitale sector in ruime zin.

Daarnaast werd op de *European Competition Day* bijzondere aandacht besteed aan het stimuleren van innovatie en opportuniteiten in digitale markten in het post-DMA tijdperk. Verder zullen enkele autoriteiten vanuit het ECN-netwerk, waaronder de BMA, de “DMA - Empowering business models” conferentie organiseren op 24 juni, die er op gericht is om de positieve effecten te benadrukken die de DMA kan hebben voor bedrijven en de Europese economie en om bedrijven bij te staan om deze kansen te benutten.

Een derde strategische prioriteit blijft de verdere opvolging van de toepassing van het mededingingsbeleid in de context van **de groene en de circulaire economische transitie** in België. In lijn met initiatieven in andere lidstaten, is de BMA van plan om verdere stappen te ondernemen om door de toepassing van mededingingsregels de prikkels van economische actoren en de belangen van consumenten te bewaren en in balans te houden in het kader van voortdurende transformaties in productie- en consumptiewijzen. In het bijzonder bevestigt de BMA haar bereidheid om informeel advies te verlenen en te interageren met belanghebbenden in het kader van haar advocacy beleid, zoals ze recentelijk heeft gedaan in kader van een duurzaamheidsinitiatief inzake leefbare lonen in de bananensector¹⁰. In het algemeen zal deze prioriteit zich richten op de landbouwsector om begeleiding en ondersteuning te bieden en tegelijkertijd transparantie en een evenwichtige aanpak te bevorderen ten gunste van de hele waardeketen. De toepassing van artikel 210bis van de EU vordering tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten zal in dit verband bijzondere aandacht krijgen.

⁹ 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.

¹⁰ Zie Persbericht nr. 11/2023 30 maart 2023 De Belgische Mededingingsautoriteit beoordeelt duurzaamheidsinitiatief inzake leefbare lonen in de bananensector.

3. Prioritaire sectoren voor 2024

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. 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. Deze factor bepaalt in grote mate het prioritaire karakter van de betrokken sectoren. Daarnaast baseert de BMA zich onder meer op haar eigen expertise en ervaringen uit vorige onderzoeken, de resultaten van de sectorale screeningmethodologie van het Prijzenobservatorium¹¹, en signalen vanuit stakeholders, andere autoriteiten, onderzoeksinstellingen en de academische wereld. Het volledige analysekader wordt in detail in bijhorende annex onderaan toegelicht.

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 niet dat de BMA de zaak seponereert omdat zij geen handhavingsprioriteit vormt of geen onderzoek rechtvaardigt gelet op de beschikbare middelen.

- **Openbare aanbestedingen.** Wanneer de overheid bepaalde diensten, leveringen en/of 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 product. Dit komt voor België vandaag 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 – alsook de inmenging in het opstellen van specificaties, gaan in tegen de doelstellingen van openbare aanbestedingsprocedures en ondermijnen vrije en onvervalste mededinging, wat leidt tot hogere kosten voor aanbestedende overheden, ten nadele van de gemeenschap.

Teneinde inkopers bij overheden te helpen begrijpen wat de gevaren zijn van dergelijke samenspanning bij overheidsopdrachten heeft de BMA in 2017 een gids gepubliceerd met onder meer de beschrijving van marktomstandigheden die *bid rigging* in de hand kunnen

¹¹ De horizontale screening van het Prijzenobservatorium gaat na welke sectoren een verhoogd risico op een minder efficiënte mededinging op de marktwerking vertonen.

werken, en tips om dergelijke afspraken te voorkomen.¹² Naast het actualiseren van deze gids zet de BMA vandaag in op nieuwe detectie-instrumenten, in samenwerking met andere mededingingsautoriteiten en de Europese Commissie, gericht op het gebruik van e-procurement gegevens, en is van plan een *outreach*-beleid te ontwikkelen om aanbesteders te assisteren bij het opsporen en melden van verdachte praktijken.

Daarnaast blijft de BMA streng optreden tegen instanties en bedrijven die zich schuldig maken aan *bid rigging*, met onder meer de prioritaire behandeling van enkele lopende formele onderzoeken dienaangaande. Een specifiek aandachtspunt binnen openbare aanbestedingsprocedures betreft *bid rigging* in de bouwsector. De bouwsector verschijnt al enkele jaren in het marktwerkingsonderzoek van het Prijzenobservatorium¹³ 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 voor bouwprojecten.

- **De agro-voedingsindustrie.** De agro-voedingsketen staat sedert enkele jaren onder druk. Hoewel het inflatiepeil in de afgelopen maanden stelselmatig daalde, blijft inflatie in de voedingssector in belangrijke mate bijdragen aan het algemene inflatieniveau. De BMA zal de verdere ontwikkelingen op vlak van prijsevoluties en inflatie, in het algemeen, maar zeker in de voedingsindustrie, nauwgezet blijven opvolgen. Het inflatiepeil van de laatste jaren heeft immers belangrijke tekortkomingen van de markt aan het licht gebracht en als het ware een vergrootglas gelegd op het bestaan van marktmacht, de primaire zorg van mededingingsautoriteiten, tegen de achtergrond van toenemende spanningen in waardeketen, tussen fabrikanten en detailhandelaren, maar ook stroomopwaarts tussen boeren en verwerkers. Gegeven de bijzonderheden van de sector, blijft de BMA dan ook oog hebben voor een gezonde marktwerking doorheen de gehele voedingsketen, met speciale aandacht voor prijsvorming-mechanismen, eventuele territoriale beperkingen van het aanbod en de transformaties ondergaande in de landbouwsector naar duurzamere productie- en consumptiewijzen.

Hiertoe heeft de BMA haar advies verleend aan het Prijzenobservatorium bij het uitwerken van hun prijsverschillenstudie, alsook een eigen marktonderzoek uitgevoerd ter ondersteuning van de bevindingen door het Prijzenobservatorium (zie inleiding).¹⁴ In de

¹² Belgische Mededingingsautoriteit (2017), "Samenspanning bij overheidsopdrachten: Een gids voor inkopers bij overheden".

¹³ 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 nettomarge 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.

¹⁴ BMA (2024), "Recent Trends in Fast Moving Consumer Good Prices in Belgium and a Comparison with the Netherlands, France and Germany Descriptive Statistics on Retailer and Manufacturer Selling Prices Euromonitor Passport Data", Working Study CET-24-001.

komende maanden zullen de voorlopige bevindingen verder worden onderzocht teneinde gepaste adviezen te verlenen en/of aanbevelingen te formuleren. Voorts zal de BMA er verder over waken dat mededingingsversturende praktijken de prijsverhogingen in de sector niet verder aanwakkeren, of dat mededingingsbeperkende overnames in de sector die er toe leiden, of zelfs als doel hebben om prijsverhogingen ten gevolge van verhoogde marktmacht doorheen de keten te kunnen vergemakkelijken, niet worden toegelaten.

De BMA zal eveneens rekening houden met de kwetsbaarheden die de Belgische agro-voedingssector in het verleden heeft getoond met betrekking tot het behoud van een gezond concurrentieel klimaat. Ter illustratie, de contracten tussen de distributiesector en haar leveranciers kunnen in sommige gevallen leiden tot mededingingsbeperkende gevolgen, met name wanneer leveranciers de vrijheid van distributeurs met betrekking tot de vaststelling van hun prijzen beperken, of distributeurs bepaalde vormen van coördinatie uitvoeren, zelfs indirect. In november 2023 heeft de BMA een ambtshalve onderzoek geopend naar een mogelijk misbruik van economische afhankelijkheid in de landbouwsector, nadat een vooronderzoek ernstige aanwijzingen van een mogelijke inbreuk aan het licht bracht. De BMA zal ook de wetgever met advies bijstaan waar nodig wanneer in dit kader wettelijke maatregelen worden voorgesteld. Het gepaste mededingingsbeleid in de agro-voedingssector kreeg ook bijzondere aandacht tijdens de *European Competition Day*.

- **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 Digital Markets Act “DMA” die in het voorjaar van 2023 effectief van kracht is gegaan, en waarbij de “gatekeepers” tot 6 maart van dit jaar de tijd hadden om aan te geven aan de Europese Commissie op welke manier ze hun verplichtingen onder de DMA zullen naleven. De Belgische Mededingingsautoriteit is aangeduid als de autoriteit die de bevoegdheid krijgt om de naleving van de DMA uit te voeren op nationaal niveau.¹⁵ Dit betekent dat de BMA nu waarschuwingen en meldingen van de niet-naleving van de DMA op nationaal grondgebied kan ontvangen, onderzoeken kan voeren en informatie kan uitwisselen met de Europese Commissie als onderdeel van de uitvoering van de DMA.

Digitale bedrijven worden vaak gekenmerkt door aanzienlijke schaalvoordelen, directe en indirecte netwerkeffecten die hun marktmacht versterken, en de capaciteit om hun diensten en algoritmes te verbeteren via de toegang tot een grote hoeveelheid gedetailleerde (persoons)gegevens. De BMA zal 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. Verschillende nieuwe bedrijfsmodellen willen een 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

¹⁵ Wet van 28 maart 2024 tot uitvoering van Verordening 2022/1925 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2022 over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector, B.S., 3 mei 2024.

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 digitale infrastructuur en de telecommunicatiesector.**¹⁶ De telecommunicatiesector blijft een prioriteit voor de BMA op twee niveaus: de uitrol van infrastructuur van de volgende generatie, met name glasvezelnetwerken, en de algemene prijsniveaus. België heeft vooral een achterstand wat betreft de uitrol van glasvezelnetwerken, terwijl het geleidelijk aan een inhaalbeweging maakt wat betreft 5G gedurende deze laatste maanden. De grootschalige uitrol van deze netwerken opent een reeks nieuwe mogelijkheden en is bepalend voor de verdere digitalisering van verschillende industrieën en de levering van innovatieve diensten aan consumenten. Een mogelijke samenwerking tussen netwerkoperatoren om deze uitrol te vergemakkelijken, geeft natuurlijk aanleiding tot bezorgdheid vanuit het oogpunt van het behoud van effectieve concurrentie op de middellange en lange termijn. Om die reden heeft de BMA bijvoorbeeld de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar de samenwerkingsovereenkomst tussen Proximus en Orange betreffende de mutualisatie van hun mobiele netwerken, met inbegrip van onder andere 5G¹⁷. Recentelijk heeft de BMA zich bereid verklaard om samenwerkingsprojecten te evalueren die de uitrol van glasvezelnetwerken zouden faciliteren, in om nauwe samenwerking met het BIPT, om de risico's en voordelen ervan te beoordelen (in termen van bijvoorbeeld reikwijdte, snelle uitrol en voorwaarden voor de toegang tot het glasvezelnetwerk). De BMA blijft zich inzetten om de nodige middelen vrij te maken om de voordelen van dit soort samenwerking en de voorwaarden waaronder deze kunnen worden verwezenlijkt te beoordelen in het licht van het toepasselijke wettelijk kader.

Bovendien blijven de prijsniveaus een reële bezorgdheid in België. Ten gevolge van de overname van VOO door Orange vorig jaar zijn er vandaag drie grote spelers actief op de Belgische markt. De nieuwe dynamiek die deze transactie heeft teweeggebracht, 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. Met het ambtshalve openen van een onderzoek na de aangekondigde overname van EDPnet door Proximus, heeft de BMA haar bezorgdheid getoond ten aanzien van verdere niet-organische groei van historische operatoren op sommige markten waar de concentratiegraad reeds hoog ligt. De Auditeur-generaal steunde hierbij op het Towercast-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie¹⁸, dat de bevoegdheid van een mededingingsautoriteit bevestigt om het begrip misbruik van een machtspositie toe te passen op niet-aanmeldbare concentraties, en dit zonder aanvullende voorwaarden en/of beperkingen die losstaan van de transactie in kwestie. Met de overname van EDPnet door Citymesh en de ontwikkeling van haar partnerschap met de

¹⁶ De horizontale screening van de FOD Economie identificeert een reeks sectoren die bijzondere aandacht verdienen, waaronder de telecommunicatie, (NACE 61): Prijzenobservatorium (2022), "Marktwerking 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.

¹⁷ Beslissing nr. BMA-2022-P/K-45-AUD van 23 december 2022 in zaak MEDE-P/K-19/0035, Telenet Group NV en Telenet BVBA t/ Proximus NV en Orange Belgium NV.

¹⁸ HvJ EU 16 maart 2023, C-449/21, ECLI:EU:C:2023:207 (*Towercast*).

operator DIGI, verwacht de BMA dat de concurrentie zal worden versterkt ten voordele van consumenten en bedrijven. Toch zal de BMA bijzonder waakzaam blijven en niet aarzelen om de nodige maatregelen te nemen om pogingen tot verhoging van de toegangs- en/of expansiedrempels in de telecommunicatiesector te voorkomen.

- **De gezondheidssector en farmaceutische industrie.** De gezondheidssector in de brede zin, de farmaceutische industrie inbegrepen, blijft een prioriteit voor de BMA. Een goed werkende, vlot bereikbare en kwalitatief hoogstaande gezondheidssector is van fundamenteel belang voor onze samenleving en economie. Ondanks de hoge mate van regulering, is het van cruciaal belang dat de verschillende actoren in de sector de juiste prikkels behouden om deze hoogstaande zorg te blijven aanbieden tegen de best mogelijke voorwaarden en om de toegekende overheidsmiddelen zo efficiënt mogelijk aan te wenden in het belang van de patiënt.

Ondanks zijn gereguleerde en hoofdzakelijk niet-winstgevend karakter is de ziekenhuissector immers wel degelijk een volwaardige economische sector, met een jaarlijkse omzet van ongeveer 20 miljard EUR die voor het grootste deel (ong. 70%) door privéstructuren wordt gegenereerd, en die tienduizenden gezondheidswerkers tewerkstelt. België kent momenteel een golf van fusies en overnames in de ziekenhuissector. Deze transacties zijn vanaf maart 2024 in principe vrijgesteld van voorafgaande concentratietoezicht, tenzij bijzonder grote ziekenhuizen betrokken zijn (zie verhoogde aanmeldingsdrempels)¹⁹. Terwijl de BMA zijn overblijvende bevoegdheden ten volle zal uitoefenen, zal BMA de evolutie van de consolidatie van de ziekenhuissector blijven opvolgen, vooral in minder bevolkte gebieden. Daarnaast zal de BMA niet aarzelen om actie te ondernemen tegen concurrentiebeperkende praktijken van zorginstellingen en -professionals, in het bijzonder met betrekking tot niet-gereguleerde honoraria en beperkingen op de vrijheid van tewerkstelling van gezondheidswerkers.

Ook de nauw verwante farmaceutische industrie blijft een prioriteit voor de BMA. In de afgelopen jaren werden verschillende onderzoeken in de sector afgerond. In 2023 heeft het Mededingingscollege een boete van 2.782.808 euro opgelegd aan Novartis voor misbruik van collectieve dominante positie²⁰ en aan de farmaceutische groothandelaar CERP een boete opgelegd ten belope van 779.000 euro voor zijn deelname aan een kartel in de distributie van farmaceutische producten²¹. De BMA zal in deze sector aandacht blijven 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.

- **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. Het betreft

¹⁹ Art. 57 van de wet van 29 maart 2024 tot uitvoering van Verordening (EU) 2022/1925 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2022 over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector, en tot wijziging van Richtlijnen (EU) 2019/1937 en (EU) 2020/1828 en tot wijziging van diverse bepalingen houdende de organisatie en de bevoegdheden van de Belgische Mededingingsautoriteit, *B.S.*, 3 mei 2024, 49179.

²⁰ Beslissing ABC-2023-P/K-02 van 23 januari 2023 in de Zaak CONC-P/K-14/0026 - Test-Achats c. Novartis et Roche.

²¹ Beslissing ABC-2023-I/O-33 van 23 oktober 2023 in de Zaak CONC-I/O-16/0034 - Grossistes en produits pharmaceutiques.

hier met name de financiële dienstverlening, waaronder bancaire/betalingsdiensten en verzekeringsdiensten, juridische diensten, boekhoudkundige diensten, veiligheidsdiensten en uitvoerders van kwaliteitscontroles. Verschillende van deze diensten en 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 onder meer werd aangegeven in het bankenadvies van de BMA dat in 2023 werd opgeleverd,²² alsook in recente onderzoeken die werden uitgevoerd door het Prijzenobservatorium voor juridische diensten, boekhoudkundige diensten, diensten van architecten en ingenieurs, vastgoedmakelaars en notarissen.²³

De BMA zal er op toekijken dat het mededingingsrecht wordt gerespecteerd in de verschillende dienstensectoren, die bovendien steeds meer worden gedigitaliseerd, en ook blijven pleiten voor de herziening van specifieke marktregulering en beroepsregelingen indien deze regulering restrictiever is dan wat noodzakelijk is ter waarborging van de nagestreefde doelstellingen van algemeen belang.

- **De energiesector.** Energie is een substantiële kostenpost, zowel voor de consument als voor veel bedrijven. Deze kosten zijn in grote mate afhankelijk van de gas- en elektriciteitsprijs op de groothandelsmarkten. In tegenstelling tot 2022, zijn de energieprijzen in de eerste maanden van 2023 sterk gedaald en kennen ze vanaf april 2023 een stabiel verloop, met een verdere beperkte daling in de eerste maanden van 2024. Hoewel de situatie dan ook merkbaar gunstiger is voor de consument, hebben de gebeurtenissen van de afgelopen jaren getoond dat de energiesector sterk onderhevig kan zijn aan externe factoren, met belangrijke moeilijk voorspelbare en controleerbare financiële gevolgen voor de eindverbruikers. De wereldwijde geopolitieke spanningen zijn bovendien nog volop voelbaar, waardoor nieuwe schokken op de energiemarkten niet kunnen worden uitgesloten. Gezien het belang van de energiekosten voor het bedrijfsleven, moet de BMA erover waken dat, zeker in een context van een gedeeltelijke afschaffing van kernenergie en aangezien de bijzonder geconcentreerde aard van de sector in België, aanbieders van gas en elektriciteit de gespannen situatie op de markt niet aangrijpen om een concurrentiebeperkend beleid te voeren. In deze context, focust de BMA zich zowel op de energiehandel op groothandelsniveau, waarop de producenten, handelaren, energiebedrijven en grootverbruikers actief zijn, als op het kleinhandelsaanbod gericht op consumenten en zakelijke klanten. De BMA staat eveneens in nauw contact met de CREG, de federale regulator voor energie in België, alsook met de regionale regulatoren.

Een specifiek thema dat bij sterke vraag-aanbodspanningen de nodige aandacht verdient, is het voorkomen dat energiebedrijven tijdens onverwachte periodes van prijsspieken

²² Ibid. voetnoot 5.

²³ Prijzenobservatorium (2018), "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 (2020), "Analyse van de prijzen Jaarverslag 2019 van het Instituut voor de nationale rekeningen: Deel IV. Analyse van de marktwerking voor vastgoedmakelaars in België"; Prijzenobservatorium (2021), "Analyse van de prijzen - De werking van de notariële sector in België".

uitzonderlijke winsten kunnen opstrijken (zgn. “windfall profits”)²⁴. Een ander aandachtspunt voor de BMA heeft betrekking op de reactie van de sector op wijzigingen in de toepasselijke regelgevende kaders, met name met betrekking tot hernieuwbare energie en distributie. Ten slotte, zal de BMA ook de praktijken van leveranciers van energie gerelateerde diensten blijven opvolgen en de nodige acties ondernemen om de consument te beschermen.

7 juni 2024

Bijlage: Analyse kader betreffende het bepalen van prioritaire inbreukdossiers

²⁴ 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.

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:²⁵

- **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 2022), 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.

*

²⁵ Zie in bijzonder, "[CMA Prioritisation Principles](#)".