

**Besluit tot opening van een algemeen onderzoek naar de sectorale
prijsherzienings- en indexeringsmechanismen en -praktijken in België**

06/02/2025

Inhoudstafel

I. <i>Executive Summary</i>	3
II. Inleiding	5
III. De inflatieproblematiek in België	6
III.1 Persistentie van de inflatie	6
III.2 Uitdagingen bij het doorberekenen van kosten voor de concurrentiedynamiek	7
IV. Prijsindexering in België	8
IV.1 Wettelijk kader: principieel verbod op automatische algemene indexering, maar tal van uitzonderingen en afwijkingen	8
IV.1.1 Algemeen kader (art. 57, wet van 30 maart 1976)	9
IV.1.1 Uitzonderingen en afwijkingen van de wet: niet-uitputtend overzicht ter illustratie	10
IV.1.2 Andere voorbeelden van sectorale indexeringspraktijken	13
IV.2 De lopende hervorming van artikel 57 van de wet van 30 maart 1976 en de twee adviezen van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven	13
V. Voorafgaande analyse van de risico's voor de mededinging	15
V.1 Risico's voor de mededinging in de praktijk: coördinatie en collusie	15
V.1.1 Risico's in verband met indexeringsmechanismen	15
V.1.2 Prijsindexeringen en collusiebevorderende gedragingen	17
V.2 Identificatie van risicovolle sectoren en praktijken	18
VI. Besluit tot opening van een algemeen onderzoek	19
VI.1 Doelstellingen van het onderzoek	19
VI.1 Tijdschema	20
VI.2 Identificatie van de belanghebbenden	20
VII. Conclusie	21

I. Executive Summary

1. In deze nota wordt uiteengezet dat de Belgische Mededingingsautoriteit (hierna 'de Autoriteit') heeft besloten een algemeen onderzoek te voeren naar de sectorale prijsherzienings- en indexeringsmechanismen en -praktijken in België.
2. Het besluit om een algemeen onderzoek te voeren is ingegeven door de inflatoire context van de Belgische economie van de laatste jaren waarin in bepaalde sectoren marktverstoringen aan het licht zijn gekomen, en door de mogelijke rol die sectorale prijsherzienings- en indexeringsmechanismen en -praktijken daarin spelen.
3. Het algemeen onderzoek beoogt een objectief oordeel te vellen over de aanhoudende hogere prijzen in België door het potentieel concurrentiebeperkende karakter van bepaalde sectorale prijsherzienings- en indexeringsmechanismen, die de efficiënte werking van de markten kunnen verstoren in het nadeel van de consument en, uiteindelijk, van het algemeen economisch welzijn.
4. Concreet gaat het erom te analyseren in welke mate en onder welke omstandigheden bepaalde sectorale herzienings- of algemene indexeringsmechanismen en -praktijken die voorzien in automatische en/of regelmatige prijsaanpassingen in verband staan met inflatie (met name door op ongepaste wijze te profiteren van schommelingen in de inflatie) en in welke mate zij de inflatiedynamiek in stand kunnen houden of versterken. Het onderzoek zal bijgevolg gericht zijn op sectoren die aanwijzingen van marktverstoringen vertonen, waarbij het zich onder meer baseert op studies en analyses van het Prijzenobservatorium en de Nationale Bank van België (hierna 'NBB').
5. In de praktijk heeft het onderzoek de volgende doelen:
 - a. De bestaande (soorten) sectorale prijsherzienings- en indexeringsmechanismen en -praktijken in België in kaart brengen en evalueren in het licht van het toepasselijk regelgevend kader.
 - b. Daaruit die mechanismen en praktijken aanduiden die door hun samenstelling, ontwikkeling, uitvoering en/of gevolgen op gespannen voet staan en/of strijdig dreigen te zijn met de regels van het Belgische en Europese mededingingsrecht. Omgekeerd zal het onderzoek ook praktijken aanduiden die men als gerechtvaardigd zou kunnen beschouwen en die als referentiepraktijken kunnen dienen.
 - c. Analyseren op welke wijze praktijken waarvan is vastgesteld dat ze strijdig dreigen te zijn met de regels van het mededingingsrecht, invloed kunnen hebben op het prijspeil van de producten en/of diensten van de betrokken ondernemingen en op het meer algemene prijspeil in bepaalde categorieën van diensten en/of goederen, en uiteindelijk op de verdeling van de welvaart tussen de economische actoren, en de welvaart van de Belgische consumenten in het bijzonder.
 - d. Conclusies en concrete aanbevelingen formuleren voor stakeholders zoals de verantwoordelijke politici en de betrokken toezichthouders, de bedrijven en de sectorfederaties die hen vertegenwoordigen. Ook kunnen mogelijk diepgaandere analyses van bepaalde sectoren of van bepaalde specifieke praktijken worden overwogen.

6. Het algemene onderzoek zal worden uitgevoerd in nauwe samenwerking met de beroepsverenigingen en ondernemingen, de consumenten(verenigingen), de relevante toezichthouders en deskundigen. De voorziene duur, inclusief de fase van openbare raadpleging, bedraagt 13 maanden.

7. Gelet op het voorgaande heeft het Directiecomité van de Autoriteit besloten een algemeen onderzoek te openen zoals voorgesteld, overeenkomstig artikel IV.47 van het Wetboek van Economisch Recht.

*

II. Inleiding

8. België behoorde de voorbije jaren tot de landen die een relatief hoog inflatiepercentage kenden voor bepaalde categorieën producten en diensten en, sinds maart 2024, in het algemeen.¹ Gelet op het erkende verband tussen inflatie en de mededingingsproblematiek,² mag men zich terecht vragen stellen over de mogelijke verbanden tussen de gevoeligheid van de Belgische economie voor de inflatiedynamiek enerzijds en de intensiteitsgraad van de heersende mededinging anderzijds. In het kader van een dergelijke beoordeling lijkt het, naar het voorbeeld van de NBB in het verleden,³ ook legitiem om de mechanismen en praktijken te analyseren die de inflatiedynamiek zouden kunnen aanwakkeren en, meer specifiek, de vraag te stellen of de prijsindexeringspraktijken bijdragen tot het inflatiefenomeen, dat versterken of er (via algemene indexen) aan de basis van liggen.⁴

9. Daarom is de Autoriteit van plan een algemeen onderzoek uit te voeren om de aan die sectorale prijsherzienings- en indexeringsmechanismen en -praktijken verbonden uitdagingen voor de mededinging te identificeren en te analyseren. Het onderzoek draait erom te achterhalen welke mechanismen en praktijken risico's inhouden op inbreuken op de mededingingsregels en welke daarentegen geen (of geringe) risico's inhouden, zodat marktdeelnemers de kans krijgen om er inspiratie uit te putten.

10. De Autoriteit is, naast haar taken van opsporing en bestraffing van concurrentiebeperkende gedragingen en haar controleopdracht op concentratiegedrag, ook bevoegd om algemene of sectorale onderzoeken⁵ uit te voeren. Die onderzoeken kunnen worden geopend op initiatief van de Autoriteit of op verzoek van de minister.

11. Artikel IV.47 WER bevat de bepalingen betreffende de uitoefening van die bevoegdheid.⁶ Het bepaalt het volgende: "*Het directiecomité kan op verzoek van de voorzitter, van de minister of van de minister die de betrokken sector onder zijn bevoegdheid heeft, beslissen dat de voorzitter een algemeen of sectoraal onderzoek voert ingeval er aanwijzingen zijn van marktverstoringen. In voorkomend geval kan de voorzitter de auditeur-generaal vragen dat het auditoraat zijn medewerking verleent aan een algemeen of sectoraal onderzoek. De bepalingen van artikel IV.40, §§ 1 en 2, en van artikel IV.41 zijn van overeenkomstige toepassing op het onderzoek.*"

12. Het openen van dit soort onderzoeken is dus een prerogatief van het Directiecomité. Het initiatief daartoe ligt bij de voorzitter van de Autoriteit voor onderzoeken die op eigen initiatief zijn geopend, zoals hier het geval is, of bij de bevoegde minister voor onderzoeken die zijn ingesteld op voorlegging door een externe partij.

¹Prijzenobservatorium, 'Analyse van de prijzen - Halfjaarlijks verslag 2024 van het Instituut voor de Nationale Rekeningen: Inflatieverloop in België en de buurlanden in het eerste semester 2024', FOD Economie, 2024, p. 3. Voor recente vergelijkende statistieken, zie 'Inflation | ECB Data Portal'.

²OESO, 'Concurrence et inflation', Direction des affaires financières et des entreprises, Comité de la concurrence, 15 november 2022, Achtergrondnota van het Secretariaat, p. 34.

³Nationale Bank van België, 'Indexering in België: omvang, aard en gevolgen voor de economie en mogelijke alternatieven', *Nationale Bank van België*, 2012, Nota, p. 1.

⁴Overigens zijn er recentelijk initiatieven vastgesteld tot wijziging van de wet betreffende de prijsherzieningsclausules (artikel 57 van de wet van 30 maart 1976 betreffende de economische herstelmaatregelen).

⁵Zie artikel IV.47 WER.

⁶Artikel 3 van de wet van 2 mei 2019 houdende wijzigingen van boek I 'Definities', van boek XV 'Rechtshandhaving' en vervanging van boek IV 'Bescherming van de mededinging' van het Wetboek van economisch recht, *B.S.* 24 mei 2019.

13. Het doorslaggevende criterium in de beslissing om het onderzoek te openen is het bestaan van aanwijzingen van marktverstoringen.

14. Vanuit procedureel oogpunt zijn de bepalingen betreffende de onderzoeksprocedures van de Autoriteit *mutatis mutandis* van toepassing. Dat slaat in de eerste plaats op de onderzoeksbevoegdheden van de ambtenaren die de sectorale of algemene onderzoeken uitvoeren. Afgezien van de afwezigheid van de mogelijkheid om huiszoekingen te verrichten bij sectorale of algemene onderzoeken, zijn die bevoegdheden dezelfde als die van de ambtenaren die optreden in het kader van gerechtelijke onderzoeken. Krachtens artikel IV.40 WER kunnen de ambtenaren belast met de sectorale of algemene onderzoeken dus alle inlichtingen die zij nodig achten voor het onderzoek inwinnen en opvragen bij ondernemingen, bedrijfspgroeperingen en natuurlijke personen. Krachtens artikel IV.40/1 WER kunnen zij ook alle nodige opzoekingen, verificaties en vaststellingen doen, verhoren houden en alle nuttig geachte documenten of inlichtingen aan hen laten bezorgen of er afschriften van nemen. Artikel IV.41 WER gaat over de vertrouwelijkheid van de documenten en gegevens die tijdens het onderzoek zijn verzameld. Die bepaling is ook van toepassing op algemene of sectorale onderzoeken.

15. Gezien het voorgaande is deze nota als volgt opgebouwd: (i) deel III schetst bondig de inflatieproblematiek in België en, in het bijzonder, de doorrekening van de kosten op de concurrentiedynamiek; (ii) deel IV beschrijft het fenomeen van de prijsindexering in België met een voorstelling van het juridisch kader en enkele voorbeelden van sectorpraktijken; en (iii) deel V maakt een voorlopige analyse op van de mogelijke risico's voor de mededinging van die mechanismen en praktijken.

III. De inflatieproblematiek in België

III.1 Persistentie van de inflatie

16. De voorbije jaren werden gekenmerkt door scherpe schommelingen in de inflatie, met hoge pieken tussen 2021 en begin 2023,⁷ als gevolg van een forse stijging van de vraag naar goederen en diensten na de versoepeling van de COVID-19-maatregelen. Dit ging gepaard met een vertraging in het aanbod van energie en andere producten, enerzijds als gevolg van de pandemie, en anderzijds door toedoen van de Russische agressie tegen Oekraïne. Hoewel de inflatie in 2023 sterk afnam, ging ze eind vorig jaar weer de hoogte in.⁸

17. België behoort in dit verband tot de Europese landen waar de inflatie het zwaarst heeft toegeslagen voor meerdere categorieën van producten en diensten, en sinds maart 2024 geldt hetzelfde voor de algemene inflatie.⁹ Hierbij moet worden opgemerkt dat de totale inflatie en de onderliggende inflatie niet altijd hetzelfde verloop kennen. In 2023 daalde de totale inflatie naar 2,3%, voornamelijk door de daling van de energieprijzen. De onderliggende inflatie, dus exclusief energieproducten en onverwerkte voedingsmiddelen, bleef stijgen tot 7,4%.¹⁰ Die aanhoudende stijging van de onderliggende inflatie is

⁷ Prijzenobservatorium, 'Jaarverslag 2023 van het Instituut voor de Nationale Rekeningen, Deel I: Inflatieverloop in België en de buurlanden in 2023', FOD Economie, 2023, p. 4.

⁸ Prijzenobservatorium, 'Analyse van de prijzen - Halfjaarlijks verslag 2024 van het Instituut voor de Nationale Rekeningen: Inflatieverloop in België en de buurlanden in het eerste semester 2024', FOD Economie, 2024, p. 2.

⁹ Prijzenobservatorium, 'Analyse van de prijzen - Halfjaarlijks verslag 2024 van het Instituut voor de Nationale Rekeningen: Inflatieverloop in België en de buurlanden in het eerste semester 2024', FOD Economie, 2024, p. 3.

¹⁰ Prijzenobservatorium, 'Jaarverslag 2023 van het Instituut voor de Nationale Rekeningen, Deel I: Inflatieverloop in België en de buurlanden in 2023', FOD Economie, 2023, p. 2.

te wijten aan prijsstijgingen in bepaalde sectoren: die van de verwerkte voedingsmiddelen, niet-energetische industriële goederen en de dienstensector. Die sectoren hebben fors bijgedragen tot de persistentie van de inflatie, ondanks de daling van de energiekosten. De NBB onderstreepte in dit verband dat het binnenlandse factoren zijn die "*de prijzen blijven opdrijven*"¹¹ (vrije vertaling).

18. Hoewel de NBB geen algemeen 'graaiflatie'-fenomeen¹² (*greedflation*) heeft vastgesteld, vertonen de marges in sommige sectoren een zorgwekkend verloop en valt het op dat deze marges in België gedurende de periode 2014-2021 sterker zijn gestegen dan in de buurlanden.¹³ Tot de sectoren die de sterkste margestijgingen noteerden, behoren de productie-, de bouw- en de dienstensector.¹⁴

19. De persistentie van een hoog prijspeil in combinatie met onder andere hoge (of stabiele) marges in bepaalde schakels van de waardeketen in bepaalde sectoren, en dat ondanks het verloop van de energiekosten, roept vragen op. Die vaststelling, gekoppeld aan de onderliggende inflatie, vormt het uitgangspunt voor een bredere denkoefening over de dynamiek van de prijsvorming in de Belgische economie als geheel, die ook gestoeld is op alternatieve referentie-indicatoren. Die denkoefening vraagt op haar beurt om een grondige analyse van de sectorale prijsindexeringsmechanismen, met name in hoeverre ze verenigbaar zijn met de mededingingsregels.

III.2 Uitdagingen bij het doorberekenen van kosten voor de concurrentiedynamiek

20. De recente inflatie heeft de belangrijke rol van de Belgische ondernemingen in het doorvoeren van kostenstijgingen aan het licht gebracht. Prijsherzienings- en indexeringsmechanismen kunnen onder meer bedoeld zijn om ondernemingen de kans te geven hun verkoopprijzen aan te passen als reactie op sterk fluctuerende kosten.¹⁵ Dat proces heeft echter niet te verwaarlozen gevolgen en kan van invloed zijn op zowel de persistentie van de inflatie als de concurrentiedynamiek.

21. Ondernemingen reageren doorgaans asymmetrisch op kostenschokken: de gedachte achter het '*rockets and feathers*'-fenomeen is dat de prijzen bij stijgende kosten de neiging vertonen om als een raket de hoogte in te schieten, maar bij kostendalingen als een veertje omlaag dwarrelen, wat de persistentie van de inflatie mee in de hand kan werken (Peltzman, 2000).¹⁶

22. In de academische literatuur wordt dat fenomeen met name geassocieerd met het bestaan van collusiegedrag. Maar dergelijke prijsasymmetrieën kunnen ook optreden in markten zonder collusie (Tappata, 2009)¹⁷ waar bepaalde informatieasymmetrieën het '*rockets and feathers*'-fenomeen kunnen versterken. Er kan een parallel worden getrokken met de versterkende effecten van de informatieasymmetrie van prijsherzieningsmechanismen: wanneer de ondernemingen die dit soort mechanisme hanteren ook de onderliggende formule of gegevens in handen hebben om de prijsverhoging te onderbouwen, terwijl de klanten of consumenten over minder precieze gegevens beschikken.

¹¹ Nationale Bank van België, Verslag 2023 'Preamble – Economische en financiële ontwikkelingen – Prudentiële regelgeving en prudentieel toezicht', *Nationale Bank van België*, gepubliceerd op 13 maart 2024, p. 112.

¹² De term verwijst naar een prijsstijging die niet te verklaren is door een stijging van de productiekosten, maar veeleer door een streven naar buitensporige winst.

¹³ T. De Keyser, G. Langenus en L. Walravens, 'The development of corporate profit margins and inflation', *NBB Economic Review No. 8*, 2023, p. 2.

¹⁴ *Ibid.*, p. 5.

¹⁵ B. Van der Linden, 'L'inflation actuelle en Belgique requiert une réaction collective équilibrée', *Regards économiques, Les économistes de l'UCLouvain Numéro 175*, 2022, p. 2.

¹⁶ S. Peltzman, 'Prices Rise Faster than They Fall', *Journal of Political Economy*, Vol. 108, No. 3, 2000, p. 466–502.

¹⁷ M. Tappata, 'Rockets and Feathers: Understanding Asymmetric Pricing', *RAND Journal of Economics*, 2009, 40, p. 673-687.

23. Vanuit het oogpunt van de mededinging kunnen zowel de samenstelling en totstandkoming van indexeringsmechanismen als hun implementatie en gevolgen vragen oproepen. Verder heeft de OESO de mededingingsautoriteiten gewaarschuwd voor het risico dat inflatie als dekmantel kan dienen voor, of kan worden aangewakkerd door concurrentiebeperkende mechanismen.¹⁸ Hoewel de NBB geen algemeen 'greedflation'-fenomeen heeft vastgesteld in België,¹⁹ profiteren bepaalde ondernemingen en/of sectoren mogelijk toch van dergelijke mechanismen om hun marges te behouden of zelfs op te voeren. Ook wordt erkend dat de inflatieomgeving collusiegedrag in de hand kan werken, onder meer wanneer (productie)bedrijven overeenkomende tariefstrategieën bij kostenschokken toepassen en zo de risico's voor de mededinging te verhogen.²⁰

IV. Prijsindexering in België

IV.1 Wettelijk kader: principiële verbod op automatische algemene indexering, maar tal van uitzonderingen en afwijkingen

24. Afgezien van potentieel effect op het prijspeil, kunnen sectorale prijsherzienings- en indexeringsmechanismen mogelijk ook een afspiegeling zijn van, of een voorlopende indicator zijn voor, structurele of gedragsmatige verstoringen van de mededinging op de markten waarin die mechanismen worden toegepast.

25. Om de omvang van het aanwenden van prijsherzienings- en indexeringspraktijken in kaart te brengen en in te schatten, is het aangewezen om eerst een overzicht te geven van het desbetreffende rechtskader. Dat rechtskader wordt voornamelijk bepaald door artikel 57 van de wet van 30 maart 1976 betreffende de economische herstelmaatregelen²¹. Naast dat artikel van een wet die oorspronkelijk bedoeld was als instrument in de strijd tegen de inflatie, beïnvloeden andere sectorspecifieke wetgevingen de herziening of indexering van de prijzen en hun toepassingswijze.²²

26. Artikel 57 van de wet van 30 maart 1976 bepaalt het volgende:

"§1. Niettegenstaande alle strijdige wettelijke, reglementaire en contractuele bepalingen, met inbegrip van deze bedongen in de op het ogenblik van het in werking treden van deze wet bestaande contracten en niettegenstaande de op deze datum toegepaste prijzen, is elke formule van indexatie van de industriële en of commerciële prijzen, van de tarieven en de parameters van prijzenfluctuatiefomules in functie van het indexcijfer van de consumptieprijzen, of van enig ander indexcijfer, verboden.

Elk beding of elke toepassing strijdig met dit verbod is van rechtswege nietig.

§2. De contracten mogen slechts prijsherzieningsbedingen bevatten in de mate dat deze toepasselijk zijn tot een bedrag van maximum 80 pct. van de eindprijs en voor zover ze verwijzen naar parameters die de reële kosten vertegenwoordigen; ieder parameter is alleen toepasselijk op dat gedeelte van de

¹⁸ OESO, 'Concurrence et inflation', Direction des affaires financières et des entreprises, Comité de la concurrence, 15 november 2022, Achtergrondnota van het Secretariaat, p. 18.

¹⁹ T. De Keyser, G. Langenus en L. Walravens, 'The development of corporate profit margins and inflation', *NBB Economic Review No. 8*, 2023, p. 2.

²⁰ M. Amiti, O. Itskhoki en J. Konings, 'International Shocks, Variable Markups, and Domestic Prices', *The Review of Economic Studies*, 2019, Volume 86, Issue 6, p. 2356-2402.

²¹ Wet van 30 maart 1976 betreffende de economische herstelmaatregelen, *B.S. 1 april 1976*.

²² Deze thematiek zal in de loop van het algemeen onderzoek moeten worden uitgediept.

prijs dat beantwoordt aan de kosten die het vertegenwoordigt. De Minister van Economische Zaken kan niettemin, per sector van het toegelaten maximum afwijken.

§3. De bepalingen van de §§ 1 en 2, zijn van toepassing op:

- de toekomstige contracten;

- de toekomstige gevolgen van de op het ogenblik van het in werking treden van deze wet bestaande overeenkomsten.

Ze zijn niet van toepassing op de huurprijzen, de wedden, lonen, sociale bijdragen of uitkeringen en op de emolumenten en honoraria die betrekking hebben op prestaties geleverd door de beoefenaars van vrije beroepen.

De Minister van Economische Zaken kan nochtans per sector afwijkingen toestaan op grond van de wet betreffende de economische reglementering en de prijzen zoals zij voortspuit uit de wet van 30 juli 1971 houdende wijziging van de besluitwet van 22 januari 1945 betreffende het beteugelen van elke inbreuk op de reglementering betreffende de bevoorrading van het land. [...]"

27. Die bepaling werd ingevoerd als antwoord op het probleem van de zeer hoge inflatie midden jaren '70. Zo staat in de memorie van toelichting bij de wet van 30 maart 1976 dat *"de automatische indexering van deze prijzen en tarieven, in de huidige omstandigheden, een factor van versnelling van de inflatie vormt"*.²³

28. In eerste instantie dienen de beginselen in dat artikel te worden verduidelijkt. Vervolgens worden de uitzonderingen en andere afwijkingen op dat wetgevend kader uiteengezet, gevolgd door de wijzigingen die momenteel in overweging zijn bij de minister van Economie.

IV.1.1 Algemeen kader (art. 57, wet van 30 maart 1976)

29. In wezen stelt het eerste lid van voornoemd artikel 57 dat iedere formule voor de indexering van industriële en/of commerciële prijzen, tarieven en parameters voor prijschommelingen die gekoppeld is aan het indexcijfer van de consumptieprijzen of aan enig ander indexcijfer, verboden is.

30. Het tweede lid preciseert dat overeenkomsten alleen prijsherzieningsclausules mogen bevatten mits ze betrekking hebben op parameters die de werkelijke kosten vertegenwoordigen. Iedere parameter mag bovendien alleen toepasselijk zijn op dat gedeelte van de prijs dat overeenstemt met de kosten die de parameter vertegenwoordigt. Bovendien mogen die clausules alleen worden toegepast ten belope van een maximumbedrag van 80 procent van de eindprijs. De minister van Economie kan evenwel sectorale afwijkingen toestaan.

31. In die twee paragrafen wordt een onderscheid gemaakt tussen twee types clausules: diegene die de prijs koppelen aan algemene indexcijfers (meer bepaald het indexcijfer van de consumptieprijzen of het gezondheidsindexcijfer) (§1) en diegene die de prijs koppelen aan parameters die specifieke werkelijke kosten vertegenwoordigen (§2). De wet verbiedt het eerste type clause, terwijl ze het tweede type clause toestaat onder bepaalde voorwaarden.²⁴

²³ Memorie van toelichting bij de wet betreffende de economische herstelmaatregelen (Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1975-1976, nr. 738/16, 93, p. 9.

²⁴ Verslag van de Commissie van Economische Zaken over de wet betreffende de economische herstelmaatregelen, Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1975-1976, nr. 738/ 93, p. 93.

J. Vansevenant en O. Vanden Berghe, 'Prijsherzieningsclausules in relaties tussen private ondernemingen: een stand van zaken na 45 jaar beperkende wetgeving', T.B.H. 2023, p. 355, punten 9 en 10.

32. Het verbod op indexeringsformules op basis van algemene indexcijfers behoudens andersluidende wettelijke, reglementaire of contractuele bepalingen, is met name ingegeven door de vrees dat ze inflatiespiralen zullen aanwakkeren.²⁵ Elke clausule of praktijk strijdig met dit verbod is van rechtswege nietig.

IV.1.1 Uitzonderingen en afwijkingen van de wet: niet-uitputtend overzicht ter illustratie

IV.1.1.a Inleiding

33. De wet verbiedt indexering op basis van algemene indexcijfers, maar voorziet in tal van uitzonderingen en afwijkingen op dat beginsel die al dan niet uitdrukkelijk zijn voorzien in de voornoemde wet van 30 maart 1976 of andere wet, regeling of ministerieel besluit.

34. Al bij al blijkt dat type indexering in België een wijdverbreide praktijk in tal van sectoren, zoals vermeld in bijlage 2 van het rapport van 2012 van de NBB:²⁶ *"in de praktijk blijken dergelijke indexeringen gebruikelijk. Paradoxaal genoeg zijn ze in veel gevallen voorzien in wetten, reglementen of beheersovereenkomsten en voor producten met (deels) gereguleerde prijzen"* (vrije vertaling). En hetzelfde rapport preciseert verderop: *"De praktijk van een min of meer formele indexering op basis van een algemene prijsindex bestaat voor ongeveer 24% van de in de algemene prijsindex opgenomen diensten, hetzij ongeveer 9% van het indexcijfer"* (vrije vertaling)²⁷. In realiteit is de eventuele indexering van de prijs van die activiteiten vaak gebaseerd op het indexcijfer van de consumptieprijzen of op het gezondheidsindexcijfer.^{28, 29}

35. Het derde lid van artikel 57 van de wet van 30 maart 1976 voorziet ook in *uitzonderingen* op de algemene indexeringsverboden en -beperkingen, die zo niet van toepassing zijn op *"de huurprijzen, de wedden, lonen, sociale bijdragen of uitkeringen en op de emolumenten en honoraria die betrekking hebben op prestaties geleverd door de beoefenaars van vrije beroepen"*.

36. Zo zijn bijvoorbeeld de vaste administratiekosten en honoraria van notarissen gelinkt aan het indexcijfer van de consumptieprijzen.³⁰ De huurprijzen voor vastgoed worden herzien op de

²⁵ Memorie van toelichting bij de wet betreffende de economische herstelmaatregelen (Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1975-1976, nr. 738/16, 93, p. 9.

²⁶ Nationale Bank van België, 'Indexering in België: omvang, aard en gevolgen voor de economie en mogelijke alternatieven', *Nationale Bank van België*, 2012, Bijlage 2, p. 1.

²⁷ *Ibid.*, p. 3.

²⁸ Het indexcijfer van de consumptieprijzen – beter gekend als 'de index' – geeft het verloop weer van het prijspeil van een goederen- en dienstenpakket dat representatief is voor de uitgaven van de gezinnen. Het indexcijfer van de consumptieprijzen meet de prijsevolutie van de goederen en diensten die de gezinnen consumeren. Dit indexcijfer wordt maandelijks bepaald door de FOD Economie aan de hand van de waarde van een 'korf' met de belangrijkste consumptiegoederen en diensten. Het verloop van de indexcijfers toont de evolutie van de levensduurte voor de gezinnen. Dit indexcijfer wordt gebruikt om de inflatie in België te meten (Indexcijfer van de consumptieprijzen | Statbel (fgov.be)).

²⁹ Uit het indexcijfer van de consumptieprijzen, dat rekening houdt met het prijsverloop van alle goederen en diensten, wordt nog een ander indexcijfer afgeleid, het zogenaamde gezondheidsindexcijfer. Het gezondheidsindexcijfer is een bijzondere versie van het indexcijfer van de consumptieprijzen. Bepaalde producten waarvan de prijzen te volatiel worden geacht of die schadelijk voor de gezondheid worden geacht, worden hierbij buiten beschouwing gelaten om een betere indicatie te geven van de onderliggende inflatietrends. Dit cijfer houdt geen rekening met de prijs van tabaksproducten, alcoholhoudende dranken, benzine en diesel, en wordt voornamelijk gebruikt voor de automatische indexering van de lonen, de sociale bijdragen en de huurprijzen.

³⁰ Artikel 39 van het koninklijk besluit van 22 november 2022 tot wijziging van de bijlage bij het koninklijk besluit van 16 december 1950 houdende het tarief van de honoraria der notarissen, dat voorziet in de periodieke herziening van de forfaitaire bedragen voor administratieve kosten en de vaste erelonen, *B.S.* 22 december 2022.

verjaardagen van de overeenkomsten volgens de evolutie van het gezondheidsindexcijfer en worden geregeld door artikel 1728 bis van het Burgerlijk Wetboek.^{31, 32}

37. Bovendien worden bepaalde sectoren in andere wetgeving uitdrukkelijk uitgesloten van de werkingssfeer van het voornoemde artikel 57. Zij zijn dus onderworpen aan hun eigen reglementering. Enkele van die sectoren worden hieronder genoemd omdat ze volgens de meest recente prioriteitennota van de Autoriteit de bijzondere aandacht van de Autoriteit genieten en daarom zullen worden opgenomen in het toepassingsgebied van het voorgestelde onderzoek. Dat is bijvoorbeeld het geval voor overheidsopdrachten, in de zin van artikel 10 van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten.³³

38. Bepaalde sectoren kunnen eveneens afwijken van de hierboven vermelde beginselen op beslissing van de minister belast met economische zaken.

39. Verwijzend naar een onderzoek waarin werd geoordeeld dat "*een betrekkelijk groot aandeel van de Belgische ondernemingen (37%) de neiging heeft de prijzen aan te passen rekening houdend met een vooraf bepaalde regel, zoals een indexering op basis van het indexcijfer van de consumptieprijzen*" (vrije vertaling), is de NBB van mening dat er buiten de voornoemde wettelijke uitzonderingen en vrijstellingen een breed spectrum bestaat aan informele indexeringspraktijken die vertrekken van algemene indexcijfers en die inherent niet erg inzichtelijk zijn.³⁴ De NBB is niettemin van mening dat "*de informele prijsindexeringspraktijken niet marginaal, maak ook niet veralgemeend zijn*" (vrije vertaling).³⁵

40. Zo hebben veel diensten *de facto* prijzen die mogen worden beschouwd als geïndexeerd op basis van algemene indexcijfers. Dat geldt bijvoorbeeld voor het personenvervoer per spoor en bus, of voor woningverzekeringen.³⁶ De eerder vermelde studie van de NBB van 2012 bevat een meer complete lijst.

41. Ter illustratie wordt in de volgende delen een bondig overzicht gegeven van de geldende prijsreglementering in de sectoren die de Autoriteit in haar laatste prioriteitennota als prioritair heeft aangemerkt.

IV.1.1.b Gas- en elektriciteitssectoren

42. De tarifiering van elektriciteit en gas wordt geregeld door de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen (de zogenaamde 'gaswet').^{37,38} De Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) is verantwoordelijk voor de regulering van de tarieven, met inbegrip van de indexering, wat het vervoer betreft.³⁹ De drie gewesten

³¹ Merk op dat er voor de periode van één jaar van 1 november 2022 tot 31 oktober 2023 een gelimiteerde indexering van kracht was op basis van het EPC-certificaat van de gehuurde woonruimte. (Decreet van 3 oktober 2022 tot beperking van de indexatie van de huurprijzen om de gevolgen van de energiecrisis te verlichten: Decreet van 3 oktober 2022 tot beperking van de indexatie van de huurprijzen om de gevolgen van de energiecrisis te verlichten (openjustice.be).

³² Artikel 1 van de wet van 29 december 1983 betreffende de huur van onroerende goederen, B.S. 30 december 1983.

³³ Artikel 10 van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten, B.S. 14 juli 2016.

³⁴ L. Aucremanne en M. Druant, 'Prijszetting door de Belgische bedrijven: resultaten van de ad-hocenquête van de Bank', *Economisch tijdschrift van de Nationale Bank van België*, 4^e kwartaal 2004, aangehaald in bovengenoemde bijlage 2, p. 6.

³⁵ Nationale Bank van België, 'Indexering in België: omvang, aard en gevolgen voor de economie en mogelijke alternatieven', *Nationale Bank van België*, 2012, Bijlage 2, p. 7.

³⁶ Artikel 204 §1 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen, B.S. 30 april 2014. Het merendeel van de woningverzekeringspolissen is gekoppeld aan de ABEX, die de stijging van de bouwpreizen volgt. De ABEX-index wordt tweemaal per jaar bijgewerkt: op 1 mei en 1 november. De prijzen worden aangepast volgens de waarde van de index.

³⁷ Wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, B.S. 11 mei 1999.

³⁸ Wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, B.S. 17 juni 1965. (Ook voor Wallonië: Decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning).

³⁹ De energieleveranciers zijn op hun beurt verplicht zich te houden aan bepaalde regels inzake transparantie van de tarifiering.

(Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) hebben hun eigen toezichthouders, respectievelijk de Vlaamse Nutsregulator (VREG), la *Commission wallonne pour l'Énergie* (CWaPE) en de Brusselse regulerende instantie voor elektriciteit, gas en controle van de waterprijzen (BRUGEL), die instaan voor de distributie en de kwaliteit van de dienstverlening op gewestelijk niveau.

43. De sectorale modaliteiten voor de vaststelling en de indexering van de prijzen werden kritisch onderzocht door de NBB, die op bepaalde tekortkomingen heeft gewezen. In 2012 was die van mening dat *"de zorg voor een correcte vorming van de consumptieprijzen [...] een absolute beleidsprioriteit [moet] vormen en dus [...] een einde [moet] worden gemaakt aan de onregelmatigheden die worden vastgesteld in de tarifiering van elektriciteit en gas"*⁴⁰. Zij benadrukte specifiek de kwestie van de indexering van de tarieven en beschouwde de automatisering ervan als problematisch: *"[...] zou de systematische en automatische aard van de indexering van de consumptieprijzen van gas en elektriciteit in België grondig moeten worden herzien; een dergelijke praktijk komt nergens anders in Europa voor en is mogelijk nadelig voor het concurrentievermogen."*

44. De NBB wijst erop dat een maandelijkse prijsindexering in Europa een zeldzaamheid is en de economie gevoeliger maakt voor schommelingen van de olieprijs en een snellere verspreiding van economische schokken. In België is de elektriciteitsprijs dus zeer gevoelig voor schommelingen in de olieprijs, in tegenstelling tot de buurlanden, waar die gevoeligheid veel minder uitgesproken is.⁴¹ Die gevoeligheid wordt voor België geschat op ongeveer 1% per 10% stijging van de olieprijs.⁴²

IV.1.1.c Overheidsopdrachten

45. De wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten laat een jaarlijkse herziening van de door de geselecteerde inschrijver aangeboden prijzen toe op basis van bepaalde economische of sociale factoren.⁴³

46. Die prijsherziening wordt verplicht voor overheidsopdrachten voor aanneming van werken, behalve voor opdrachten ter waarde van minder dan 120.000 EUR exclusief btw of met een uitvoeringsduur van minder dan 120 werkdagen of 180 kalenderdagen.

47. In dat verband staat artikel 10 van de voornoemde wet de prijsherziening toe met de uitdrukkelijke bepaling dat artikel 57 van de wet van 30 maart 1976 betreffende de economische herstelmaatregelen niet van toepassing is op overheidsopdrachten.

48. Het koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken stipuleert dat de prijsherzieningsformule aan verschillende criteria moet voldoen.⁴⁴ In de eerste plaats moet die gebaseerd zijn op objectieve en controleerbare parameters. Bovendien moeten in de formule passende wegingscoëfficiënten worden toegepast om de werkelijke kostenstructuur te weerspiegelen. Naargelang de aard van de opdracht, mag er ook een vaste, niet-herzienbare factor in worden opgenomen. In geval van moeilijkheden bij het uitwerken van de formule, kan de aanbestedende overheid verwijzen naar het gezondheidsindexcijfer, het indexcijfer van de consumptieprijzen of een andere relevante index.

IV.1.1.d De bouwsector

⁴⁰ Nationale Bank van België, 'Indexering in België: omvang, aard en gevolgen voor de economie en mogelijke alternatieven', *Nationale Bank van België*, 28 juni 2012, §20, p. 5.

⁴¹ *Idem*, §46, p. 37.

⁴² *Idem*, §47, p. 37.

⁴³ Wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten: Justel-databank (fgov.be).

⁴⁴ Koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken, *B.S.* 14 februari 2013.

49. Voor de bouwsector kunnen eventuele stijgingen in de materiaalkosten contractueel worden gecompenseerd via een prijssherzieningsclausule.

50. Specifiek voor bouwcontracten heeft de FOD Economie sinds de hervorming van de prijzenbarometer of de 'mercuriale' in januari 2021 een nieuwe I-index ingevoerd, de zogenaamde 'I 2021'. Die index bestaat uit 60 producten, gegroepeerd in 11 categorieën. Bij de berekening van de 'I 2021-index' wordt uitgegaan van de indexcijfers van de producentenprijzen van november 2020 (basis 100). Die kan dienen als berekeningsbasis voor de prijssherziening.

51. De nieuwe index heeft tot doel de evolutie van de bouwkosten beter weer te geven door een bredere en beter aangepaste korf van materiaalprijzen als basis te hanteren.

IV.1.2 Andere voorbeelden van sectorale indexeringspraktijken

52. Traditioneel wordt vastgesteld dat ondernemingen in een inflatoire context kostenstijgingen voornamelijk doorberekenen via twee systemen: via de opname van indexeringsclausules in contracten of, bij ontstentenis daarvan, door de inflatie op meer heterogene wijze door te berekenen in de verkoopprijzen. Hoewel de toepassing van het indexcijfer van de consumptieprijzen voor die indexeringen een wijdverbreide praktijk lijkt,⁴⁵ hanteren de Belgische economische actoren tal van andere indexcijfers als alternatieven om de prijzen gerichter aan te passen.

53. Statistische organisaties zoals het Belgische Bureau voor de Statistiek (hierna 'Statbel') en het Prijzenobservatorium publiceren regelmatig algemene analyses van het indexcijfer van de consumptieprijzen en het indexcijfer van de productieprijs voor de industriële sector.^{46, 47}

54. Daarnaast kunnen ondernemingen via hun beroepsverenigingen of sectororganisaties ook gebruikmaken van meer specifieke indexcijfers, afgestemd op hun markten. In de bouwsector bijvoorbeeld publiceert ABEX voor haar leden tweemaal per jaar een index van het prijsverloop⁴⁸; en in de technologiesector houdt Agoria haar leden op de hoogte van het verloop van de marktprijzen. Ook in de sector van de ziekteverzekeringen werd er voor de particuliere verzekeringscontracten een specifieke index uitgewerkt.⁴⁹

55. Hoewel het gebruik van die prijsindexen niet noodzakelijk leidt tot mededingingsproblemen, zijn er in het verleden praktijken vastgesteld waarbij ondernemingen de prijsindexen of kostengegevens op concurrentiebeperkende wijze hebben aangewend; zie deel V.1 hieronder voor voorbeelden van dergelijke situaties

IV.2 De lopende hervorming van artikel 57 van de wet van 30 maart 1976 en de twee adviezen van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven

56. Op vraag van de Minister van Economie hebben de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (hierna 'CRB') en diverse adviescommissies op 29 juni 2023 een eerste advies goedgekeurd betreffende een voorontwerp van wet tot intrekking van artikel 57 van de wet van 1976 en tot vervanging ervan door nieuwe bepalingen onder een nieuwe titel 3 'Prijsherzieningsclausules', die zijn in te voegen in boek V

⁴⁵ B. Van der Linden, 'L'inflation actuelle en Belgique requiert une réaction collective équilibrée', *Regards économiques, Les économistes de l'UCLouvain Numéro 175*, 2022, p. 2.

⁴⁶ Zie de website van Statbel: Indexcijfer van de consumptieprijzen | Statbel (fgov.be).

⁴⁷ Prijzenobservatorium, 'Jaarverslag 2023 van het Instituut voor de Nationale Rekeningen, Deel I: Inflatieverloop in België en de buurlanden in FOD Economie, 2023.

⁴⁸ Zie hierboven, deze index wordt ook door de verzekeringssector gebruikt. Zie de website van ABEX: ABEX-index.

⁴⁹ Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg, 'Het opstellen van een medische index voor private ziekteverzekeringsovereenkomsten', KCE Reports 96A, 2008.

van het Wetboek van economisch recht.⁵⁰ Die wijziging zou voortaan in beginsel prijsindexeringsclausules toestaan, onder bepaalde voorwaarden. Alvorens over die hervorming een uitspraak te doen, hebben de adviesorganen gevraagd een evaluatie te maken van de toepassing van de huidige regeling en van de economische impact van het voorontwerp van wet. Hun aanbeveling was bovendien om advies in te winnen van de NBB, het Federaal Planbureau en het Prijzenobservatorium. Zij wensten na ontvangst van de gevraagde studies een nieuw verzoek om advies te ontvangen, om zich te kunnen uitspreken over de inhoud van het voorontwerp van wet. De adviesorganen hebben de gevraagde analyses alsnog niet ontvangen. Wel ontvingen zij een tweede verzoek om advies.

57. Het tweede verzoek om advies werd op 20 november 2023 ingediend bij de CRB.⁵¹ Het voorontwerp van wet waarop dat tweede verzoek om advies betrekking heeft, voorziet niet langer in de intrekking van artikel 57 van de wet van 1976. Het zou behouden blijven, maar met een verduidelijking in die zin dat de indexeringsclausules in beide richtingen (opwaarts of neerwaarts) kunnen worden herzien, naargelang het geval (stijging of daling van de kosten). Hoewel het bestaande artikel een neerwaartse herziening niet verbiedt, vermeldt de tekst van het voorontwerp van wet dit expliciet.

58. De adviesorganen achten het moment voor een dergelijke herziening echter niet opportuun, en wijzen nogmaals op de noodzaak van een grondige economische analyse. Zij vrezen dat het expliciet benadrukken van de mogelijkheid om de prijzen te herzien bij een daling van de kosten, in de praktijk op korte termijn contraproductieve juridische en administratieve effecten zal opleveren.⁵² Indien het voorontwerp van wet behouden blijft, zijn zij hoe dan ook van mening dat een overgangperiode noodzakelijk zou zijn om de nodige contractuele aanpassingen mogelijk te maken voordat de hervorming in werking treedt.⁵³

⁵⁰ Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 'Hervorming van de regeling inzake prijsindexeringsclausules (fgov.be)', *Advies van de CRE*, 29 juni 2023.

⁵¹ Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 'Hervorming van de regeling inzake prijsindexeringsclausules', *Advies van de CRE*, 20 november 2023.

⁵² *Ibid*, p. 10.

⁵³ Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 'Hervorming van de regeling inzake prijsindexeringsclausules', *Advies van de CRE*, 20 november 2023.

V. Voorafgaande analyse van de risico's voor de mededinging

V.1 Risico's voor de mededinging in de praktijk: coördinatie en collusie

59. Het voorgenomen onderzoek beoogt te onderzoeken of en in hoeverre bepaalde sectorale prijsherzienings- en indexeringsmechanismen kunnen voortvloeien uit of verband houden met concurrentiebeperkende praktijken. Die praktijken, in de vorm van herzienings- of indexeringsclausules op basis van prijsindexen of andere soortgelijke praktijken, kunnen zowel het gevolg als de oorzaak zijn van beperkingen op de mededinging, pogingen tot coördinatie of uitwisseling van gevoelige informatie tussen ondernemingen.

V.1.1 Risico's in verband met indexeringsmechanismen

V.1.1.a Indexeringsclausules

60. In de praktijk worden indexeringsclausules in de Belgische economie kennelijk veelvuldig gebruikt (zie hierboven).⁵⁴ Waar die indexeringen echter geen nauwkeurige afspiegeling zijn van het werkelijke verloop van de kosten, kunnen ze leiden tot onnodige prijsstijgingen die worden doorgerekend aan de consument. In het kader van het mededingingsrecht is dat fenomeen met name problematisch wanneer die slecht gekalibreerde of moeilijk te rechtvaardigen prijsstijgingen het gevolg zijn van concurrentiebeperkende praktijken (collusie, uitwisseling van gevoelige informatie), zoals bijvoorbeeld in de zaak VEBIC. VEBIC was een bakkersvereniging die in 2008 door de Mededingingsautoriteit werd veroordeeld omdat ze haar leden had aangezet tot het verhogen van hun verkoopprijzen op basis van een door haar berekende broodprijsindex, los van de reële kostenstructuur en het werkelijke kostenverloop.⁵⁵

61. Ook kunnen indexeringsclausules, als ze slecht zijn opgesteld of gekalibreerd, en zijn gekoppeld aan een marktstructuur die weinig mededinging kent, de economische winst vasthouden of vergroten die ondernemingen uit hun activiteit op de markt kunnen behalen. We verwijzen in dit verband naar het in 2014 gepubliceerde advies van de Franse Mededingingsautoriteit over de snelwegsector na de privatisering van de concessiehouders in 2006.⁵⁶ In haar advies komt de Franse Autoriteit tot de vaststelling dat alle snelwegconcessiehouders dankzij de continue stijging van de toltarieven een uitzonderlijk nettorendement van 20 tot 24% konden voorleggen. Voor de Franse Autoriteit lijkt dit rendement niet gerechtvaardigd op grond van kosten, noch op grond van blootstelling aan risico's. Aangezien dat rendement niet gerechtvaardigd is op grond van kosten noch risico's, is ze te vergelijken met een rente in de zin van de economische definitie van het begrip. De automatische indexering van de tarieven kan die rente echter versterken, zeker als die indexering slecht is afgestemd en bijvoorbeeld alleen voorziet in opwaartse tariefaanpassingen. Dit blijkt in het bijzonder het geval in een sector waar de consument geen keuze heeft dan de dienst te gebruiken, waardoor de Franse Autoriteit de concessiehouders als een monopolie beschouwt en andere soorten vervoer weinig alternatieven bieden (waaronder klassieke wegen).⁵⁷ Om de rente-inkomsten van de concessiehouders te verlagen

⁵⁴ B. Van der Linden, 'L'inflation actuelle en Belgique requiert une réaction collective équilibrée', *Regards économiques, Les économistes de l'UCLouvain Numéro 175*, 2022, p. 2.

⁵⁵ Belgische Mededingingsautoriteit, beslissing nr. 08-IO-04 van 25 januari 2008, *VEBIC*,

⁵⁶ *Avis n° 14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires*, (autoritedelaconurrence.fr).

⁵⁷ *Ibid.*, p. 27 §88.

ten voordele van de consument en de concessieverlener, de Staat, heeft de Franse Autoriteit dan ook aanbevelingen uitgegeven betreffende de indexering van de toltarieven.⁵⁸

V.1.1.b Indexering op indexen

62. In de praktijk kan de prijsindexering worden verwezenlijkt *via* een indexering op basis van de indexcijfers van de kostprijzen en een indexering op basis van algemene indexcijfers, waaronder het indexcijfer van de consumptieprijzen of het gezondheidsindexcijfer. Hoewel alleen dat laatste doorgaans illegaal is – om inflatiespiralen te vermijden – kunnen indexeringen op basis van indexcijfers van kostprijzen evenzeer tot onnodige prijsstijgingen leiden.⁵⁹

63. De NBB heeft gewezen op bepaalde potentieel problematische praktijken met die indexeringen van indexcijfers van kostprijzen.⁶⁰ In de eerste plaats stelde ze vast dat de frequentie van die laatste, met name in bepaalde sectoren zoals gas en elektriciteit, een verklaring zou kunnen vormen voor de snelheid waarmee schommelingen in de kosten worden doorgerekend in de marktprijs, wat kenmerkend is voor de Belgische economie. De CREG heeft ook twijfels geuit over de relevantie van bepaalde kostenparameters die daarbij worden gehanteerd en mogelijk geen waarheidsgetrouwe afspiegeling vormen van de werkelijkheid. Dat is geen alleenstaand geval. Zo werd vastgesteld dat inboedelverzekeringen worden geïndexeerd op basis van de ABEX-index, die enkel het verloop van de kostprijzen in de woningbouw weerspiegelt. Industriële goederen buiten de energiesector die door die inboedelverzekering worden gedekt, zijn echter niet opgenomen in die index.⁶¹

64. Dat soort methoden voor indexering op basis van indexen van kosten kunnen echter moeilijker vast te stellen en te vatten zijn dan indexeringen op basis van algemene indexcijfers. Dat geldt met name waar bepaalde sectoren, zoals de gassector, werken met hybride indexcijfers die kostenindexen en prijzenindexen combineren. Consumentenverenigingen hebben daarnaast ook een gebrek aan transparantie over het doorrekenen van bepaalde kosten bij de indexering van de prijzen aan de kaak gesteld.⁶² Dat is het geval voor de aanpassing van de prijzen van vliegtuigtickets en – in mindere mate – voor bepaalde georganiseerde reizen, die vaak een vorm van indexering gekoppeld aan de olieprijsen toepassen in de vorm van een 'brandstoftoeslag'.

65. Ook al kan op dit punt niet met zekerheid gesteld worden dat de vroegere conclusies van de NBB betreffende de veralgemening van de indexeringspraktijken in de Belgische economie momenteel nog aan de orde zijn (zie hierboven), getuigen ze op zijn minst van het feit dat de praktijken wijdverspreid zijn en kunnen ze methodologische mogelijkheden bieden voor het voorgestelde algemene onderzoek.

⁵⁸ Ten eerste beveelt de Franse Autoriteit aan de indexering van de tarieven beter te kalibreren en niet langer te koppelen aan de inflatievoet. Er zou dan een indexering worden ingevoerd die als dynamisch (want wederkerig) kan worden gekwalificeerd en die ruimte zou bieden voor een daling van de tarieven in geval van een intensief gebruik van het netwerk. Ten tweede (zij het onrechtstreeks) beveelt de Autoriteit aan het niveau en het verloop van de snelwegtarieven te baseren op de werkelijke kosten van de Franse snelwegconcessionarissen. Vooral bij netwerkindustrieën (en zeker de transportsector) betekent dit dat voldaan moet worden aan de aanbeveling van de Europese Unie dat tarieven ten minste de marginale gebruikskosten moeten dekken. Van daaruit kan vervolgens een indexeringsformule worden uitgewerkt.

⁵⁹ Nationale Bank van België, *op. cit.*, p. 2.

⁶⁰ *Ibid.*, voetnoot 60.

⁶¹ Prijzenobservatorium, 'Waarom zijn de prijzen voor een verzekering in verband met de woning zo sterk gestegen?', *FOD Economie*, 2022, p. 10.

⁶² Nationale Bank van België, *op. cit.*, p. 3.

V.1.2 Prijsindexeringen en collusiebevorderende gedragingen

66. In een inflatoire context kunnen beroepsorganisaties of ondernemingsverenigingen omstandigheden scheppen die collusie (stilzwijgend of expliciet) in de hand werken door de transparantie van prijsstrategieën tussen spelers in dezelfde sector te bevorderen.⁶³ Die situatie is bijzonder acuut wanneer organisaties die een significant deel van de ondernemingen in de sector vertegenwoordigen, zeer gedetailleerde, gevoelige informatie uitwisselen. In gevallen waarin ze ook prijsindexcijfers ter beschikking hebben, kan dat op verschillende manieren collusie in de hand werken:

- a. Door gevoelige informatie te delen, kunnen bepaalde ondernemingen hun gedrag gemakkelijker coördineren en hun prijsaanpassingen afstemmen.
- b. Dit soort uitwisseling van gegevens maakt ook een betere afstemming van de frequentie van prijsaanpassingen mogelijk: in perioden van prijsvolatiliteit kan een index bijvoorbeeld als referentie dienen om de aanpassingen tussen bedrijven te synchroniseren.
- c. Met indexen kunnen ondernemingen afwijkend gedrag ook sneller detecteren, wat hen helpt bij het stabiliseren en bestendigen van hun collusie.

67. Zo lijken bepaalde praktijken wel degelijk op 'signalen' die zelfs zonder expliciet akkoord of voorafgaande discussie concurrenten de mogelijkheid bieden om gecoördineerde resultaten te behalen. Zo bleek uit het in 2017 gepubliceerde sectoronderzoek van de cement- en betonmarkt in Duitsland dat de regelmatige communicatie van prijsaanpassingen aan eindklanten ook fungeerde als 'signaal' naar concurrenten toe voor gecoördineerde prijsaanpassingen.⁶⁴

68. Maar ook in België zijn er tal van voorbeelden aan te halen waarin dit soort mechanismen concurrentie beperkende effecten hadden, zoals hieronder weergegeven:

- In de reeds vermelde zaak VEBIC⁶⁵ hadden zes ondernemingen met elkaar een afspraak om de gereguleerde prijzen te verhogen op grond van een index, wat hun prijsstrategieën homogener maakte. Daardoor zou elke poging om af te wijken van de afspraak, zoals een lager prijsaanbod, eenvoudig te detecteren zijn.
- In de vastgoedsector besloot de Autoriteit in 2010 dat het Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars (BIV) artikel 2 §1 van de Wet tot bescherming van de economische mededinging en artikel 101 van het VWEU had geschonden door voor de periode van 1996 tot 26 februari 2004 aanbevolen minimumtarieven uit te werken en te verspreiden.⁶⁶
- In de sector van de producenten en dealers van industriële batterijen stelde de Autoriteit een inbreuk vast die betrekking had op een nationaal kartel tussen bepaalde producenten en verdelers over de toepassing van een gezamenlijk overeengekomen loodtoeslag op de

⁶³ Naast hun effect op het gecoördineerde gedrag, kunnen de prijsindexcijfers bij misbruik van een machtspositie ook worden aangewend om eenzijdige praktijken van ondernemingen aan te moedigen ten nadele van de consument, vermits die marktdeelnemer met een machtspositie de indexering volgens een algemene index (die geen verband houdt met zijn werkelijke kosten) kan invoeren om zijn greep op het economisch welzijn te versterken. Sectoren die zodanig gestructureerd zijn dat ze aan een of enkele ondernemingen een sterke machtspositie op de markt verlenen, kunnen een gunstige omgeving vormen voor dat soort gedrag, waarbij ze zich aan hun mededingingsverplichtingen kunnen onttrekken, inclusief met betrekking tot het tarifieringsproces van de producten die ze op de markt brengen. Die vormen van misbruik zullen echter niet *a priori* deel uitmaken van het toepassingsgebied van het onderzoek.

⁶⁴ Bundeskartellamt, 'Sektoruntersuchung Zement und Transportbeton', Abschlussbericht gemäß §32e GWB 2017.

⁶⁵ Beslissing nr. 08-IO-04 VEBIC van 25 januari 2008, Belgische Mededingingsautoriteit (abc-bma.be).

⁶⁶ Beslissing nr. 10-IO-30 BIV van 26 augustus 2010, Belgische Mededingingsautoriteit (abc-bma.be).

verkoopprijs van tractiebatterijen aan hun klanten in België. Enerzijds waren de betrokken partijen dochterondernemingen van internationale groepen en anderzijds lokale verdelers van industriële batterijen die allen actief waren op de Belgische markt.⁶⁷

V.2 Identificatie van risicovolle sectoren en praktijken

69. Gezien de omvang van het toepassingsgebied van de studie is het wenselijk een selectie te maken van voorbeelden van sectorale indexeringsmechanismen en -praktijken enerzijds, en van sectoren waarin dergelijke mechanismen voorkomen anderzijds.

70. Dat selectieproces zal de volgende elementen inhouden:

- identificatie van bestaande indexeringsmechanismen en de sectoren waarin ze worden toegepast, en
- analyse van de mogelijk concurrentiebeperkende aard van die mechanismen, onder meer met behulp van (kwantitatieve) indicatoren die een verstoorde werking van de markt kunnen blootleggen.

71. Voor het eerste punt kan de Autoriteit putten uit haar eigen ervaring in diverse sectoren van de Belgische economie, maar ook op reeds ontvangen meldingen. Ze kan ook informatie uitwisselen met andere instanties die gelijkaardige problemen hebben ondervonden. De selectie zal verder worden aangevuld met documentair onderzoek en interviews met diverse belanghebbende partijen.

72. Voor de identificatie van sectoren die mogelijk gekenmerkt worden door marktverstoringen, zal de Autoriteit in de eerste plaats uitgaan van de verschillende studies en algemene onderzoeken van het Prijzenobservatorium en de NBB. Het door het Prijzenobservatorium in 2022 gepubliceerde verslag 'Marktwerking in België en evolutie van de marges' bekijkt de dynamiek van verschillende sectoren van de Belgische economie vanuit het oogpunt van hun winstgevendheid en de winstmarges die de ondernemingen in die sectoren realiseren.⁶⁸

73. Dat verslag vormt een nuttig instrument om inzicht te krijgen in eventuele sectorale marktverstoringen. Het geeft een specifieke analyse van de gevolgen van opeenvolgende crisissen, in het bijzonder van de COVID-19-pandemie, de Russische agressie tegen Oekraïne en de recente inflatiedruk op die variabelen. Het is bedoeld om mogelijke marktverstoringen te identificeren die een invloed kunnen hebben op zowel de evolutie van de consumptieprijzen als het concurrentievermogen van de Belgische economie.

74. Het eerste deel van het verslag voert een horizontale screening uit van de sectoren waarmee de intensiteit van de concurrentie kan worden gemeten en waarmee die sectoren kunnen worden geïdentificeerd die marktverstoringen vertonen. Deze screening berust op meerdere indicatoren, waaronder het aantal ondernemingen, de bruto-exploitiemarge (PCM of *Price Cost Margin*), de volatiliteit van de marktaandelen en het verloop van marktdeelnemers. Uit die criteria blijkt dat bepaalde sectoren, waaronder deze van de bouwmaterialen en van de voedingsindustrie, risico lopen op marktverstoringen.

75. Het tweede deel van het verslag analyseert de evolutie van de winstgevendheid in de loop van het decennium vóór COVID. Die vertoont een algemene trend van stijgende marges in meerdere industriële en dienstensectoren. Het verslag vergelijkt België ook met de buurlanden en stelt vast dat de marges

⁶⁷ Beslissing nr. 16-IO-04 Industriële batterijen van 23 februari 2016, Belgische Mededingingsautoriteit (abc-bma.be).

⁶⁸ Prijzenobservatorium, 'Marktwerking in België en evolutie van de marges', *FOD Economie*, 2022, p. 23.

van de Belgische handelssectoren sneller zijn gegroeid dan in Frankrijk of Duitsland. Bepaalde sectoren, zoals die van de chemische productie of computerprogrammering, hebben hun brutomarge versterkt, terwijl de winstgevendheid van andere sectoren zoals de autoproduktie afnam.

76. Binnen een context van economische instabiliteit kunnen met die screening structurele trends worden ontwaard, met name waar de mededinging in bepaalde sectoren mogelijk tekortschiet. Het hoofddoel bestaat erin de sectoren te identificeren die misschien niet optimaal functioneren en waarvoor een diepgaandere analyse nodig is. Voor enkele van deze sectoren wordt kennelijk gebruik gemaakt van prijsindexeringspraktijken. Waar die mechanismen herhaaldelijk de kop opsteken, kunnen ze een aanzienlijk effect hebben op prijsschommelingen en, bij uitbreiding, op de concurrentiedynamiek van de markten en de koopkracht van de consumenten.

77. Door het screeningsverslag van het Prijzenobservatorium te combineren met andere bronnen, zoals studies van de NBB, de resultaten van gesprekken met deskundigen en sectorvertegenwoordigers, en kwantitatieve oefeningen op basis van andere (meer concrete) gegevens, kunnen we de sectoren aanduiden die tegelijk gevoelig zijn voor mededingingsproblemen en recentelijk een sterke prijsstijging zagen. Het zijn deze sectoren waarop het voorgestelde onderzoek zich in eerste instantie zal richten voor een diepgaande analyse. De Autoriteit behoudt zich niettemin het recht voor om, afhankelijk van de resultaten van haar onderzoek, op basis van andere criteria relevante sectoren toe te voegen aan of te verwijderen uit de reikwijdte van de analyse .

VI. Besluit tot opening van een algemeen onderzoek

78. Gelet op bovenstaande, zijn de indicatoren voor marktverstoringen die direct of indirect verband houden met sectorale prijsherzienings- en indexeringsmechanismen en -praktijken vastgesteld, wat een algemeen onderzoek over dit onderwerp overeenkomstig artikel IV. 47 WER rechtvaardigt.

79. Omwille van de multisectorale aard, wordt derhalve besloten om een algemeen onderzoek te openen naar de sectorale prijsherzienings- en indexeringsmechanismen en -praktijken in België .

VI.1 Doelstellingen van het onderzoek

80. Dit onderzoek zal de rol bestuderen van de sectorale mechanismen en praktijken voor prijsherziening en indexering in de inflatoire context die de Belgische economie de laatste jaren doormaakt, door de aanwijzingen vast te stellen voor de in verschillende sectoren van de economie vastgestelde marktverstoringen die mogelijk door deze mechanismen zijn veroorzaakt of versterkt. Daartoe zal het onderzoek zich toespitsen op mechanismen die strijdig zouden kunnen zijn met de beginselen van het mededingingsrecht zoals uiteengezet in het Wetboek van Economisch Recht.

81. Met het onderzoek wil de Autoriteit de mededinging aanmoedigen en efficiënter maken, een transparante en eerlijke werking van de markten waarborgen en passende aanbevelingen of corrigerende maatregelen formuleren.

82. Concreet wil het onderzoek de volgende onderwerpen bestuderen:

- a. Een inventaris opstellen van de bestaande (soorten) sectorale prijsherzienings- en indexeringsmechanismen en -praktijken in België in het licht van het toepasselijk regelgevend kader.

- b. Daaruit die mechanismen en praktijken identificeren die door hun samenstelling, ontwikkeling, uitvoering en/of gevolgen op gespannen voet staan en/of strijdig dreigen te zijn met de regels van het Belgische en Europese mededingingsrecht. Omgekeerd zal het onderzoek ook praktijken aanduiden die men als gerechtvaardigd zou kunnen beschouwen en die als referentie kunnen dienen.
- c. Analyseren op welke wijze praktijken waarvan is vastgesteld dat ze strijdig dreigen te zijn met de regels van het mededingingsrecht, invloed kunnen hebben op het prijspeil van de producten en/of diensten van de betrokken ondernemingen en op het meer algemene prijspeil in bepaalde categorieën van diensten en/of goederen, en uiteindelijk op de verdeling van de welvaart tussen de economische actoren, en de welstand van de Belgische consumenten in het bijzonder.
- d. Conclusies en concrete aanbevelingen formuleren voor stakeholders zoals de bevoegde politici en de betrokken toezichthouders, de bedrijven en de sectorfederaties die hen vertegenwoordigen. Ook kunnen mogelijk diepgaandere analyses van bepaalde sectoren of van bepaalde specifieke praktijken worden overwogen.

VI.1 Tijdschema

83. Voor dit onderzoek wordt een termijn van 13 maanden voorzien, waarvan ten minste 2 maanden voor de fase van openbare raadpleging (aanpasbare termijn). Het onderzoek wordt begin 2025 opgestart om begin 2026 te kunnen worden afgesloten, onder voorbehoud van onvoorziene omstandigheden die het verloop ervan zouden vertragen.

VI.2 Identificatie van de belanghebbenden

84. Zoals bij elk sectoraal of algemeen onderzoek is het zaak samen te werken met de ondernemingen die actief zijn in de onderzochte sectoren, de beroepsverenigingen, de consumenten (al dan niet gegroepeerd in verenigingen), de toezichthouders en eventueel andere belangrijke actoren (deskundigen, academici enz.).⁶⁹

85. Voor een optimale planning en toewijzing van middelen kan worden voorzien in een onderhoud met en/of raadplegingen van de volgende gesprekspartners:

- a. Federale en gewestelijke overheden, waaronder die van de minister van Economie en Werk. Bij dit onderwerp staat de FOD Economie centraal, aangezien dit de instantie is die afwijkingen op artikel 57 van de wet van 30 maart 1976 toekent, en dit ministerie het initiatief heeft genomen om na te denken over dit thema met haar voorontwerp van wet tot wijziging van datzelfde artikel;
- b. Openbare instellingen zoals de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, het Prijzenobservatorium, de Nationale Bank van België, het Federaal Planbureau, het Belgisch Bureau voor de Statistiek, bepaalde toezichthouders;
- c. De betrokken sectorfederaties en de vakbonden en beroepsverenigingen die de belangen vertegenwoordigen van respectievelijk de werknemers en de ondernemingen;

⁶⁹ Deze stap kan worden verfiend bij de voorbereiding van de eerste gesprekken en verzoeken om inlichtingen (vragenlijsten), aangezien het onderzoek algemeen is en alle belanghebbenden in dit stadium nog niet systematisch zijn geïdentificeerd.

- d. Ondernemingsverenigingen en ondernemingen uit de betrokken sectoren, met de nadruk op de grote spelers en meer bescheiden spelers (grote ondernemingen, kmo's, micro-ondernemingen, nieuwkomers en potentiële nieuwkomers in de sector;
- e. Consumentenorganisaties (Testaankoop enz.);
- f. Voor zover mogelijk, klanten en consumenten in de betrokken sectoren (via consumentenorganisaties en/of rechtstreeks via interviews of, voor zover mogelijk, via gerichte massa-enquêtes);
- g. Academische deskundigen.

86. Het onderzoek vereist ook een openbare raadplegingsfase, die de kans biedt om reacties of input te verzamelen van de actoren in de bestudeerde sectoren en de belanghebbenden op de conceptanalyse die dan zal zijn opgesteld.

VII. Conclusie

87. Gelet op het voorgaande heeft het Directiecomité van de Autoriteit besloten een algemeen onderzoek naar de sectorale prijsherzienings- en indexeringsmechanismen en -praktijken te openen in overeenstemming met de bepalingen van artikel IV.47 WER.

*