

PRIORITEITEN NOTA-2025

De voorliggende nota is opgesteld door het Directiecomité van de Belgische Mededingingsautoriteit (BMA) overeenkomstig artikel IV.25 van het Wetboek van Economisch Recht (WER). De prioriteitennota geeft enerzijds een overzicht van de sectoren waarin de BMA bijzonder waakzaam zal optreden (sectie 2) en anderzijds van de strategische beleidsprioriteiten die zij dit jaar vooropstelt, waaronder ook de specifieke inzet en verdere uitbouw van haar instrumentarium, om zo haar handhavingsbeleid verder te versterken en aan te passen aan de huidige economische context en de nieuwe uitdagingen waarmee de handhaving van het mededingingsrecht geconfronteerd wordt (sectie 3).

Context

De handhaving van mededingingsregels gebeurt met inachtneming van de huidige en verwachte economische, maatschappelijke en politieke context. Het jaar 2023 werd gekenmerkt door een terugval van de inflatie, maar deze flakkerde in 2024 weer op. Hoewel de Nationale Bank van België een dalende trend voorspelt in 2025, ervaart België nog steeds een hoger inflatieniveau dan vele andere EU-lidstaten.¹ De sterke bijdrage van energie tot het totale inflatiepeil blijft hierbij een aandachtspunt.² Hoewel economische schokken ten gevolge van de Covidpandemie en de oorlog in Oekraïne de verhoogde inflatie grotendeels kunnen verklaren, kunnen ook structurele problemen hiertoe bijdragen. Voor deze redenen heeft de BMA onder meer besloten om een algemeen onderzoek te openen naar de sectorale prijsherzienings- en indexeringsmechanismen en -praktijken, hun mogelijke impact op de concurrentiedynamiek en compatibiliteit met de concurrentieregels.³

De grote economische, geopolitieke, duurzaamheids- en technologische uitdagingen waarmee België vandaag geconfronteerd wordt, vertalen zich in verscheidene beleidsuitdagingen voor de nieuwe regeringen in ons land. Een versterkt concurrentiebeleid vormt hierbij een fundamentele pijler om de Belgische economie ook de volgende jaren sterk te houden, inclusief een hoge productiviteit, om onze concurrentiepositie zowel binnen Europa als daarbuiten verder te verbeteren, en de koopkracht van onze medeburgers te beschermen. Hierbij lijkt een betere afstemming tussen mededingingshandhaving enerzijds en andere economische beleidsdomeinen, zoals competitiviteit en internationale handel anderzijds, hoe langer hoe meer noodzakelijk. Een sterke concurrentiedynamiek brengt belangrijke positieve gevolgen met zich mee, niet alleen rechtstreeks en op korte termijn op vlak van lagere prijzen, betere kwaliteit en meer productvariatie binnen de markten, maar evenzeer tot verhoging van de productiviteit van bedrijven, hun investerings- en innovatie-inspanningen en het concurrentievermogen in bredere zin en met gunstige gevolgen voor de economische positie van ons land op de middellange en lange termijn. Concurrentie is immers één van de motoren voor innovatie, evenzeer voor disruptieve innovatie die gevestigde bedrijven op de proef kan stellen en hun stabiele marktmacht kan doorbreken, waardoor nieuwe, kwaliteitsvollere producten en diensten de consument bereiken. Dit werd recentelijk benadrukt door voormalig ECB-voorzitter Mario Draghi in diens rapport over de toekomst van het Europese concurrentievermogen,⁴ een rapport dat mede het recente Competitiviteitskompas van de Europese Commissie heeft vormgegeven.⁵



1. Zie hiertoe de meest recente cijfers gepubliceerd door de ECB, op basis van de cijfers van februari 2025: de geharmoniseerde consumptieprijsindex (HICP) bedroeg in België 4,4% ten opzichte van een gemiddelde HICP-waarde van 2,3% voor het Eurogebied.

2. *Ibid.*, voetnoot 1.

3. BMA, *Besluit tot opening van een algemeen onderzoek naar de sectorale prijsherzienings- en indexeringsmechanismen en -praktijken* in, 6 februari 2025.

4. Mario Draghi, *The Future of European Competitiveness*, 9 september 2024.

5. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Competitiveness Compass for the EU*, 29 januari 2025.



De BMA zal erop toezien dat bij het nastreven van een sterk, wendbaar en onafhankelijk Europa, een gezonde concurrentiedynamiek in België gewaarborgd blijft, ten dienste van bedrijven en consumenten. Hiertoe zal de BMA bijzondere aandacht blijven besteden aan de strategische prioriteiten die zij in 2023 en 2024 heeft vooropgesteld, met name een actief handhavingsbeleid in de digitale sector en de toepassing van het mededingingsbeleid in de context van de groene en de circulaire economische omslag in België. Deze “twin transition” zal in de komende jaren een invloed blijven hebben op de beleidsagenda’s, de strategische keuzes van het bedrijfsleven en onze samenleving in het algemeen. Tenslotte waardeert de BMA het vertrouwen in haar dienstverlening, zoals blijkt uit het federale regeerakkoord.⁶ De BMA zal in volledige onafhankelijkheid haar medewerking verlenen bij de uitwerking en opvolging van de concurrentie-gerelateerde maatregelen die de federale regering ten uitvoer wil brengen.

De volgende sectoren of economische activiteiten worden in 2025 als prioritair beschouwd, met een sterke focus op essentiële goederen en diensten, zowel voor bedrijven als consumenten:

- De agro-voedingsketen;
- De bouwsector;
- De gezondheidszorg;
- Basisdiensten (waaronder gereguleerde beroepen, financiële en bancaire diensten, energie en vervoer);
- De digitalisering van de economie, digitale infrastructuren en de telecommunicatiesector.

Ter versterking van haar handhavingsbeleid stelt de BMA volgende strategische projecten en actiepunten voorop:

- Sectoronderzoek, beleidsnota’s en -richtlijnen ter versterking van het detectie- en advocacybeleid;
- Een globale handhavingsstrategie ter bestrijding van bid-rigging;
- Het versterken van het wettelijk kader en beleidsinstrumentarium;
- Verhoogde nationale en internationale samenwerking ter versterking van de relevantie en de slagkracht van de BMA;
- Een betere zichtbaarheid en toegankelijkheid met een breed bereik naar de verschillende relevante doelgroepen.

PRIORITAIRE SECTOREN VOOR 2025

Met het oog op het optimaal gebruik van haar middelen concentreert de BMA haar interventies op zaken waar het verwachte positieve effect van haar acties het grootst is, rekening houdend met de middelen die nodig zijn om deze acties met succes uit te voeren. Het volledige analysekader ter bepaling van de prioritaire zaken, wordt in detail toegelicht in bijlage. Hoewel de BMA geen enkele sector uitsluit voor het vervolgen van een inbreuk op het mededingingsrecht, worden bepaalde sectoren prioritair behandeld, onder meer omwille van het strategisch belang van de sector voor de Belgische economie, of indien de sector gekenmerkt wordt door een hoger risico op marktverstoring, in het bijzonder indien het essentiële goederen en diensten betreft. Voor de identificatie van de lijst van prioritaire sectoren, baseert de BMA zich met name op haar eigen expertise en ervaringen uit vorige en/of lopende onderzoeken, de resultaten van de sectorale screeningmethodologie van het Prijzenobservatorium,⁷ en signalen van stakeholders, andere autoriteiten, onderzoeksinstituten en de academische wereld.⁸



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

8. De omstandigheid dat een concrete zaak valt onder een sector vermeld in deze prioriteitennota belet echter niet dat de BMA de zaak seponereert, wanneer zij geen handhavingsprioriteit vormt of geen onderzoek rechtvaardigt gelet op de beschikbare middelen.



De agro-voedingsketen

Net als voorgaande jaren, blijft de BMA bijzonder waakzaam voor het behoud van een gezonde concurrentie overheen de hele agro-voedingsketen. Het economisch belang van de keten voor onze Belgische economie, op het vlak van gegenereerde toegevoegde waarde, tewerkstelling en internationale handel, staat buiten kijf. Daarnaast is de keten sterk verbonden met tal van andere economische sectoren, waaronder de verpakkingsindustrie alsook de logistiek en het transport.

De analyses van het Prijzenobservatorium⁹ en de eigen onderzoeken van de BMA¹⁰ tonen aan dat verschillende activiteiten binnen de sector een hoger risico vertonen op mogelijke marktverstoringen. Op dit ogenblik lopen een aantal formele onderzoeken naar mogelijke inbreuken op het mededingingsrecht in de sector die betrekking hebben op uiteenlopende praktijken, waaronder zowel mogelijke misbruiken van machtspositie en economische afhankelijkheid als mededingingsbeperkende afspraken. De uitkomst van deze onderzoeken zal richtinggevend zijn voor spelers die actief zijn in andere voedingssectoren, wat betreft de toelaatbaarheid van specifieke gedragingen. In het bijzonder kan hierbij verwezen worden naar de recente beslissing van de Autoriteit in de aardappelsector, waarbij zij de toezeggingen die werden aangeboden door de beroepsfederatie in verband met de werking van de gehanteerde prijsnotering bindend heeft verklaard. Dit besluit is ook relevant voor andere landbouwsectoren.¹¹

De BMA blijft ook waakzaam met betrekking tot de verdere consolidatie binnen de keten, zeker wanneer een voorgenomen concentratie plaatsvindt binnen een reeds sterk geconcentreerde voedingssector. De komst van enkele sterke buitenlandse supermarktketens in combinatie met strenge concentratiecontrole in het verleden heeft de concurrentiële dynamiek tussen de retailers verbeterd. Deze waakzaamheid toont zich ook op het niveau van de productie waar in de afgelopen jaren bepaalde transacties stopgezet werden nadat de BMA sterke bezorgdheden had geuit over de mogelijke mededingingsbeperkende gevolgen op de markt.

Tenslotte heeft de BMA speciale aandacht voor de uitdagingen waarmee de sector geconfronteerd wordt bij de transformatie naar duurzamere productie- en consumptiewijzen, rekening houdend met de kwetsbare positie van bepaalde spelers in de keten. Zo zal de BMA, ter aanvulling van het werk van het Prijzenobservatorium, haar adviezen verlenen met het oog op de goede werking van de keten, waarbij onder meer land- en tuinbouwers een correcte prijsvorming van hun producten wordt gegarandeerd, en er hierbij mee op toezien dat de voorgestelde maatregelen de keten in zijn geheel niet ontregelen.

9. De horizontale screening (zie ook voetnoot 8), alsook de thematische studies van het Prijzenobservatorium in de voedingssector, waaronder "Prijsverloop in de voedingskolom: een analyse van het prijstransmissiemechanisme voor België en de buurlanden", gepubliceerd in december 2022.

10. Zie onder meer 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, alsook de formele en informele onderzoeks dossiers in de sector.

11. Persbericht Nr. 4/2025 29 januari 2025; "De Belgische Mededingingsautoriteit heeft toezeggingen van Belgapom bindend verklaard in verband met de werking van de Belgapomnotering (prijsindex voor aardappelen)".



Bouwsector

Net als de voedingsindustrie, is ook de bouwsector één van de essentiële traditionele sectoren die van groot belang is voor de Belgische economie en een grote impact heeft op de uitgaven van onder meer burgers, bedrijven en (semi-)publieke instellingen, bijvoorbeeld bij de bouw van een nieuwe woning of bedrijfssite, renovatiewerken of onderhoud, met inbegrip van publieke gebouwen. Naast het belang van hoge kwaliteitsstandaarden, onder meer omwille van strenge veiligheidsnormen, wordt de sector de afgelopen jaren geconfronteerd met heel wat uitdagingen op vlak van prijsstijgingen ten gevolge van sterk gestegen energie- en grondstofprijzen, en de nood om te verduurzamen.

Hoewel bepaalde actoren een economisch uitdagende periode tegemoet gaan, neemt dit niet weg dat er binnen de sector ernstige marktverstoringen kunnen plaatsvinden, al dan niet veroorzaakt door omstandigheden en/of gedragingen die de mededinging beperken. Hiertoe kan eveneens verwezen worden naar de marktwerkingsonderzoeken van het Prijzenobservatorium¹² waar de bouwsector (inclusief bouwmaterialen) al enkele jaren verschijnt als behorend tot de sectoren met een groot risico op marktverstoringen, en dit in verschillende schakels van de keten van productie tot groot- en kleinhandel en verhuur.

De BMA zal er in het bijzonder op toezien dat de concurrentiedynamiek overheen de volledige keten gewaarborgd blijft, in het bijzonder wat betreft de doorrekening van belangrijke kostenposten zoals energieprijzen en grondstoffen, het gebruikmaken van procedures van openbare aanbesteding, zeker in de context van grotere, complexe en langdurige bouwprojecten, en de eventuele verdere consolidatie in de keten, met name bij activiteiten die vandaag reeds geconfronteerd worden met onder meer een hoge concentratiegraad, belangrijke toetredingsdrempels en weinig alternatieven voor afnemers om over te schakelen naar andere materialen. Hierbij moet ook in het bijzonder verwezen worden naar de mogelijke impact van de verdere digitalisering in de sector waardoor afnemers nog sterker afhankelijk kunnen worden van de naverkoopdiensten van bepaalde spelers.

12. Zo bevestigde het meest recente onderzoek van 2023 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.



Gezondheidszorg

De gezondheidssector in de brede zin, de farmaceutische industrie inbegrepen, blijft ook in 2025 een prioriteit voor de BMA. Een goed werkende, vlot bereikbare en kwalitatief hoogstaande gezondheidssector is van fundamenteel belang voor onze economie en de hele samenleving. Ondanks de hoge mate van regulering, moeten de verschillende actoren van de sector in de toekomst de juiste prikkels behouden om hoogstaande zorg te blijven aanbieden tegen de best mogelijke voorwaarden en de toegekende overheidsmiddelen zo efficiënt mogelijk aan te wenden in het belang van de patiënt.

Ondanks het gereguleerde en hoofdzakelijk niet-winstgevend karakter is de ziekenhuissector een volwaardige economische sector, met een jaarlijkse omzet van ongeveer 20 miljard EUR die voor het grootste deel door privéstructuren wordt gegenereerd, en die tienduizenden gezondheidswerkers tewerkstelt. Sedert maart 2024 zijn fusies en overnames tussen erkende ziekenhuizen in principe vrijgesteld van voorafgaande concentratietoezicht, met uitzondering van zeer grote ziekenhuizen (indien de betrokken ziekenhuizen in België een gecombineerde omzet van meer dan 900 miljoen euro hebben en ten minste twee van de betrokken erkende ziekenhuizen elk in België een omzet hebben van ten minste 250 miljoen euro).¹³ De beoordeling van de fusie tussen de twee Antwerpse ziekenhuizen, GZA en ZNA tot het nieuwe Ziekenhuis aan de Stroom (ZAS),¹⁴ heeft aangetoond dat de interventie van de BMA complementair is met deze van sectorale toezichthouders, en noodzakelijk blijft. Getuige daarvan zijn de bezorgdheden die de voorgenomen transactie opwierp en de voorwaarden die vereist waren om ze toelaatbaar te verklaren.¹⁵ Terwijl de BMA zijn resterende bevoegdheden ten volle zal uitoefenen, zal zij de evolutie van deze verdere consolidatie blijven opvolgen. Daarnaast zal de BMA niet aarzelen om actie te ondernemen tegen concurrentiebeperkende praktijken van zorginstellingen en -professionals, in het bijzonder met betrekking tot mogelijke afspraken in verband met niet-gereguleerde honoraria en kosten, alsook beperkingen op de vrijheid van tewerkstelling van gezondheidswerkers.

Ook de farmaceutische industrie blijft een prioriteit voor de BMA. 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 en de competitieve dynamiek op het niveau van de apotheken. Wat deze laatste schakel betreft, zal zij in het bijzonder aandacht besteden aan de verdere consolidatie tot grotere apothekennetwerken en de gevolgen hiervan betreffende onder meer de bereikbaarheid, het aangeboden productassortiment en de dienstverlening aan patiënten.¹⁶

13. 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.

14. Beslissing BMA-2024-CC-24 van 1 juli 2024, GZA Ziekenhuizen – Ziekenhuis Netwerk Antwerpen / Ziekenhuis aan de Stroom.

15. Deze voorwaarden, waaronder waarborgen omtrent de toekomstige (maximale) niveaus van ereloon- en kamersupplementen, alsook een algemene garantie om de autonomie van het gefuseerde ziekenhuis te behouden ten aanzien van de andere ziekenhuizen, werden nodig geacht om de vastgestelde mededingingsrechtelijke bezorgdheden weg te werken.

16. Beslissing BMA-2025-CC-05 van 5 februari 2025, Multipharma/Popelin (Goed apotheken).



Basisdiensten, waaronder gereguleerde beroepen, financiële en bancaire diensten, energie en vervoer

De dienstenmarkten vormen een zeer groot deel van de Belgische economie. Heel wat diensten geven de noodzakelijke ondersteuning aan consumenten of bedrijven bij het nemen van andere commerciële beslissingen. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de financiële dienstverlening, waaronder bancaire/betalingsdiensten en verzekeringsdiensten, juridische diensten, boekhoudkundige en audit- 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 belangrijk voor de gebruiker, maar biedt niet noodzakelijk de nodige garanties op een gezonde marktwerking, en kan zelfs marktbeperkend of -verstoring zijn. Dit werd onder meer aangegeven in het bankenadvies van de BMA,¹⁷ alsook in de onderzoeken die werden uitgevoerd door het Prijzenobservatorium voor juridische diensten, boekhoudkundige diensten, diensten van architecten en ingenieurs, vastgoedmakelaars en notarissen.¹⁸

De BMA zal er verder blijven op toezien dat het mededingingsrecht wordt gerespecteerd in de verschillende dienstensectoren en 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 economisch belang. De BMA zal de regering in de komende legislatuur bijstaan met haar adviezen en haar medewerking verlenen bij het verder wegwerken van eventuele marktdefuncties, waaronder informatie-asymmetrieën tussen de erkende bedrijven en beroepsbeoefenaars enerzijds en de consumenten anderzijds, en het bestaan van barrières die de mobiliteit en keuzevrijheid van klanten om te wijzigen van aanbieder beperken.¹⁹

17. 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").

18. 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".

19. Federaal Regeerakkoord 2025 – 2029, Sectie Koopkracht, p.28 e.v.



Verder zal de BMA blijvende aandacht hebben voor alle schakels van de energiesector. Het is belangrijk dat, binnen het reglementaire kader dat onder het toezicht staat van de CREG, de concurrentie tussen de marktpartijen blijft spelen ten voordele van de economie in haar geheel en ter bevordering van de energietransitie. Concurrentie tussen elektriciteitsproducenten is een belangrijke factor bij de uitvoering van infrastructuurprojecten. Daarnaast heeft concurrentie op het productieniveau ook een impact op de competitiviteit van lokale bedrijven en de koopkracht van de consument. Concurrentie op het vlak van energiediensten zal de energietransitie ook vergemakkelijken. De concurrentie tussen leveranciers kan worden versterkt, onder meer door de bevordering van de transparantie op vlak van prijzen, bijvoorbeeld via prijsvergelijkingsplatforms, waardoor de overschakeling van de huishoudens tussen energieleveranciers gemakkelijker wordt.

Ten slotte blijft de BMA bijzondere aandacht verlenen aan belangrijke basisdiensten voor burgers en (semi-)publieke instellingen die deels of volledig gefinancierd worden aan de hand van openbare aanbestedingsprocedures, zoals binnen de openbare vervoerssector en verschillende veiligheidsdiensten, waar zij bijzondere inspanningen rond zal leveren (zie verderop bij de strategische prioriteiten).



Digitalisering van de economie, digitale infrastructuur en de telecommunicatiesector

- **De digitalisering van de economie**

De digitale economie blijft een topprioriteit voor de BMA, waarbij zij zich in eerste instantie zal richten op de activiteiten van lokale spelers. Zij zal dit doen in nauwe samenwerking met regelgevende instanties die aanvullende expertise en bevoegdheden hebben op het gebied van digitaal beleid, en met de mededingingsautoriteiten van andere landen.

De digitalisering sijpelt hoe langer hoe meer door in alle economische sectoren, gaande van online-dienstverlening en digitale platformen tot de integratie van digitale onderdelen, producten en processen in de traditionele industrieën, waaronder de zware industrie, de maakindustrie, de bouwsector, logistiek en handel. De BMA zal hierbij bijzondere aandacht besteden aan de impact van deze digitale transformatie. Zo heeft de opkomst van onlineplatforms als belangrijke tussenpersoon in de e-commerce nieuwe afhankelijkheden gecreëerd voor zowel consumenten als bedrijven. Deze digitale bedrijven worden vaak gekenmerkt door aanzienlijke schaalvoordelen, directe en indirecte netwerkeffecten die hun eventuele marktmacht versterken, en de capaciteit om hun diensten en algoritmes te verbeteren via de toegang tot gedetailleerde (persoons)gegevens. De BMA zal hierbij onder meer alert zijn voor eventuele misbruiken van machtspositie of misbruiken van economische afhankelijkheid in hoofde van lokale platformen. Voorts zijn er bijzondere uitdagingen betreffende het waarborgen van een gezonde concurrentiedynamiek wanneer het gaat over de digitalisering van de dienstverlening inzake naverkoop, zowel op het niveau van B2B- als B2C-overeenkomsten, in het bijzonder betreffende toegang tot data en software, maar evenzeer het waarborgen van interoperabiliteit tussen verschillende digitale systemen. Tenslotte zal de BMA tussenkomen in mogelijke gevallen van misbruik van dominante marktpositie en economische afhankelijkheid op de Belgische markt waarbij AI-bedrijven betrokken zijn, en erover waken dat de toegang tot belangrijke inputs voor het ontwikkelen en trainen van AI-modellen gegarandeerd blijft, zoals opslagplaatsen van hoogwaardige gegevens, rekenkracht en infrastructuur (bijv. versnellerchips en clouddiensten), evenals deskundig talent en expertise.

Verder zal de BMA een actieve bijdrage blijven leveren inzake de toepassing van de Digitale Markten Verordening (Digital Markets Act, kortweg 'DMA'),²⁰ in nauwe samenwerking met de Europese Commissie. Teneinde de opportuniteiten van deze regelgeving voor techuitdagers te verduidelijken, vooral met het oog op het stimuleren van innovatie in de Europese digitale sector, heeft de BMA een specifieke brochure gepubliceerd. In deze brochure worden onder meer de verschillende verplichtingen van de poortwachters besproken, en aangegeven waar en hoe gedupeerde bedrijven de niet-naleving van de DMA-regels kunnen melden. De specifieke rol en verantwoordelijkheden van de BMA en andere institutionele spelers worden daarbij expliciet toegelicht.²¹

20. 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 (digitale marktenverordening).

21. De digitale-markten-verordening (DMA) | Een korte gids voor techuitdagers, 18 December 2024, een initiatief van de Belgische Mededingingsautoriteit.



In de loop van 2025 zal een meer gedetailleerde voorstelling van het handhavingsbeleid van de BMA in de digitale sector worden gepubliceerd.

- **De digitale infrastructuur en de telecommunicatiesector²²**

De telecommunicatiesector blijft een prioriteit voor de BMA op twee niveaus: (i) de begeleiding vanuit mededingingsrechtelijk perspectief bij de uitrol van nieuwe infrastructuur (glasvezel- en 5G-infrastructuur), en (ii) het verbeteren van de concurrentiedynamiek voor de verschillende telecomdiensten, zowel ten aanzien van residentiële als zakelijke gebruikers, onder andere wat prijs en kwaliteit betreft.

Vertrekkend vanuit een zogenaamde “remmende voorsprong” (met wijdverspreide VDSL- en DOCSIS-technologie voor vaste netwerken) die de vervanging van vaste netwerken heeft vertraagd, moet men vaststellen dat België op dit moment een achterstand kent wat betreft de uitrol van glasvezelnetwerken. Tezelfdertijd maakt België inhaalbeweging wat betreft de uitrol van 5G netwerken. De BMA heeft zich bereid verklaard om samenwerkingsprojecten te evalueren die de uitrol van glasvezelnetwerken faciliteren en nauw samen te werken met het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT) om de risico's en voordelen van deze samenwerkingsprojecten te beoordelen, onder meer op het vlak van toegangsvoorwaarden tot het netwerk. De BMA blijft ervoor open staan om dergelijke samenwerkingsinitiatieven binnen het wettelijk kader en onder de juiste voorwaarden mogelijk te maken.

Hoge prijsniveaus voor elektronische communicatiediensten blijven een terechte bezorgdheid in België. De komst van een nieuwe netwerkoperator (DIGI Belgium) in december 2024 schudt het Belgische telecomlandschap door elkaar, met een neerwaartse druk op de prijzen als onmiddellijk gevolg. De situatie is echter nog te pril om de effecten op langere termijn van DIGI's aanwezigheid op de markt te beoordelen, onder meer ook wat betreft de impact op de kwaliteit van het aanbod en de bijhorende dienstverlening, alsook of en in welke mate de huidige versterkte prijsconcurrentie in de sector zal aanhouden. Toch tonen de eerste vaststellingen aan dat de impact van een bijkomende telecomoperator die over een eigen netwerk beschikt, de concurrentie sterk kan aanwakkeren. Om die reden zal de evolutie van de telecommunicatiemarkten nauw worden opgevolgd, in samenwerking met het BIPT en de Europese Commissie.

In het algemeen zal de BMA bijzonder waakzaam zijn en niet aarzelen de nodige actie te ondernemen tegen mogelijke pogingen om de toegangs- en/of expansiedrempels in de telecommunicatiesector te verhogen.

22. 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.

STRATEGISCHE PROJECTEN EN ACTIEPUNTEN VOOR 2025



Sectoronderzoek, beleidsnota's en -richtlijnen ter versterking van het detectie- en advocacybeleid



Een globale handhavingsstrategie ter bestrijding van bid rigging



Het versterken van het wettelijk kader en beleidsinstrumentarium



Verhoogde nationale en internationale samenwerking ter versterking van de relevantie en de slagkracht van de BMA



Een betere zichtbaarheid en toegankelijkheid met een breed bereik naar de verschillende relevante doelgroepen



Sectoronderzoek, beleidsnota's en richtlijnen ter versterking van het detectie- en advocacybeleid

Op grond van artikel IV.47 van het Wetboek van Economisch Recht kan de BMA algemene of sectorale onderzoeken uitvoeren indien er aanwijzingen zijn dat de markt slecht functioneert. De BMA wenst deze bevoegdheid systematischer aan te wenden om tijdig en proactief marktdisfuncties en -verstoringen op te sporen en concrete voorstellen te doen om deze verstoringen te remediëren. Na de publicatie van het bankenrapport in oktober 2023 heeft de BMA intern heel wat voorbereidende stappen ondernomen om de uitoefening van deze bevoegdheid te structureren en te plannen.

In 2025 zal dan ook een eerste algemeen onderzoek worden gevoerd naar sectorale prijsherzienings- en indexeringsmechanismen in de Belgische economie. België wordt sinds enkele jaren geconfronteerd met inflatoire tendensen die vaak hoger zijn dan die van zijn buurlanden. Hoewel factoren die verband houden met de internationale situatie (zoals de COVID-pandemie en de energiecrisis) dit fenomeen grotendeels verklaren, kunnen nationale structurele problemen, zoals het wijdverbreide gebruik van sectorale prijsindexeringsmechanismen, ook tot dit fenomeen bijdragen. Dit eerste algemeen onderzoek van de Autoriteit zal bestaande sectorale prijsherzienings- en indexeringsmechanismen en -praktijken in kaart brengen die in België worden gebruikt, en vervolgens nagaan welke van deze mechanismen en praktijken door hun samenstelling, ontwikkeling, uitvoering of gevolgen strijdig zijn met de regels van het Belgische en Europese mededingingsrecht. Hierbij zal zij in het bijzonder nagaan op welke wijze deze praktijken een invloed kunnen hebben op het prijspeil van de producten en diensten van de betrokken ondernemingen en uiteindelijk op de verdeling van de welvaart tussen de economische actoren, en de welvaart van de Belgische consumenten in het bijzonder.

Naast sectoronderzoeken zal de Autoriteit ook haar praktijk verderzetten rond bekendmakingen inzake beleidsrichtlijnen die tot doel hebben om bedrijven en andere stakeholders te helpen bij de toepassing van het mededingingsrecht. Beleidsrichtlijnen moeten onder meer dienen om nieuwe of complexe thema's die zich opwerpen in het mededingingsrecht te analyseren en de voorspelbaarheid en transparantie rond handhaving te verbeteren. Zo zullen in 2025 beleidsrichtlijnen rond duurzaamheid (welke met name van belang zijn in de agrovoedingssector), de digitale beleidsstrategie van de Autoriteit, en de verduidelijking van concurrentieregels in het kader van mobiliteit van werknemers (waaronder het gebruik van niet-afwervingsbedingen) worden voorbereid.



Een globale handhavingsstrategie ter bestrijding van bid rigging

Wanneer de overheid bepaalde diensten, leveringen en/of werken wil bestellen bij ondernemingen, 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 speelveld te creëren voor alle geïnteresseerde kandidaten. De Europese Commissie raamt de waarde van openbare aanbestedingen per lidstaat op ongeveer 14 procent van het bruto binnenlands product. Dit komt voor België vandaag neer op ruim 80 miljard euro. De bedragen die via dergelijke aanbestedingsprocedures in de economie terecht komen, zijn dan ook allerminst verwaarloosbaar.

Bid rigging of samenspanning tussen ondernemingen bij het indienen van offertes – bijvoorbeeld in de vorm van marktverdeling – alsook de inmenging in het opstellen van specificaties, gaat in tegen de doelstellingen van openbare aanbestedingsprocedures en ondermijnt een vrije en onvervalste mededinging, wat leidt tot hogere kosten voor aanbestedende overheden, ten nadele van de gemeenschap. Gezien de aard van de aangeschafte producten of diensten en de bijzondere kwetsbaarheid van openbare instellingen en eindgebruikers (sommige van deze benadeelde openbare instellingen leveren essentiële of zelfs levensnoodzakelijke goederen en diensten aan de samenleving zoals ziekenhuizen, scholen, bejaardentehuizen, openbaar vervoer), moeten determinerende maatregelen worden genomen in geval van overtreding. Voorts betreffen dergelijke procedures soms erg complexe, dure en langlopende projecten, waarbij de aanbestedende bedrijven of overheden te maken hebben met een grote informatieasymmetrie ten aanzien van de aanbieders waardoor ze moeilijker kunnen inschatten of de biedingen marktconform zijn.

In 2024 heeft de BMA twee schikkingsprocedures afgerond waarbij de betrokken ondernemingen zich onder meer schuldig maakten aan afstemming bij openbare aanbestedingen, waarbij de onwettige praktijken betrekking hadden op essentiële diensten in de particuliere beveiligingssector en de brandbeveiligingssector. Zij heeft hierbij boetes opgelegd ten belope van respectievelijk ruim 47 miljoen euro en 2,2 miljoen euro.²³ De BMA zal ook in de toekomst blijven optreden tegen instanties en bedrijven die zich schuldig maken aan bid rigging.

23. De eerste schikkingsbeslissing leidde tot de bestraffing van deelnemers aan een complex kartelregeling in de particuliere beveiligingssector, waarbij de praktijken naast de verstoring van openbare aanbestedingsprocedures, ook bestonden uit prijsafspraken en onrechtmatige niet-aanwervingsbededingen. Zie Beslissing BMA-2024-I/O-25-AUD van 2 juli 2024, Private beveiliging. Met de tweede beslissing, veroordeelde BCA bedrijven die actief zijn in de brandbeveiligingssector in België voor het manipuleren van openbare aanbestedingsprocedures gedurende meer dan zeven jaar, voornamelijk voor de verkoop, de verhuur en/of onderhoud van brandblussers en brandslanghaspels. Deze zaak had ook betrekking op essentiële goederen en diensten voor de bescherming van de openbare veiligheid en manipulatie van aanbestedingen waarbij kwetsbare instellingen betrokken waren, zoals scholen, gemeenten, hulpverleningscentra, sociale huisvesting en openbaar vervoer bedrijven. Zie Beslissing ABC-2024-I/O-27-AUD van 8 juli 2024, Protection incendie.



Verder zal de BMA blijven investeren in zowel kartelbewustzijn en karteldetectietechnieken voor de verdere ontwikkeling en verbetering van zowel haar preventie- als remediëringsbeleid. Een beperkte aandacht en kennis kan onbedoelde nadelige gevolgen hebben. Het kan leiden tot minder waakzaamheid bij bedrijven en/of slachtoffers van kartels, of gewoonweg onvoldoende besef dat kartels (die verschillende vormen kunnen aannemen) een ernstige inbreuk zijn op het mededingingsrecht. Teneinde inkopers bij overheden te informeren over de gevaren 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 werken, en tips om dergelijke afspraken te identificeren en voorkomen.²⁴ Naast het actualiseren van deze gids zet de BMA vandaag in op nieuwe detectie-instrumenten, in samenwerking met andere mededingingsautoriteiten en de Europese Commissie, die gericht zijn op het gebruik en de analyse van “e-procurement” gegevens. Voorts werkt de BMA aan de ontwikkeling van een outreach-beleid om aanbesteders te begeleiden bij het opsporen en melden van verdachte praktijken.

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



De aanscherping van het wettelijk kader en beleidsinstrumentarium

In samenwerking met de Dienst voor de Mededinging van de FOD Economie, zal belangrijke aandacht worden besteed aan de versterking van het wettelijk kader om de doeltreffendheid van de BMA te verhogen bij de handhaving van de mededingingsregels op de Belgische markt. De BMA wil daarbij in 2025 vooral inzetten op het luik concentratietoezicht. Overnames en fusies van ondernemingen kunnen een onomkeerbare impact hebben op de concurrentiële structuur en de dynamiek van de economische sectoren waarin zij worden voltrokken. Een grondig onderzoek van dergelijke concentraties tussen belangrijke spelers in de betrokken sector is daarom cruciaal. Tegelijkertijd is het belangrijk voor de bedrijven dat de concentratietoezicht op efficiënte wijze wordt gevoerd en dat de administratieve last daarbij zoveel als mogelijk beperkt wordt.

In het licht van deze beschouwingen voorziet de BMA om de regels betreffende het concentratietoezicht in Boek IV van het Wetboek van economisch recht te herevalueren. De BMA zal met name voorstellen om het formulier voor aanmelding van een concentratie aan te passen. Hiertoe zal zij zich baseren op de opgedane ervaring sinds 2013 en de recente herziening van het aanmeldingsformulier van de Europese Commissie (DG COMP). Verder stelt de BMA voor om de criteria voor de toepassing van de vereenvoudigde concentratieprocedure te herzien en een algemene evaluatie te maken van de normale concentratieprocedure. Samen met de Dienst voor de mededinging van de FOD Economie, en zoals in andere EU-lidstaten, zal de BMA ook de wenselijkheid van de invoering van een zgn. “call in” bevoegdheid evalueren, hetgeen de BMA zou toelaten om de concurrentiële impact te onderzoeken van een concentratie die beneden de Europese en Belgische aanmeldingsdrempels vallen. Terwijl de Belgische aanmeldingsdrempels relatief hoog zijn, is er in verschillende sectoren een observeerbare trend van grote spelers om kleinere concurrenten over te nemen zonder dat een voorafgaande aanmelding bij de BMA nodig is (zgn. “roll-up” en “killer” overnames), hetgeen ten koste gaat van de concurrentiekracht van onze economie.

Verder zal de BMA de mogelijkheid onderzoeken van de invoering in het Belgische recht van de zgn. “New Competition Tool”, in samenwerking met de regering. Op basis van een dergelijk instrument zou de BMA kunnen worden verzocht om na een algemeen of sectoronderzoek naar bestaande marktverstoringen ook maatregelen uit te werken ter remediëring ervan. Het bankenrapport dat in het najaar van 2023 werd gepubliceerd, en het recent geopende algemeen onderzoek naar prijsindexeringsmechanismen in de Belgische economie zijn voorbeelden van dergelijke onderzoeken. De mogelijkheid om, waar nodig, bindende remedies op te leggen in dit kader kan de doeltreffendheid van dit instrument verhogen.



Verhoogde nationale en internationale samenwerking ter versterking van de slagkracht van de BMA

Hoewel de BMA al enkele jaren sterk inzet op partnerschappen met verschillende instanties en organisaties, zowel nationaal als internationaal, leent de personeelsuitbreiding van de afgelopen jaren er zich toe om deze partnerschappen verder uit te diepen. Bovendien wordt de BMA hiertoe ook aangemoedigd door het nieuwe federale regeerakkoord. In de volgende jaren zal de federale regering niet enkel inzetten op een versterking van de BMA, maar evenzeer op het verder uitdiepen van het bestaande samenwerkingsprotocol tussen de BMA, het Prijzenobservatorium en de Economische Inspectie.²⁵ Dergelijke intensere samenwerkingsverbanden zullen toelaten om sectoren die gekenmerkt worden door ernstige marktverstoringen sneller op te sporen, en de meest geschikte oplossingen te zoeken om deze verstoringen te remediëren. Voorts zal essentiële sectorexpertise vlotter kunnen worden uitgewisseld tussen de diensten, en zullen de krachten kunnen gebundeld worden in kader van grootschaligere onderzoeksprojecten. Tenslotte zal in het bijzonder de samenwerking met de Economische Inspectie toelaten om praktijken die zowel onder het mededingingsrecht en/of onder de consumentenbescherming kunnen vallen sneller aan het licht te brengen en, waar nodig, aan te pakken met de meest efficiënte en doeltreffende middelen.

Daarnaast zal de BMA op nationaal niveau blijven inzetten op een intensere samenwerking met onder meer de andere overheidsdepartementen, in eerste instantie binnen de Federale Overheidsdienst Economie en de verschillende sectorale regulatoren. De BMA zal ook verder uitwisselingen hebben met de voornaamste beroepsfederaties alsook de consumentenorganisaties. Hierbij streeft de BMA er in het bijzonder naar om met sommige instellingen en organisaties formele samenwerkingsovereenkomsten te sluiten, om bepaalde gezamenlijke uitdagingen efficiënter aan te pakken. Zo beoogt de BMA om in 2025, naar analogie met de samenwerkingsovereenkomsten met het BIPT en de CREG, een overeenkomst te sluiten met de Gegevensbeschermingsautoriteit ('GBA'). Er is een duidelijke nood aan een gecoördineerde toepassing door de BMA en de GBA van de mededingingsregels en wetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens. Verder treedt dit jaar de European Media Freedom Act ('EMFA') in werking en zal de BMA, samen met de FOD Economie, de nodige initiatieven nemen voor een gecoördineerde benadering met de mediaregulatoren bij de beoordeling van concentraties die in de mediasector zullen worden gerealiseerd.

²⁵. *Ibid.*, voetnoot 6.



Naast de inspanningen op nationaal niveau, zal de BMA in 2025 ook op het internationaal vlak verschillende samenwerkingsinitiatieven verder uitbouwen. De BMA zal met name actief deelnemen aan het werk van het European Competition Network (ECN), de OESO en het International Competition Network (ICN) (in samenwerking met de FOD Economie). Daarnaast heeft de BMA recentelijk ook intensere informele banden gesmeed met de mededingingsautoriteiten van lidstaten van de EU wiens socio-economische eigenschappen sterk aansluiten bij die van België, namelijk middelgrote open economieën, waaronder Nederland, Oostenrijk, Portugal, Tsjechië en Griekenland. Deze landen worden op bepaalde punten met andere uitdagingen geconfronteerd op vlak van mededingingsbeleid in vergelijking met de grotere lidstaten. Hierbij staan reeds een aantal specifieke samenwerkingsprojecten in de stijgers rond welbepaalde gemeenschappelijk thema's waarbij mankracht kan gebundeld worden over de autoriteiten heen, maar evenzeer rond de uitwerking van gedeelde beleidsstandpunten om de stem van de middelgrote lidstaten in het politiek debat voldoende hoorbaar te maken.



Een zichtbare en toegankelijke autoriteit met een breed bereik

Volgende vertrouwde en toegankelijkheid ten aanzien van het brede publiek is voor een publieke instelling als de BMA essentieel om een zo breed en relevant mogelijk handhavingsbeleid te kunnen voeren, opdat bedrijven en burgers voldoende bewust zijn van het bestaan van het mededingingsrecht, en de eventuele overtredingen hierop die kunnen worden aangekaart bij de BMA. De verdere ontwikkeling van het communicatiebeleid van de BMA zal hierbij het grootste speerpunt van 2025 vormen, met onder andere de aanstelling van een communicatieverantwoordelijke, de herziening van de visuele identiteit met een uniforme huisstijl, en hierbij aansluitend de vernieuwing van de communicatiekanalen waaronder de lancering van een nieuwe website en de zichtbaarheid van de BMA op sociale mediakanalen. Zo zal de BMA haar beleidsaanbevelingen en realisaties sneller en duidelijker kunnen communiceren aan alle belanghebbenden, waaruit moet blijken dat het mededingingsrecht toegankelijk is voor iedereen en ten dienste staat van de ondernemingen en burgers in alle sectoren van de economie.

De Autoriteit zal voorts in het kader van haar advocacy-beleid verder inzetten op een verhoogde transparantie omtrent haar handhavingsbeleid ten aanzien van haar stakeholders. Dit kan onder meer de vorm aannemen van informele adviezen of contacten (via de Voorzitter en/of het Auditoraat) wanneer er nieuwe vragen opduiken inzake de toepassing van het mededingingsrecht, maar evenzeer door de publicatie van de hoger vernoemde beleidsrichtlijnen, en door haar aanwezigheid op diverse fora (op conferenties, vormingen of colloquia) om informeren en uitwisselen omtrent de toepassing van mededingingsregels.

Bijlage: Analysekader voor het bepalen van prioritaire dossiers

Met het oog op een optimaal gebruik van haar middelen zal de BMA haar interventies concentreren op zaken waar het verwachte positieve effect van haar interventies 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 kartelafspraken, verticale restricties en misbruiken van machtspositie en economische afhankelijkheid;
- tussen de zaken die toelaten om binnen een relatief korte periode te worden afgerond en deze 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 die bijzondere risico's of inbreukpraktijken inhouden.

Zoals ook bij andere mededingingsautoriteiten het geval is, houdt de BMA rekening met 4 factoren om het belang van een zaak in te schatten:

- **Impact** – De Autoriteit zal een evaluatie maken van de potentiële schade die de vermeende inbreuk heeft veroorzaakt in de sector in kwestie. Hierbij wordt niet enkel gekeken naar het directe effect op de prijszetting, maar eveneens op niet-prijsparameters, zoals de kwaliteit van het product, de dienstverlening aan de consument of innovatie-inspanningen. Ze zal bij de beoordeling ook rekening houden met diverse indirecte effecten, zoals het ontradingseffect van andere inbreuken in aanverwante sectoren, en het effect op de gehele betrokken waardeketen.
- **Strategisch belang** – Een onderzoek opstarten naar een vermeende inbreuk kan voor de BMA van strategisch belang zijn wanneer zij de sector, waar de vermeende inbreuk is gepleegd, als prioritair beschouwt (zie hierboven de olijsting van prioritaire sectoren voor 2025), of wanneer ze een interpretatie van het mededingingsrecht wil verduidelijken en de zaak een precedentswaarde kan hebben. Wanneer de BMA 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 naar 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, alsmede met de kalender van alle lopende onderzoeken.