

Mededingingsrecht

Mededingingsbeleid in de storm

Jacques STEENBERGEN

Directeur generaal van de Algemene directie Mededinging
Buitengewoon hoogleraar aan de rechtsfaculteit van de KU Leuven

Het mededingingsbeleid tracht door een verbeteren van de werking van de markt bij te dragen tot een duurzame ontwikkeling van markten in België. Deze missie is zeker niet minder relevant in periodes van economische crisis.

I. Eerste bedrijf: mededingingsbeleid en inflatiebestrijding

Het prioriteitenbeleid geeft traditioneel voorrang aan zaken in functie van:

- i) hun impact op de economie en het concurrentieklimaat in België,
- ii) hun nuttig effect voor consumenten,
- iii) hun haalbaarheid (de waarschijnlijkheid dat voldoende bewijzen zullen worden gevonden).

In de periode van versnellende inflatie die wij kenden in het tweede semester van 2007 en de eerste drie kwartalen van 2008 ging de aandacht wat het eerste criterium betreft onvermijdelijk vooral naar inflatie. Inflatiecijfers moeten volgens ons samen beoordeeld worden met het prijspeil van goederen en diensten en in vergelijking met onze buurlanden. Onze aandacht gaat daarom vooral naar de productgroepen en diensten:

- iv) waarvan de prijzen bovengemiddeld stijgen zonder duidelijke verklaring,
- v) waarvan de eindprijs stijgt terwijl de grondstoffenprijzen dalen, zonder duidelijke verklaring,
- vi) waarvan de prijs in België merkbaar hoger is dan in ons omringende landen, zonder duidelijke verklaring (vooral regionale prijspeilverschillen in open markten kunnen een aanwijzing zijn voor mededingingsverstoringen),
- vii) en in het bijzonder naar een bescherming van een onvervalste prijsvorming voor de goedkopere producten en distributiekanaalen.

§1. Inflatieanalyse

Uit een interne analyse van de Algemene directie Statistiek bleek duidelijk dat de aardolie-, melk-, eieren- en graanproducten probleemproducten waren. Ondanks de publieke perceptie, maar bevestigd door onderzoek in toen lopende zaken en een studie van de Nationale Bank¹, gold dat in 2007 niet voor gas en elektriciteit.

Wij meenden dat de kans dat de Mededingingsautoriteit een merkbare invloed kon hebben op de prijs van aardolieproducten in België verwaarloosbaar was. In 2008 zijn gas- en elektriciteit wel belangrijke inflatiefactoren geworden. Maar mededingingsrechtelijke klachten betreffen inzake gas en elektriciteit meer eventuele *price squeeze* praktijken van de traditionele leverancier ten aanzien van alternatieve leveranciers dan overdreven prijzen of prijsafspraken. Prioriteit geven aan deze aspecten is niet van aard de inflatiedruk te verminderen. Prioriteit is wel gegeven aan praktijken die de liberalisering van de markt

¹ Onze bevindingen sporen met de vaststellingen van de Nationale Bank (Het inflatieverloop in België: een NBB analyse op vraag van de federale regering, *Economisch tijdschrift*, speciale editie april 2008, 4-6 en bijlage C).

kunnen verstoren zoals ongeoorloofde klantenbinding door eventueel te lang lopende contracten, maar op dit punt loopt een zaak van de Europese Commissie waar wij na hun uitspraak op in zullen spelen.

Verder werd beslist voorrang te geven aan de voedings- en andere courante consumptieproducten. De dienst sector- en markt monitoring in de Algemene directie Economisch potentieel werd vezocht om uitgaande van de analyses van de Nationale Bank² en de Algemene directie Statistiek een aantal gegevens verder te onderzoeken. De regering vroeg bovendien ook om een studie inzake melk en vleesproducten. De studie van de melkprijzen is inmiddels beschikbaar op de website van de FOD Economie, en de studie van de vleesprijzen zal (bij het schrijven van deze bijdrage) binnenkort beschikbaar zijn.

De resultaten kunnen inzake inflatieverloop worden samengevat als volgt:

- In de periode 2006-2007 stegen voedingsprijzen in België sneller dan in de buurlanden (+5,3% in België en +4,1 in de buurlanden),
- Dit gold in de periode tot maart 2008 met name voor brood en deegwaren, vlees, oliën en vetten, vis, suikerwaren en snoepgoed,
- De prijzen van andere verse voedingsproducten dan vis stegen in België niet sneller dan in de buurlanden.

Ook toen in het tweede semester van 2008 de inflatie snel terugliep, bleef voeding (processed food products) een koploper, met een bijzondere zorg inzake voedingsoliën. Aan de dienst marktmonitoring werd daarom een nadere analyse gevraagd (prijsvergelijking met buurlanden en impact voor Belgische economie).

Uit contacten met consumentenvertegenwoordigers bleek, overigens niet verrassend, dat consumenten slechts van een beperkt aantal producten de prijs kennen, en prijs- en koopkracht ontwikkelingen extrapoleren vanuit de gepercipieerde prijsontwikkelingen. Als erg gevoelige producten werden vernoemd:

- Food: pils in on-trade, friet in frietenkoten, brood, seizoen groenten, aardappelen, steak, gehakt, yoghurt,
- Non-food: GSM verbindingen, diesel, huisbrandolie,

Omdat inflatieperceptie het consumentenvertrouwen niet minder beïnvloedt dan de reële inflatie, en consumentenvertrouwen een belangrijke invloed heeft op de economische ontwikkeling, willen wij bij het bepalen van prioriteiten zo mogelijk aandacht geven aan deze producten.

§2. Concrete acties

1) Brood en de broodketen:

- Inzake bakkerijen in Vlaanderen werd al een vervalsing van de mededinging vastgesteld in de Beslissing van de Raad voor de Mededinging nr. 2007-I/O-05 van 29 januari 2007 betreffende de zvw Fedoba.

² Zie inzake voedingsmiddelen de bijlagen D en E.

- Er loopt een grensoverschrijdend onderzoek inzake maaldrierijen waartoe in een van de buurlanden het initiatief werd genomen en in de marge van onze medewerking aan dat onderzoek is ook een Belgisch dossier geopend.
- 2) Elektriciteit:
 - Er loopt een onderzoek van de Europese Commissie over de duur van bepaalde elektriciteitscontracten in België. Afhankelijk van de beslissing die de Commissie zal nemen zullen wij beslissen over aanvullende maatregelen.
- 3) Grootdistributie (supermarkten):
 - Er loopt een onderzoek van de Belgische mededingingsautoriteit inzake de distributie van zorgproducten.
 - Er is nadien een vergelijkbaar onderzoek opgestart door de Europese Commissie inzake de distributie van detergents.
 - Het verder te vermelden onderzoek over suikerwaren en snoepgoed betreft gelijkaardige distributieproblemen.
- 4) Suikerwaren en snoepgoed:
 - Er loopt een grensoverschrijdend onderzoek van de Europese Commissie waaraan wij in 2008 al actief meewerkten,
- 5) Telecom (GSM verbindingen):
 - Er is in één zaak betreffende deze diensten al een verslag neergelegd bij de Raad.
 - Er loopt ook een ander onderzoek betreffende de prijs van deze diensten.
- 6) Frietten:
 - Na indicaties dat er een probleem kon zijn inzake prijscoördinatie betreffende frieten werd een informeel kartelonderzoek geopend dat werd afgesloten met een akkoord met de sectorvereniging om de oorzaken van de indruk ter zake weg te nemen.

II. Tweede bedrijf: mededingingsbeleid en de financiële crisis

De financiële crisis interpelleert op de eerste plaats het banktoezicht en de reglementering van financiële producten. De maatregelen die door de overheid werden genomen ten aanzien van banken en spaarders dienden wel mededingingsrechtelijk te worden gescreend. Zij dienden (en dienen) evenwel vooral te worden getoetst aan de (Europese) regels inzake steunmaatregelen. In de mate dat de genomen opties een concentratie impliceerden, hadden de transacties een Europese dimensie in de zin van Verordening 139/2004 en dienden zij dus getoetst te worden aan de Europese regels inzake concentratietoezicht.

De tussenkomsten van de Algemene Directie Mededinging kunnen samengevat worden als volgt:

- de Algemene Directie volgde in overleg met de NMa (de Nederlandse mededingingautoriteit) van nabij de ontwikkelingen inzake overnames en was in de bewuste weekends ter beschikking indien de Commissie overleg wenste met de nationale autoriteiten,

- de Algemene Directie neemt actief deel aan de Europese werkgroepen in verband met de financiële sector,
- de Algemene Directie steunt ten volle, en draagt waar mogelijk bij tot, een constructieve beoordeling van de door de Lidstaten genomen maatregelen,
- de Algemene Directie heeft, met succes, aangedrongen op een fasering van de aanpak van mededingingsproblemen in de financiële sector die rekening houdt met de preciaire toestand van deze sector,
- de Algemene Directie dringt al enige tijd (maar nog niet met veel succes) bij de Europese Commissie aan op een boetebeleid dat meer rekening houdt met een vergoeden van de door inbreuken veroorzaakte schade om de financieringslast van ondernemingen binnen redelijke perken te houden,
- de Algemene Directie heeft er in een aantal zaken (met iets meer succes) op aangedrongen dat het boetebeleid voldoende rekening zou houden met de financiële mogelijkheden van ondernemingen (en dus met de moeilijkheden om in deze crisis bankkredieten te verkrijgen),
- de Algemene Directie heeft er na uitgebreid overleg met stakeholders bij de Europese Commissie op aangedrongen dat het beleid ten aanzien van de autodistributie onzekerheid over concessies zou vermijden in het licht van de moeilijkheden die de betrokken ondernemingen ervaren wanneer zij beroep moeten doen op bankkredieten.

III. Meer algemeen: geloofwaardigheid op proef gesteld

Meer algemeen moeten wij vast stellen dat de inflatie in het tweede semester van 2007 en het eerste semester van 2008 het vertrouwen in de marktwerking en in het mededingingsrecht als beleidsinstrument duidelijk in veel landen heeft aangetast. Door de crisis in de financiële sector is dit vertrouwen bij velen gekelderd. Toch is de overheid tot nu toe bij de aanpak van de crisis meer in de markt gestapt als marktspeler dan als regulator. Ik zie ook geen reden om aan te nemen dat instrumenten zoals prijsreglementering nu beter zullen werken dan in vorige crisissen. Zij bieden soms een kortwerkende pijnstillers. Maar dergelijke maatregelen schuiven aanpassingsproblemen voor ons uit. In vorige crisissen hebben zij meer prijsverhogend en structuurverstarrend gewerkt dan dat zij oplossingen vergemakkelijkten.

Wij moeten wel erkennen dat het mededingingsbeleid de marktwerking niet altijd effectief ondersteunt. Mededingingsautoriteiten moeten om hun geloofwaardigheid te behouden (of misschien zelfs te herstellen) duidelijker inspelen op wat *stakeholders* van hen verwachten.

In dat perspectief kan bij voorbeeld aan de volgende agenda worden gedacht:

- Op de allereerste plaats het ontwikkelen van een instrumentarium voor het effectief bestrijden van *exploitative abuses*. Indien wij daar niet in slagen kan het in een aantal landen zelfs bij dalende prijzen moeilijk blijken om een reactiveren van prijsreglementeringen te vermijden.
- Verdere vooruitgang boeken betreffende het vergoeden van de schade die veroorzaakt is door inbreuken op de mededingingsregels.
- En met het vorige hangt samen dat wij aandacht moeten hebben voor de gecumuleerde impact van schadevergoedingen en de steeds hogere admini-

stratieve boetes - waarbij wij ook voor ogen moeten houden dat de hoogste boetes zijn opgelegd bij recidive en dus in gevallen waarin een vorige sanctie niet volstond om een herhaling te vermijden.

- Na deze crisis zal de concentratiegraad in een aantal sectoren wellicht aanzienlijk zijn toegenomen. Het wordt dus steeds belangrijker dat wij het analyseapparaat voor oligopolistische markten verfijnen.