

# REKENHOF

## **Naar een doeltreffende controle op de restrictieve mededingingspraktijken**

*Opvolgingsaudit*

*Dit verslag is goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof op 7 december 2011 en bezorgd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*

*Het is enkel in elektronische versie beschikbaar op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).*

## Inhoud

Inhoud .....	2
Inleiding.....	3
1 Context.....	4
1.1 Vrijwaring van de economische concurrentie.....	4
1.2 Samenstelling van de mededingingsautoriteit.....	4
1.3 Evolutie van de mededingingsautoriteit sinds 1991 .....	5
2 Audits van het Rekenhof.....	7
2.1 Audit van 2006 .....	7
2.2 Opvolgingsaudit.....	7
3 Resultaten van de opvolgingsaudit .....	9
3.1 Activiteiten en organisatie van de mededingingsautoriteit.....	9
3.2 Aantal dossiers en onderzoekstermijnen .....	12
3.3 Organisatie van de onderzoeken .....	14
4 Conclusies en aanbevelingen.....	18
4.1 Conclusies.....	18
4.2 Aanbevelingen.....	21
5 Standpunt van de Raad, van het auditoraat en van de directeur- generaal van de Algemene Directie Mededinging.....	23
5.1 Standpunt van de Raad voor de Mededinging .....	23
5.2 Standpunt van het auditoraat van de Raad voor de Mededinging.....	23
5.3 Standpunt van de Algemene Directie Mededinging .....	23
6 Standpunt van de minister voor Ondernemen en Administratieve Vereenvoudiging .....	24

## Inleiding

In juni 2006 publiceerde het Rekenhof een onderzoeksverslag over de activiteiten van de organen die in België de concurrentie ('mededinging') moeten vrijwaren<sup>1</sup>.

In het verslag stelde het Rekenhof onder meer vast dat het onderzoek van de dossiers over 'restrictieve mededingingspraktijken' (concurrentiebepurende praktijken, zoals prijsafspraken, misbruik van machtspositie...) onvoldoende werd opgevolgd. Het merkte ook op dat de behandelingstermijnen vaak meer dan zeven jaar bedroegen na de ontvangst van de klacht. Bovendien was er maar één enkele straf uitgesproken. Het Rekenhof wees er daarnaast op dat een echt concurrentiebeleid ontbreekt met doelstellingen in termen van marktefficiëntie dat steunt op analyses van de activiteiten in de economische sectoren.

Het Rekenhof heeft een opvolgingsaudit uitgevoerd om te onderzoeken in hoeverre met de aanbevelingen uit 2006 rekening is gehouden.

De wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging is een aantal keer gewijzigd om de mededingingsautoriteit zich te laten toeleggen op de concurrentiebepurende praktijken.

De Raad voor de Mededinging heeft de achterstand bij de verwerking van dossiers ingelopen en straffen uitgesproken voor concurrentiebepurende praktijken. Het Rekenhof is echter van oordeel dat met bijkomende maatregelen de beschikbare middelen voor de onderzoeken beter zouden kunnen worden gebruikt en geleid. Die maatregelen zijn nodig om sneller meer dossiers voor de Raad te brengen.

---

<sup>1</sup> Rekenhof, *Naar een doeltreffende controle op de restrictieve mededingingspraktijken*, verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juni 2006. Ter beschikking op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

## **1 Context**

### **1.1 Vrijwaring van de economische concurrentie**

De Staat ziet erop toe dat de economische concurrentie niet gehinderd wordt door anticoncurrentieel gedrag. Daartoe worden bedrijfsconcentraties van enige omvang (overnames of fusies) preventief gecontroleerd en concurrentiebeperkende praktijken zoals prijsafspraken of misbruik van machtsposities bestraft.

Dat beleid past o.m. in het kader van artikel 101 en 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (gemeenschappelijke concurrentieregels voor ondernemingen).

### **1.2 Samenstelling van de mededingingsautoriteit**

De instantie die in België toeziet op de concurrentie (de 'mededingingsautoriteit') bestaat op dit moment uit de Raad voor de Mededinging, het auditoraat en de Algemene Directie Mededinging. Die drie organen maken administratief deel uit van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie (hierna: de FOD Economie).

In 2010 werd ongeveer 4,5 miljoen euro aan kredieten vastgelegd voor de bezoldiging en werking van de mededingingsautoriteit. Kunnen beschikken over een mededingingsautoriteit die goed werk levert, overstijgt qua belang echter ruimschoots de omvang van dat budget omdat de geboekte resultaten een impact kunnen hebben op de economische efficiëntie.

#### **1.2.1 Raad voor de Mededinging**

De Raad voor de Mededinging is een administratief rechtscollege dat de geschillen behandelt over het recht op mededinging. Het gaat om objectieve geschillen: de Raad noch de onderzoeksorganen zijn gebonden door een vordering van een eiser. De Raad stelt overtredingen vast en legt straffen op. Hij kan bevelen dat de overtredingen worden stopgezet. De voorzitter van de Raad kan ook voorlopige maatregelen nemen.

De Raad bestaat uit de algemene vergadering, het auditoraat en de griffie.

#### **1.2.2 Algemene vergadering**

De algemene vergadering telt twaalf raadsleden, zes permanente leden en zes occasionele leden, met een hernieuwbaar mandaat van zes jaar. Ze beslist op basis van de gemotiveerde beslissingen van het auditoraat.

#### **1.2.3 Auditoraat**

Het auditoraat leidt de onderzoeken en bezorgt opdrachtbevelen aan de ambtenaren van de Algemene Directie Mededinging. Het stelt de

dossiers aan de Raad voor en ziet erop toe dat de beslissingen ervan worden uitgevoerd. Het telt zes à tien auditeurs.

Het auditoraat kan, op straffe van een boete en binnen de termijn die het oplegt, bij de partijen of bij derden alle inlichtingen of getuigenissen opvragen die het nuttig acht. Het kan documenten in beslag nemen of verzegelen, zo nodig onder dwang. Het kan ook deskundigen aanstellen en hun opdracht afbakenen.

Het auditoraat kan klachten en verzoeken voor voorlopige maatregelen seponeren met een gemotiveerde beslissing (maar het is mogelijk om tegen die beslissing in beroep te gaan bij de Raad). Het spreekt zich ook uit over aanvragen tot vertrouwelijkheid van stukken die partijen indienen.

Voor de concurrentiebeperkende praktijken hebben de auditeurs de volgende taken:

- klachten en verzoeken tot voorlopige maatregelen in ontvangst nemen;
- de onderzoeken leiden en organiseren, na een klacht of op eigen initiatief;
- toezien op de uitvoering van de beslissingen van de Raad;
- de ambtenaren van de Algemene Directie Mededinging bevelen bepaalde opdrachten uit te voeren;
- een met redenen omkleed rapport opstellen en bij de Raad indienen;
- klachten en verzoeken tot voorlopige maatregelen seponeren;
- zich uitspreken over de verzoeken tot vertrouwelijke behandeling van de stukken;
- de mededingingsautoriteit vertegenwoordigen in het kader van bezwaarschriften voor andere rechtbanken.

Het beslist tot slot of een zaak onderzocht moet worden, hetzij na een klacht, hetzij op eigen initiatief.

#### 1.2.4 Algemene Directie Mededinging

De Algemene Directie Mededinging van de FOD Economie zoekt en onderzoekt ondermeer bedrijfsconcentraties en concurrentiebeperkende praktijken. Dat doet ze onder het gezag van het auditoraat.

Bovendien zorgt ze ook voor de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het concurrentiebeleid in België. Ze bereidt ook de wet- en regelgeving over economische concurrentie voor.

De algemene directie telt drie leidende ambtenaren, een dertigtal attachés (onderzoekers) en ondersteunend personeel.

### 1.3 Evolutie van de mededingingsautoriteit sinds 1991

De organisatie en de opdrachten van de autoriteit die de economische concurrentie moet vrijwaren, vloeit voort uit evoluties die zijn opgetreden sinds de wet van 1991.

### 1.3.1 Wet van 1991

De wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging trad in werking op 1 april 1993. Hij richtte een administratief rechtscollege (de Raad) en een onderzoeksorgaan op (de Dienst voor de Mededinging van de FOD Economie).

In zijn 155<sup>e</sup> Boek (1998-1999)<sup>2</sup> maakte het Rekenhof de balans op van de werking van die organen. Het stipte onder meer aan dat de wet maar gedeeltelijk werd uitgevoerd, dat de doelstellingen ervan niet werden bereikt en dat de opgerichte autoriteit niet kon garanderen dat klachten binnen een redelijke behandelingstermijn zouden worden verwerkt.

### 1.3.2 Wet van 1999

Om de tekortkomingen in de werking van de mededingingsautoriteit weg te werken, werd de wet van 26 april 1999 goedgekeurd. Die richtte een korps van verslaggevers op die de dossiers moesten onderzoeken en voorstellen aan de Raad.

De symptomen van een gebrekkige werking verdwenen echter niet, ook niet na de versterking van het personeel (cf. artikels in de pers, ontslag van de voorzitter van de Raad, parlementaire vragen enz.). De betrokkenen haalden drie elementen aan als verklaring: de zware werklast voor dossiers over bedrijfsconcentraties, het gebrek aan middelen en de zware procedure.

### 1.3.3 Wetten van 2006 en 2009

Op 20 mei 2005 keurde de ministerraad een voorontwerp van wet goed dat de werking van de Raad en van het korps van verslaggevers moest moderniseren. In december 2005 werd dan een wetsontwerp voorgelegd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Nadat het tijdens de parlementaire bespreking was opgesplitst, leidde dit ontwerp tot de wet tot oprichting van de Raad voor de Mededinging en de wet tot bescherming van de economische mededinging, beide van 10 juni 2006.

De wet van 2006 versterkt de samenstelling van de Raad en vereenvoudigt de bevoegdheden ervan en de procedure. Ze vormt het korps van verslaggevers (een onderdeel van de Dienst voor de Mededinging) om tot een auditoraat dat verbonden is aan de Raad, en ze verleent een wettelijke grondslag aan de *clementieregeling* die voortvloeit uit het Europese gemeenschapsrecht. Via die clementieregeling kunnen bedrijven die meewerken om informatie over illegale praktijken te bezorgen, minder zwaar worden bestraft.

De wet tot bescherming van de economische mededinging werd vervolgens gecoördineerd op 15 september 2006 en daarna gewijzigd door de wet van 6 mei 2009 houdende diverse bepalingen.

---

<sup>2</sup> Rekenhof, "Werking van de Raad en de Dienst voor de Mededinging", 155<sup>e</sup> Boek, Deel I, p.368-383. Ter beschikking op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

Die laatste wijzigingen gingen vooral over de omvorming van de Dienst voor de Mededinging tot een Algemene Directie Mededinging en verschaften het auditoraat de mogelijkheid om een klacht of verzoek bij gemotiveerde beslissing te seponeren.

## **2 Audits van het Rekenhof**

### **2.1 Audit van 2006**

Tussen oktober 2005 en juni 2006 (m.a.w. tijdens het parlementair onderzoek van het al vernoemde wetsontwerp) heeft het Rekenhof de werking van de organen voor de mededinging onderzocht.

In zijn verslag van juni 2006 stelde het Rekenhof vast dat er onvoldoende dossiers werden behandeld, zowel tijdens de fase van het onderzoek als op het niveau van de Raad. De verwerkingstermijnen waren te lang en zelfs contraproductief, aangezien meer dan 50 % van de beslissingen meer dan zeven jaar na ontvangst van de klacht was genomen. Het Rekenhof had ook vastgesteld dat op tien jaar tijd slechts één enkele straf uitgesproken was.

Het Rekenhof was van oordeel dat de Belgische mededingingsautoriteit door de wetsherziening in 1999 en de indienstneming in 2000 en in 2004 nochtans over een capaciteit beschikte waarmee ze sneller en efficiënter meer dossiers over concurrentiebeperkende praktijken zou moeten kunnen behandelen.

Een actiever beheer van de dossiers zou volgens het Rekenhof al tot betere resultaten moeten leiden en de markt zou een duidelijk signaal moeten krijgen door de concurrentiebeperkende praktijken binnen redelijke termijnen te behandelen en door beslissingen die een voorbeeldfunctie uitstraalden.

### **2.2 Opvolgingsaudit**

#### **2.2.1 Motief**

In zijn economische studie van België van 2009 stipt de OESO aan dat de onafhankelijkheid van de Belgische mededingingsautoriteit weliswaar versterkt is, maar dat het nog altijd om een algemene directie van de FOD Economie gaat en dat de regering bepaalt hoeveel middelen die directie toegewezen krijgt<sup>3</sup>. Volgens de OESO moet die toestand van nabij worden opgevolgd, vooral dan de mate van onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid van de autoriteit. Volgens de OESO heeft een efficiënte mededingingsautoriteit passende middelen nodig. Die zijn echter vrij beperkt in vergelijking met andere kleine economieën en blijken ontoereikend om de hangende dossiers te verwerken, om te

---

<sup>3</sup> OESO, *Études économiques de l'OCDE, Vol. 2009/12, Belgique, juillet 2009*, p. 17-18 en 127-154 (vertaling Rekenhof). Een Franse samenvatting is ter beschikking op <http://www.oecd.org/dataoecd/45/61/43248350.pdf>.

reageren op de beroepen bij de rechtbanken en te anticiperen, bijvoorbeeld door marktstudies uit te voeren<sup>4</sup>.

In zijn algemene beleidsnota 2010 heeft de minister voor Ondernemen en Vereenvoudigen zich er overigens toe verbonden de productiviteit van het auditoraat op te schroeven, zoals het Rekenhof had gevraagd, door enerzijds een monitoringsysteem uit te bouwen om de behandelingstermijnen in te korten en anderzijds de Algemene Directie Mededinging te versterken. Hij benadrukt dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan de behandeling van de dossiers binnen een redelijke termijn, waarbij de economische spelers een efficiënt antwoord krijgen<sup>5</sup>.

### 2.2.2 Draagwijdte en onderzoeksmethode

Het Rekenhof heeft de evolutie onderzocht van de activiteiten van de mededingingsautoriteit sinds zijn audit van juni 2006.

Daartoe heeft het Rekenhof de dossiers onderzocht die geopend werden sinds 2004, en ook de beslissingen en de verslagen sinds 2005. Op basis daarvan heeft het de verwerkingstermijnen berekend, alsook het aantal zaken dat de onderzoeksorganen en de Raad voor de Mededinging hebben behandeld. Vervolgens heeft het die cijfers vergeleken met die uit 2006.

Aangezien de werklast voor het onderzoek naar bedrijfsconcentraties sterk verminderd is en geen aanleiding meer gaf tot specifieke moeilijkheden in 2006, heeft het Rekenhof alleen de concurrentiebeperkende activiteiten onderzocht. Deze werklast kan op dit moment worden geraamd op 10 à 15 procent van de totale werktijd van de auditeurs.

De conclusies die het Rekenhof heeft opgesteld, zijn gebaseerd op de beschikbare informatie tot 1 februari 2011.

Het Rekenhof heeft zijn voorontwerp van verslag voorgelegd aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Economie, de voorzitter van de Raad voor de Mededinging, de auditeur-generaal van de Raad voor de Mededinging en aan de directeur-generaal van de Algemene Directie Mededinging, om naar hun reacties te peilen. Het ontwerpverslag werd voorgelegd aan de minister voor Ondernemen en Vereenvoudigen.

### 2.2.3 Tegensprekelijke procedure met de betrokken administraties

De organen die samen de Belgische mededingingsautoriteit vormen, hebben elk hun standpunt over het voorontwerp van verslag geformuleerd: de algemene vergadering van de Raad voor de

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 17.

<sup>5</sup> *Parl.St.* Kamer, 5 november 2009, DOC 52 2225/011, Beleidsnota Ondernemen en Vereenvoudigen, p. 8.



Mededinging per brief van 14 september 2011, het auditoraat van de Raad per brief van 9 september 2011 en de Algemene Directie Mededinging per brief van 16 september 2011.

#### 2.2.4 Tegensprekelijke procedure met de minister voor Ondernemen en Administratieve Vereenvoudiging

De minister voor Ondernemen en Administratieve Vereenvoudiging heeft in een brief van 4 november 2011 geantwoord op het ontwerpverslag dat het Rekenhof hem had toegestuurd op 5 oktober 2011.

### 3 Resultaten van de opvolgingsaudit

#### 3.1 Activiteiten en organisatie van de mededingingsautoriteit

##### 3.1.1 Raad voor de Mededinging

In zijn verslag van 2006 had het Rekenhof vastgesteld dat de Raad sinds zijn oprichting in 1993 58 beslissingen over concurrentiebeperkende praktijken had genomen: 30 daarvan concludeerden dat de feiten verjaard waren en 28 waren beslissingen ten gronde. Daarvan was er maar één die een concurrentiebeperkende praktijk bestrafte.

Tien van die 28 beslissingen ten gronde waren uitgesproken na meer dan drie jaar na het einde van het onderzoek. In zijn antwoord op de initiële audit had de voorzitter van de Raad één jaar als redelijke termijn genoemd voor het behandelen van een dossier en twaalf tot achttien maanden voor meer complexe zaken.

Het Rekenhof constateerde ook dat achttien dossiers al langer dan één jaar aan de Raad waren voorgelegd zonder dat er een kamer was aangesteld die ze moesten behandelen.

Ondertussen is de Raad uitgebreid. Het aantal permanente leden werd opgetrokken van vier tot zes, wat het makkelijker maakt om de kamers samen te stellen. Bovendien heeft de wet van 2006 het auditoraat bevoegd gemaakt om klachten te seponeren. Het kan voortaan ook uitspraak doen over verzoeken om vertrouwelijk om te gaan met bepaalde gegevens, en ook dat verlicht het werkvolume van de Raad.

De opvolgingsaudit van het Rekenhof wijst uit dat de Raad sinds 2005 57 beslissingen heeft uitgesproken over concurrentiebeperkende praktijken. In 25 daarvan oordeelde de Raad dat de feiten waren verjaard<sup>6</sup>, de overige 32 ingingen op de grond van de zaak. Van die 32 werden in 12 gevallen overtredingen vastgesteld.

De gemiddelde termijn die de Raad nodig heeft om uitspraak ten gronde te doen in dossiers over concurrentiebeperkende praktijken bedraagt

---

<sup>6</sup> Het ging om de dossiers die waren ingediend bij de Raad vóór het auditoraat de bevoegdheid kreeg om een zaak te seponeren.

301 dagen na de indiening van het rapport van het auditoraat. Die termijn overschreed bovendien nooit anderhalf jaar, zodat de norm van de redelijke termijn de voorbije jaren dus werd nageleefd.

De voorzitter van de Raad controleert voortaan ook op regelmatige tijdstippen hoe het staat met de hangende zaken. Nog maar vijf dossiers die sinds 2005 zijn ingediend, wachten op behandeling en daarvan is er geen enkel dat meer dan één jaar op de rol is ingeschreven.

De Raad merkt in zijn antwoord op dat zijn personeelsformatie sinds ettelijke maanden niet is opgevuld en dat de taalpariteit, evenmin als de pariteit tussen juristen en economen, niet meer in acht worden genomen. De Raad is van oordeel dat zijn werking zou kunnen worden verbeterd door raadsleden voor de vacante betrekkingen te benoemen.

De Raad wordt bovendien geconfronteerd met veel ingewikkelde procedure-incidenten en met bezwaarschriften voor andere rechtbanken. Deze evolutie heeft gevolgen voor de behandelingstermijn van de zaken.

### 3.1.2 Auditoraat

De wet van 2006 heeft het aantal auditeurs van (minimum) zes op (maximum) tien gebracht. In 2010-2011 telde het auditoraat bij de Raad voor de Mededinging acht leden (twee meer dus dan bij de initiële audit).

In 2006 wees het Rekenhof op de noodzaak de onderzoeken actiever te beheren. Het beval aan prioriteiten vast te stellen en die regelmatig te evalueren. Daarnaast moesten de dossiers regelmatig worden opgevolgd.

Inmiddels bepaalt de wet van 10 juni 2006 dat de prioriteiten van het toepassingsbeleid van de wet en de volgorde waarin de dossiers worden behandeld, worden vastgelegd tijdens vergaderingen van het auditoraat die worden voorgezeten door de leidend ambtenaar van de Algemene Directie Mededinging. Een samenwerkingsprotocol tussen de directeur-generaal en het auditoraat regelt de organisatie daarvan.

Die vergaderingen zijn maandelijks. De directeur-generaal en het auditoraat evalueren er de dossiers die in aanmerking komen voor een onderzoek. Dat gebeurt op basis van het belang dat ze vertegenwoordigen.

Bij een eerste onderzoek worden de weinig belangrijke onderwerpen geschrappt. Vervolgens worden de overblijvende dossiers toevertrouwd aan een auditeur die een voorstudie moet maken. Bij het einde daarvan wordt de prioriteit bepaald die het onderzoek moet krijgen. Onderzoeken die niet prioritair worden geacht, worden niet afgesloten maar kunnen worden heropend als de markttoestand of de beschikbare middelen verandert.

Het aantal dossiers dat voor verdere actieve behandeling wordt aangewezen, wordt in ruime mate bepaald door de beschikbare

middelen bij én het auditoraat én de Algemene Directie Mededinging. De prioriteiten kunnen altijd worden herzien.

Tegelijk volgt het auditoraat op of de dossiers binnen de termijn worden afgehandeld. De directeur-generaal, die de minister vertegenwoordigt, heeft als rol mee de prioriteiten te bepalen. Het voeren van de onderzoeken behoort tot de bevoegdheid van het auditoraat. De onafhankelijkheid daarvan wordt gewaarborgd doordat het verbonden is aan de Raad. Concreet worden de onderzoeken daarna toevertrouwd aan onderzoekers van de Algemene Directie Mededinging.

De Raad en het auditoraat onderstrepen in hun antwoorden dat ze een communicatiebeleid hebben opgezet om hun rol meer bekendheid te geven en om de concurrentie bij de economische actoren te bevorderen via de verspreiding van persmededelingen.

### 3.1.3 Algemene Directie Mededinging

De algemene directie bestaat uit een directeur-generaal, twee leidende ambtenaren, een dertigtal attachés (de onderzoekers) en ondersteunend personeel.

In een akkoord tussen de directeur-generaal en de auditeurs werd een verdeelsleutel voor de werktijd van de agenten afgesproken, waarbij ze 40 % besteden aan de eigen opdrachten van de algemene directie en 60 % aan de onderzoeken. De auditeurs leiden de onderzoeken maar oefenen geen enkel hiërarchisch gezag uit op de agenten die met hen samenwerken.

De algemene directie is in haar antwoord van oordeel dat in de praktijk minder dan 20 % van de werktijd wordt besteed aan Europese en informele dossiers, aan *advocacy* of aan vormingen. De berekening van het auditoraat levert een ander resultaat op. Bij gebrek aan gegevens om die verhouding objectief te kunnen bepalen, heeft het Rekenhof de werktijdverdeling zelf niet kunnen inschatten.

De directeur-generaal van de Algemene Directie Mededinging heeft sinds zijn benoeming een beleid ter voorkoming van concurrentiebeperkende praktijken gevoerd. Er worden informele contacten gelegd met de marktactoren om te vermijden dat dergelijke praktijken tot ontwikkeling zouden komen. Door dat beleid krijgen de onderzoeken, beslissingen en straffen een grotere preventieve en ontradende impact.

In april 2010 heeft de algemene directie een *chief economist* in dienst genomen om de toestand van de concurrentie te evalueren en steun te bieden bij de uitwerking van een beleid van toezicht op de markt.

Het is te vroeg om de inbreng van de *chief economist* te evalueren. De Algemene Directie Mededinging heeft sindsdien ook een nieuwe economische expert in mededinging in dienst genomen.

De strijd tegen concurrentiebeperkende praktijken blijft voortaan overigens niet meer beperkt tot het behandelen van klachten en het uitvoeren van onderzoeken op eigen initiatief. Het Europese clementieprogramma dat in 2005 werd opgestart, voorziet in de volledige of gedeeltelijke vrijstelling van geldboeten voor ondernemingen als ze ongeoorloofde kartels waarvan ze deel uitmaakten, aangeven.

In het kader van dat programma heeft het auditoraat van de Raad meerdere aangiften geregistreerd die stevige grondslagen hebben opgeleverd om onderzoeken op te starten die tot beslissingen ten gronde en tot straffen leiden.

De mededingingsautoriteit krijgt ook informatie die de Europese Commissie in andere landen heeft verzameld over verboden praktijken die implicaties kunnen hebben op de Belgische markt.

Bij de FOD Economie vergaren andere diensten informatie over de markten, onder meer over de prijsevolutie, die een symptoom zou kunnen zijn van een gebrek aan concurrentie. Die informatie zou kunnen uitmonden in indicatoren van risico's op concurrentievervalsing. De Algemene Directie Mededinging gebruikt ze echter enkel om de economische context op te volgen.

Het Rekenhof is van oordeel dat de informatie die de FOD Economie in het kader van zijn andere opdrachten, o.m. de opvolging van de prijzevolutie, vergaart, zou moeten worden gebruikt om abnormale toestanden op bepaalde markten op te sporen.

De Algemene Directie Mededinging benadrukt in haar antwoord dat er aanzienlijke inspanningen werden gedaan om voordeel te halen uit de analyses van de FOD Economie, en om bijkomende analyses te laten maken. Een eerste sectorstudie had betrekking op de oorzaken van de prijsverschillen tussen België en Nederland voor voedingsproducten die in de supermarkt worden verkocht. Deze studie is het rechtstreeks gevolg van het jaarverslag van het Prijzenobservatorium.

## **3.2 Aantal dossiers en onderzoekstermijnen**

### **3.2.1 Aantal dossiers**

Tussen 2005 en februari 2011 heeft het auditoraat van de Raad 95 dossiers afgesloten. 57 ervan werden geseponeerd (met inbegrip van de verjaarde zaken), voor de 38 overige werd een verslag bij de Raad ingediend. In 13 van die verslagen werd de verjaring<sup>7</sup> vastgesteld, de overige 25 behandelden concurrentiebeperkende praktijken ten gronde.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat 75 van de 102 dossiers (73,5 %) die sinds 2004 geopend werden, al meer dan drie jaar in behandeling zijn. Minder dan een derde ervan is onderzocht. Volgens het auditoraat van

---

<sup>7</sup> Het gaat om dossiers die werden geopend voordat de seponeringsbevoegdheid van de Raad aan het auditoraat werd overgedragen.

de Raad worden de dossiers waarvan het onderzoek niet kon worden voortgezet, niet geseponeerd omdat de wettelijke vereiste om dergelijke beslissingen te motiveren, zoveel werk vergt.

Terwijl een significante inspanning werd geleverd om de achterstand weg te werken, is het Rekenhof van oordeel dat deze toestand het risico inhoudt dat opnieuw een aanzienlijke voorraad van dossiers kan ontstaan.

Het auditoraat beklemtoont dat 21 van de 57 dossiers die werden geseponeerd, om andere reden werden geseponeerd dan verjaring, sommige ingevolge een grondig onderzoek.

Sommige dossiers werden bovendien opzettelijk bevroren om de draad weer op te nemen als er een evolutie optreedt in de markttoestand of op het vlak van het personeelsbestand.

### 3.2.2 Onderzoekstermijn van de dossiers

Het Rekenhof had in 2006 vastgesteld dat aan nagenoeg drie vierde van de dossiers die ten gronde werden behandeld bij de Raad meer dan twee jaar onderzoek voorafgegaan was.

De betrokken diensten vonden toen een onderzoekstermijn van twee jaar een redelijke termijn voor een ingewikkelde zaak.

Het auditoraat van de Raad benadrukt in zijn antwoord dat de termijn van twee jaar een ideale behandelingstermijn is. Deze termijn kan enkel worden geëerbiedigd als de bij het dossier betrokken personeelsleden op post blijven en als er weinig complicaties opduiken (verwikkelingen kunnen ontstaan door de vertrouwelijkheid van de stukken of doordat de ondernemingen juridische procedures instellen).

Volgens het auditoraat bevestigt de vergelijking met andere mededingingsautoriteiten dat een termijn van twee jaar een moeilijk te halen doelstelling blijft, zelfs voor de meest performante autoriteiten.

Het Rekenhof stelt vast dat sindsdien de gemiddelde onderzoekstermijn van de 25 dossiers ten gronde die bij de Raad werden ingediend, is opgelopen tot nagenoeg vier jaar<sup>8</sup>. Slechts in twaalf gevallen, dus minder dan de helft van de dossiers, heeft het onderzoek minder dan drie jaar geduurd. Uit het onderzoek van de cijfers uit 2006 bleek echter dat 41 van de 60 bij de Raad ingediende verslagen (na aftrek van de gevallen van verjaring), d.i. 68 %, werden geredigeerd in minder dan drie jaar.

Uit die vergelijking blijkt dat de onderzoekstermijn sinds 2005 is toegenomen. In 2010 kan echter een verbetering worden vastgesteld,

---

<sup>8</sup> Sommige dossiers werden buiten beschouwing gelaten voor de berekening van het gemiddelde omdat niet alle gegevens beschikbaar waren.

aangezien drie van de vijf bij de Raad ingediende verslagen werden geredigeerd in minder dan twee en een half jaar.

Het auditoraat merkt in zijn antwoord op dat de 25 dossiers ten gronde waarvan sprake, allemaal dossiers zijn waarbij overtredingen op de wetgeving werden vastgesteld, terwijl de 41 dossiers die vóór 2006 werden ingediend, vooral betrekking hadden op seponeringsvoorstellen. De vergelijking moet dus worden gerelativeerd, zelfs al blijft de behandelingstermijn van de dossiers hoe dan ook een verbeterpunt.

De onderzoeksorganen schrijven de langere termijnen toe aan de volgende factoren:

- onvoldoende en te weinig gekwalificeerd personeel bij de Algemene Directie Mededinging om het auditoraat bijstand te verlenen bij de onderzoeken;
- de complexiteit van de dossiers;
- het gebruik van alle mogelijke proceduremiddelen door de partijen;
- de overdracht van het onderzoek van aanvragen over de vertrouwelijkheid van gegevens van de Raad naar het auditoraat.

Het Rekenhof stelt vast dat het auditoraat, dat zes personeelsleden telde, pas in 2009 versterking kreeg door de indienstneming van drie auditeurs. Gelet op de onderzoeksduur hebben die auditeurs nog geen verslagen kunnen redigeren. Een auditeur werd bovendien bij de beleidscel van een minister gedetacheerd.

Het auditoraat van de Raad is om die redenen van mening dat een vergelijking met de vroegere toestand niet erg relevant is.

Voor het Rekenhof komt het eropaan de oorzaken van de verlenging van de onderzoekstermijnen te onderzoeken, om zo de nodige hervormingen te kunnen definiëren die nodig zijn om de termijn van twee jaar die als redelijk werd aangenomen, te kunnen respecteren. Het herinnert er ook aan dat de minister voor Ondernemen en Vereenvoudigen in zijn beleidsnota voor het jaar 2010 zich ertoe had verbonden de productiviteit van het auditoraat op te krikken.

### **3.3 Organisatie van de onderzoeken**

#### **3.3.1 Evolutie van de aard van de opdrachten**

Het onderzoek van de dossiers over concurrentiebeperkende praktijken was ten tijde van de audit uit 2006 gebaseerd op het vergaren (door middel van vragenlijsten) van schriftelijke informatie bij de ondernemingen die op de betrokken markten actief zijn.

Sindsdien is het onderzoekswerk geëvolueerd. Daarom gebruikt het auditoraat tegenwoordig meer methodes gebruikt die aanleunen bij gerechtelijke onderzoeken (zoals huiszoekingen en getuigenverhoren) om bewijskrachtige elementen te verzamelen waarmee het goed onderbouwde dossiers aan de Raad kan voorleggen.

Door die evolutie krijgt de functie van onderzoeker een andere inhoud. Voor de onderzoeken zijn nu meer specifieke en gerichte competenties nodig, vooral in het mededingingsrecht. Die overgang vormt een uitdaging voor de onderzoekers, van wie de opleiding hen niet kan hebben voorbereid op die nieuwe eisen.

De mededingingsautoriteit benadrukt dat door de inherente beperkingen van het federaal openbaar ambt de mogelijkheid om nieuw personeel in dienst te nemen dat over de vereiste competenties beschikt, gelimiteerd is. De nieuwe attachés kunnen immers op dit moment niet voornamelijk op basis van een specifiek examen mededingingsrecht in dienst worden genomen. Ze benadrukt bovendien dat de weddeschalen niet erg aantrekkelijk zijn voor kandidaten die beschikken over kwalificaties of ervaring die nuttig is voor het ambt.

De Algemene Directie Mededinging is echter van oordeel dat de medewerkers die tijdens de laatste examens werden aangeworven, voldoening schenken.

### 3.3.2 Werkvolume

Het auditoraat van de Raad stelt dat een auditeur in de loop van een jaar hooguit het onderzoek van twee prioritaire dossiers moet beheren (een ingewikkeld prioritair dossier samen met een ander meer eenvoudig prioritair dossier). Volgens het auditoraat ligt het aantal dossiers dat gelijktijdig loopt tussen vijftien en twintig.

De auditeurs en de onderzoeksploeg staan overigens in voor de opvolging van de dossiers die bij de Raad werden ingediend.

In de maandelijkse vergaderingen van het auditoraat wordt de werkplanning van de prioritaire dossiers opgevolgd. Ze wordt geregeld aangepast om rekening te houden met aanvullende onderzoekswerkzaamheden, de beschikbaarheid van de onderzoekers of de vereisten van de tegensprekelijke procedure met de partijen.

De directeur-generaal is in zijn managementplan van oordeel dat er minstens twee onderzoekers actief moeten bezig zijn met de prioritaire dossiers. Aangezien de dossiers steeds ingewikkelder worden, is het streefdoel om voor elk prioritair onderzoek een ervaren onderzoeker, die een onderzoek autonoom kan voeren, samenwerkt met onderzoekers die over minder bagage beschikken in verband met de mededingingsmateries.

### 3.3.3 Human resources

#### *Mobiliteit*

Ten tijde van de initiële audit waren er 30 onderzoekers. In 2007 bleven er nog slechts 23 over. In 2010 waren er door nieuwe indienstnemeningen weer 31 onderzoekers.

Er is een groot personeelsverloop door de carrièremogelijkheden binnen internationale organisaties.

Sinds 2005 hebben dertien onderzoekers de Algemene Directie Mededinging verlaten (twee zijn auditeurs geworden). Die uitstroom werd gecompenseerd door de instroom van zestien nieuwe personeelsleden, van wie er ondertussen ook drie vertrokken zijn. In vijf jaar tijd is dus nagenoeg de helft van het bestand van onderzoekers vernieuwd.

De Algemene Directie Mededinging wijst er in haar antwoord op dat dat personeelsverloop op zich niet verontrustend is en dat geen daling van de uitstroom moet worden verwacht. Volgens de normen van de Britse mededingingsautoriteit moet er een jaarlijks personeelsverloop van 10 tot 20 % zijn om de human resources op gezonde en duurzame wijze te laten evolueren. Het jaarlijkse personeelsverloop bij de Algemene Directie Mededinging ligt nu lichtjes onder 10 %.

#### *Beschikbare middelen*

In principe worden de onderzoekers volgens een verdeelsleutel 60/40 ingezet voor onderzoekswerk en voor de eigenlijke opdrachten van de algemene directie.

Van de 31 onderzoekers in dienst kunnen er vijf om allerlei redenen niet meer bij de onderzoeken worden betrokken.

Als de 26 beschikbare onderzoekers 60 % van hun werktijd besteden aan onderzoeken, is een equivalent van vijftien onderzoekers voor die activiteiten beschikbaar. Dan is het niet mogelijk minimum twee onderzoekers aan elk prioritair dossier toe te wijzen.

#### *Omkadering*

De onderzoekers vallen onder de organieke hiërarchie van de algemene directie. De directeur-generaal is onder meer verantwoordelijk voor de evaluaties, de opleidingsaanvragen en het toekennen van verlof. In het kader van het onderzoek van dossiers werken ze daarentegen onder de leiding van de auditeurs.

Voor elk onderzoek wordt een ploeg van onderzoekers samengesteld onder de verantwoordelijkheid van een auditeur. De auditeurs staan dus niet altijd aan het hoofd van dezelfde onderzoekers.

In de initiële audit had het Rekenhof vastgesteld dat de leidende ambtenaren van de Algemene Directie Mededinging geen actieve rol speelden in het vlak van het personeelsbeheer.

Volgens het samenwerkingsprotocol tussen de algemene directie en het auditoraat moeten de adviseurs van de Algemene Directie Mededinging als tussenpersoon met het auditoraat fungeren om de toewijzing van de human resources te plannen.



In de praktijk gebeurt die verdeling rechtstreeks tussen de directeur-generaal en het auditoraat. Het Rekenhof stelt vast dat de adviseurs de planning van de onderzoekers niet coördineren, hoewel een coördinerend optreden de nodige middelen zou waarborgen voor de goede afwikkeling van de onderzoeken. Sommige onderzoekers die in verschillende dossiers tegelijk werken, moeten bijgevolg hun werktijd over de auditeurs verdelen en zelf hun prioriteiten bepalen.

Het auditoraat legt termijnen vast om de onderzoeken te doen, maar de auditeur is als enige verantwoordelijk voor de naleving ervan en kan die niet aan de onderzoekers opleggen.

De onderzoekers kunnen van dossiers over concurrentie beperkende maatregelen die ze behandelen, worden gehaald zonder overleg met de auditeur, om een specifieke opdracht van de algemene directie te vervullen of een opleiding te volgen. Dat kan een impact hebben op de planning van een onderzoek en de naleving van de termijnen.

#### *Werkprogramma van de onderzoekers*

De onderzoekers hebben geen werkprogramma en leggen geen rekenschap af over hun activiteiten. Daaruit volgt dat de auditeurs geen greep hebben op de middelen die voor hun onderzoeken beschikbaar zullen zijn.

Doordat de werktijd niet hoeft te worden verantwoord, kan de verdeling van de middelen tussen de algemene directie en het auditoraat niet op een objectieve basis worden bepaald. Het is dus onmogelijk na te gaan of de verdeelsleutel en de gelijkwaardige verdeling van de middelen in acht wordt genomen.

Om iets te doen aan die nadelen zou het auditoraat over voltijdse onderzoekers willen beschikken, apart van de personeelsleden die de specifieke opdrachten van de algemene directie vervullen, om vaste ploegen per dossier onder de verantwoordelijkheid van een auditeur te vormen.

De Algemene Directie Mededinging stelt in haar antwoord ervan overtuigd te zijn dat de meeste onderzoekers een systeem verkiezen waarin ze niet altijd onder de leiding van dezelfde auditeur werken. Ze is voorstander van een horizontale organisatiestructuur waarbij de onderzoekers over een hoge graad van verantwoordelijkheid en autonomie beschikken.

Volgens de directie is het voor het aantrekken en houden van kwaliteitsvolle medewerkers van essentieel belang dat hun een zekere flexibiliteit wordt geboden. Op die manier kunnen ze een aantrekkelijker evenwicht houden tussen hun privéleven en hun werk dan mochten ze bij de advocatenkantoren aan de slag zijn die zich met mededingingsrecht bezighouden.

De onderzoekers stellen zelf hun werkprogramma op op basis van de uit te voeren taken. Volgens de Algemene Directie Mededinging werkt die

organisatie in het algemeen probleemloos. Het is niet aan de hiërarchie om het werk in een formeel dossier te organiseren. De concrete beheerstaak van de adviseurs in een dossier van concurrentiebeperking beperkt zich ertoe een ploeg aan te wijzen.

#### *Onderbreking van de onderzoeken*

Ondanks het vastleggen van prioriteiten kan de actieve behandeling van sommige dossiers worden onderbroken terwijl de onderzoeksdaden al waren voltooid.

Die onderbreking kan het gevolg zijn van het feit dat nieuwe prioritaire dossiers worden gekozen of dat de middelen ontbreken om alle prioritaire dossiers te behandelen, of zelfs van het feit dat een onderzoeker niet beschikbaar is. Dat risico is nog acuter als er slechts één onderzoeker op het dossier werkt.

De dossiers worden soms opnieuw opgenomen nadat ze waren opgeschort, met het risico dat de gegevens aan actualiteit of relevantie hebben ingeboet, aangezien de toestand van de onderzochte markten snel evolueert.

Recent kon een dossier echter worden afgerond binnen anderhalf jaar, wat minder is dan de norm inzake een redelijke termijn. Naast een vruchtbare huiszoeking heeft de auditeur kunnen rekenen op een ploeg van drie onderzoekers die dat dossier prioritair hebben kunnen behandelen en die tijdens dat onderzoek geen andere opdracht hebben gekregen.

## **4 Conclusies en aanbevelingen**

### **4.1 Conclusies**

In het algemeen hebben de betrokken diensten rekening gehouden met de voornaamste bevindingen van het Rekenhof uit juni 2006. Die hebben ertoe bijgedragen dat de mededingingsautoriteit nu beter wordt beheerd.

De mededingingsautoriteit werd geherstructureerd door de wetwijzigingen in 2006, waardoor ze op verschillende vlakken de dossiers van concurrentiebeperkende praktijken beter kan verwerken.

Terwijl het Rekenhof had vastgesteld dat er geen echt concurrentiebeleid was, heeft de algemene directie, die in de plaats is gekomen van de dienst voor de Mededinging, een strategie ontplooid die erin bestaat de deugden van een gezonde concurrentie bij de economische sectoren te promoten en de praktijken te vermijden die de goede werking hinderen. Dat beleid komt tot uiting door initiatieven die de mededingingsautoriteit in de beroepskringen en in de media meer zichtbaar maken.

Er moet daarentegen nog een systeem voor het opsporen van restrictieve praktijken worden uitgewerkt. De informatie die de FOD

Economie in het kader van zijn andere opdrachten, o.m. de opvolging van de prijzevolutie, vergaart, wordt nog niet systematisch gebruikt om abnormale toestanden op bepaalde markten op te sporen.

#### 4.1.1 Raad voor de Mededinging

De Raad voor de Mededinging werd sinds juni 2006 versterkt. Zijn bevoegdheden werden bovendien herzien zodat sindsdien het auditoraat beslist om niet te vervolgen of de verjaring vast te stellen.

De Raad leeft momenteel de termijn van één jaar na die destijds als redelijke norm werd aanvaard om door het auditoraat ingediende dossiers te onderzoeken.

De Raad had tussen zijn oprichting in 1993 en 31 december 2005 slechts één concurrentiebeperkende praktijk vastgesteld en bestraft. Sindsdien heeft hij twaalf keer een overtreding vastgesteld op een totaal van 57 beslissingen.

#### 4.1.2 Auditoraat

De wet tot bescherming van de economische mededinging, gecoördineerd op 15 september 2006, heeft de formatie van auditeurs bij de Raad voor de Mededinging opgetrokken van (minimum) zes naar (maximum) tien. Het auditoraat telt nu acht personen, d.i. twee meer dan bij de initiële audit.

#### 4.1.3 Beheer van de onderzoeken

De auditeurs leggen tegenwoordig in overleg met de directeur-generaal Mededinging de prioriteiten vast voor onderzoeken die de concurrentie het best kunnen helpen spelen. De prioriteiten worden geregeld opnieuw bekeken op basis van de evolutie van de markten.

Overeenkomstig de aanbevelingen van het Rekenhof legt het auditoraat deadlines vast voor het onderzoek van de dossiers. Het volgt ook de behandelingstermijnen op.

De Raad en het auditoraat hebben een inspanning gedaan om de voorraad aan oude inactieve dossiers weg te werken, onder meer door verjaringen vast te stellen.

Bovendien kon door middel van de Europese clementieregeling informatie worden vergaard bij ondernemingen die deelnemen aan kartels. Aan de hand van die informatie kon gemakkelijker het bestaan van beperkende praktijken worden bewezen.

Door de evolutie van de wetgeving en de economische context dienen zich echter nieuwe uitdagingen aan, waarvoor nieuwe maatregelen moeten worden genomen.

#### 4.1.4 Onderzoekstermijnen

Het onderzoek van de dossiers over concurrentiebeperkende maatregelen neemt, voordat de Raad ze onderzoekt, nog vaak meer dan twee jaar in beslag, een termijn die de auditeurs van de Raad ten tijde van de initiële audit als redelijk beschouwden voor ingewikkelde dossiers. Het Rekenhof stelt zelfs vast dat de gemiddelde onderzoeksduur sinds 2006 nog toeneemt (meer dan drie jaar voor de helft van de dossiers).

Het auditoraat van de Raad haalt o.m. een gebrek aan zowel kwantitatieve als kwalitatieve resources aan als reden voor de ongunstige evolutie van de onderzoekstermijn en het grote aantal inactieve dossiers.

#### 4.1.5 Beheer van de human resources

Het Rekenhof had vastgesteld dat de onderzoekers zich door het ontbreken van een echt beleid ter bevordering van de concurrentie en een tekort aan staffuncties nagenoeg uitsluitend met het onderzoek van dossiers bezighielden. Bovendien stonden ze de facto onder de verantwoordelijkheid van de auditeurs.

Een deel van die onderzoekers wordt sindsdien ingezet voor de preventiestrategie van concurrentiebeperkende praktijken van de directeur-generaal Mededinging. Aangezien er nog even veel onderzoekers zijn dan ten tijde van de audit van 2006, heeft het ontplooiën van die eigen opdrachten van de Algemene Directie Mededinging tot gevolg dat de middelen voor onderzoek verminderen.

Aangezien meer dossiers actief worden behandeld en de Raad voor de Mededinging ook straffen uitspreekt, moeten de risico's op onderbreking van een onderzoek bovendien nog meer onder controle worden gehouden.

De werktijd van de onderzoekers wordt door een overeenkomst tussen de algemene directie en de auditeurs in een verhouding 60/40 verdeeld over de onderzoekstaken en de taken die specifiek onder de algemene directie vallen.

In de praktijk blijven de onderzoekers onder het hiërarchische gezag van hun algemene directie. Voor de onderzoeken staan ze onder het functionele gezag van de auditeurs. Er is nog steeds geen staffunctie voor de onderzoekers voor de onderzoeken en het functionele gezag van de auditeurs berust op geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling. De onderzoekers hebben geen werkprogramma en moeten geen rekenschap afleggen over hun activiteiten.

Het Rekenhof stelt vast dat het gebrek aan omkadering van de onderzoeken en de autonomie die inherent is aan het werk van de onderzoekers ervoor zorgen dat moeilijk kan worden nagegaan hoe de middelen worden gespreid over de onderzoekstaken en de taken die specifiek ressorteren onder de Algemene Directie Mededinging. In

vergelijking met de audit van 2006 hebben de auditeurs nu minder greep op de onderzoeken.

Het Rekenhof merkt ook op dat er een groot personeelsverloop is bij de onderzoekers. In vijf jaar tijd is nagenoeg de helft van het personeelsbestand vernieuwd.

Het onderzoekswerk is bovendien geëvolueerd, onder meer door de nieuwe onderzoekstechnieken. De onderzoekers hebben dan ook tegenwoordig een grote expertise, o.m. over mededingingsrecht, nodig.

Aangezien de acht auditeurs elk parallel een hoofddossier en een potentieel dossier kunnen behandelen, benadrukt het Rekenhof dat het aantal dossier dat aan de Raad wordt voorgelegd, zou kunnen stijgen als de onderzoekstermijnen beter in de hand zouden worden gehouden. Gekoppeld aan het groter aantal veroordelingen door de Raad, zou daaruit kunnen worden geconcludeerd dat de wet op de restrictieve mededingingspraktijken doeltreffend en doelmatig wordt uitgevoerd.

## 4.2 Aanbevelingen

Het Rekenhof is van oordeel dat maatregelen moeten worden genomen om de onderzoeken van de dossiers beter te organiseren om zo de behandelingstermijnen van de dossiers over beperkende praktijken die aan de Raad worden voorgelegd, te verkorten. Die maatregelen kunnen bestaan in een reorganisatie van het huidige beheer van de onderzoeken of het oprichten van een onafhankelijke mededingingsautoriteit.

In dat laatste geval zou een administratief rechtscollege dat volledig los staat van de FOD Economie, niet alleen de Raad en het auditoraat omvatten, maar ook een deel van de onderzoekers die de auditeurs bij de onderzoeken zouden moeten bijstaan. Die onderzoekers zouden onder het gezag van het auditoraat werken in een nieuw nog op te richten statuut. Het algemene concurrentiebeleid dat de deugden van een gezonde concurrentie bij de economische sectoren wil promoten en praktijken wil voorkomen die de goede werking belemmeren, zou in handen blijven van de FOD Economie, waaraan een deel van de huidige onderzoekers verbonden zou blijven.

Welke van de twee opties wordt gekozen, is een opportuiniteitskwestie waarvoor het Rekenhof niet bevoegd is. Het merkt echter op dat die oplossingen niet gelijkwaardig zijn. Het oprichten van een onafhankelijke mededingingsautoriteit zou een hefboom vormen om het beleid inzake de strijd tegen concurrentiebeperkende praktijken doeltreffender te maken, maar zou duurder zijn dan een reorganisatie van het beheer van de onderzoeksorganen.

Ongeacht de gekozen structuur, moet de het doel zijn het onderzoekswerk zo te organiseren dat het de mogelijkheid biedt onderzoeksploegen op te richten die zich bij voorrang daarop kunnen concentreren, die de vereiste competenties hebben en verantwoordelijk zijn voor de naleving van redelijke onderzoekstermijnen.

Als de voorkeur wordt gegeven aan de oprichting van een rechtscollege dat los staat van de FOD Economie, om de concurrentiebeperkende praktijken te bestrijden, zouden de auditeurs de verantwoordelijkheid krijgen voor het beheer van de onderzoeksploegen en zouden ze de hiërarchische meerderen van hun medewerkers worden. Er zou een specifiek statuut kunnen worden opgericht, bijvoorbeeld dat van referendaris bij de Raad voor de Mededinging, om die autoriteit in staat te stellen personeel met de nodige competenties in dienst te nemen en te houden.

In die veronderstelling zou de Algemene Directie Mededinging van de FOD Economie de opdrachten behouden die ze heeft op het vlak van het bevorderen van de concurrentie en het voorkomen van restrictieve praktijken, en zou ze dat doen met beperkt personeel.

Als de huidige structuur daarentegen wordt gehandhaafd, moet de Algemene Directie Mededinging zich zodanig organiseren dat ze op permanente basis over het nodige gekwalificeerde personeel voor de afwikkeling van de onderzoeken zal kunnen beschikken. Onder meer de twee adviseurs zijn als hiërarchische meerderen van de onderzoekers daarvoor verantwoordelijk.

Er moet een planning van de activiteiten van de onderzoekers worden opgesteld om de nodige stabiliteit te bieden voor de organisatie van de onderzoeken. Die planning moet het mogelijk maken achteraf hun activiteiten op te volgen. De leidende ambtenaren van de algemene directie moeten ze opstellen en daarbij rekening houden met het tijdschema van de onderzoeken.

Parallel daarmee moet gekwalificeerd personeel in dienst worden genomen om de dossiers over concurrentiebeperkende praktijken te behandelen. Met Selor kunnen verschillende manieren worden bekeken om die indienstneming vlot te laten verlopen. Er kunnen bijvoorbeeld specifieke proeven worden afgenomen over mededingingsrecht of de onderzoekers kunnen voordeligere voorwaarden krijgen om rekening te houden met de specifieke deskundige kennis die vereist is om de onderzoeksdossiers te behandelen.

In dergelijke omstandigheden moeten de auditeurs verantwoordelijk worden gesteld voor het beheer van de onderzoeksplanning en het naleven van termijnen die in overeenstemming zijn met de normen die als redelijk worden beschouwd.

Los van de formule die wordt gekozen, beveelt het Rekenhof ook aan de mogelijkheid te onderzoeken om externe deskundigen in te schakelen als sommige competenties voor een bepaald dossier niet binnen de onderzoeksorganen beschikbaar zijn.

Het auditoraat moet overigens vermijden dat er achterstand ontstaat bij de onderzoeken. Het kan bijvoorbeeld een termijn vastleggen waarna het ontbreken van onderzoeksdaden in een dossier automatisch als gevolg heeft dat wordt onderzocht of het kan worden geseponeerd. Op

die manier kunnen de dossiers worden afgesloten waarin geen vervolging zal kunnen worden ingesteld.

## **5 Standpunt van de Raad, van het auditoraat en van de directeur-generaal van de Algemene Directie Mededinging**

### **5.1 Standpunt van de Raad voor de Mededinging**

De Raad voor de Mededinging stelt vast dat de doorlichting van de organisatie van de onderzoeken enkel betrekking heeft op de werking van het auditoraat en van de Algemene Directie Mededinging.

Wat de aanbevelingen betreft, is de Raad het er zonder voorbehoud mee eens om het onderzoekswerk zo te organiseren dat onderzoeksploegen kunnen worden samengesteld die zich prioritair op effectief onderzoekwerk kunnen concentreren. Die ploegen moeten de vereiste competenties hebben en ze moeten verantwoordelijk zijn voor de naleving van redelijke onderzoekstermijnen.

De Raad stelt met grote tevredenheid vast dat het Rekenhof, als onafhankelijke en onpartijdige instelling, om redenen van doeltreffendheid aanbeveelt het huidige beheer van de instellingen te reorganiseren volgens de uiteengezette principes, ofwel om een onafhankelijke mededingingsoverheid op te richten. Volgens de Raad zal aan de hand van het werk dat het Rekenhof heeft geleverd, op objectieve basis en zonder vooraf gevormde ideeën verder kunnen worden nagedacht over de hervorming van de mededingingsorganen.

### **5.2 Standpunt van het auditoraat van de Raad voor de Mededinging**

In het algemeen is het auditoraat het eens met de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof. Het heeft in zijn antwoord bepaalde opmerkingen geformuleerd die in het verslag zijn verwerkt.

Het auditoraat deelt overigens de mening van het Rekenhof dat de oprichting van een onafhankelijke mededingingsautoriteit een hefboom zou zijn om het beleid inzake de strijd tegen concurrentiebekerende praktijken doeltreffender te maken. Het is van oordeel dat deze formule inderdaad de beste waarborg zou zijn voor een echt beheer van de onderzoekskalender (en van de personeelsleden die het dossier behandelen) alsmede voor de naleving van redelijke termijnen.

### **5.3 Standpunt van de Algemene Directie Mededinging**

De Algemene Directie Mededinging spreekt zich niet uit over de keuze tussen een mededingingsautoriteit die partieel in de FOD Economie is geïntegreerd en een autonome autoriteit. Ze wenst echter te onderstrepen dat, indien zou worden gekozen voor de piste van een autonome autoriteit:

- hoe dan ook zal moeten worden gekozen tussen een organisatie waar de inspecteurs constant aan een auditeur zijn verbonden

en een model waarbij de inspecteurs voor een aantal dossiers werken met verschillende auditeurs;

- kiezen voor een model waarbij de opdrachten van de Algemene Directie zouden worden opgesplitst, de werkvoltoening van de attachés zal verminderen en er een sneller personeelsverloop zal ontstaan;
- de Belgische autoriteit in contact moet blijven met het Europese niveau en met de economische realiteit;
- de behandeling van de informele dossiers ingewikkelder dreigt te worden;
- een opsplitsing van de taken een hypotheek kan leggen op de toekomstige evoluties; er zou immers een herschikking kunnen gebeuren tussen de inspanningen inzake het vervolgen van inbreuken, *advocacy* en screening van de reglementaire maatregelen;
- een mededingingsoverheid steeds zal moeten worden gefinancierd via de staatsbegroting omdat ze heel moeilijk aan eigen middelen kan komen om belangenconflicten te vermijden.

De Algemene Directie Mededinging is van oordeel dat de administratie zich meer in horizontale zin moet ontwikkelen en moet steunen op een beperkt aantal hooggekwalificeerde personen die zich autonoom moeten organiseren; de leidend ambtenaren (die vooral functioneel leidinggevend zijn) zouden doelstellingen en termijnen definiëren op basis van de resultaten die ze kunnen verwachten. Ze onderstreept dat een soepele hiërarchische structuur moet worden gehandhaafd om de attachés te omkaderen en dat hun taken gediversifieerd moeten blijven.

De Algemene Directie Mededinging benadrukt in haar antwoord ook de moeilijkheden om de eisen die samenhangen met haar opdrachten te verzoenen met de regels van het statuut van het openbaar ambt.

De Algemene Directie somt tot slot elementen op waarmee mededingingsautoriteiten van andere landen kunnen worden vergeleken om aan te geven hoe de Belgische autoriteit presteert.

## **6 Standpunt van de minister voor Ondernemen en Administratieve Vereenvoudiging**

In zijn antwoord bedankt de minister voor Ondernemen en Administratieve Vereenvoudiging het Rekenhof voor de aanbevelingen in het verslag, dat hij beschouwt als een belangrijke bijdrage tot de verdere ontwikkeling van het concurrentiebeleid.



De minister benadrukt dat, welke oplossing ook wordt gekozen om de onderzoeken te verbeteren, meer middelen nodig zullen zijn voor dat beleid. In de huidige periode van budgettaire beperkingen, kunnen dergelijke middelen maar worden vrijgemaakt door verschuivingen binnen de bestaande budgetten. De minister geeft echter aan dat een versterking van het concurrentiebeleid altijd een van zijn prioriteiten is geweest.

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar en bestaat ook in Franse versie.

Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B – 1000 Brussel

Tel: 02 551 81 11  
Fax: 02 551 86 22  
[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)