

PUBLIEKE VERSIE

BELGISCHE MEDEDINGINGSAUTORITEIT

Auditoraat

Beslissing BMA-2026-RPR-04-AUD

ZAAK MEDE-RPR-22-0005: Krantenconcessie 2023-2027

Schikkingsbeslissing

I. Betrokken ondernemingen	5
I.1 Bpost nv.....	5
I.2 DPG Media nv.....	5
I.3 Mediahuis nv	5
I.4 PPP Belgium bv	6
II. Procedure.....	6
II.1 De aanvang van het onderzoek	6
II.2 Clementieverzoek bpost	7
II.3 Clementieverzoek DPG Media.....	7
II.4 Clementieverzoek Mediahuis	7
II.5 Immunitetsverzoek [VERTROUWELIJK].....	8
II.6 Verloop procedure	8
III. Het onderzoek	9
III.1 Betrokken diensten.....	9
III.1.1 De bedeling van erkende kranten in België.....	9
III.1.2 De aanbestedingsprocedure voor de krantenconcessie 2023-2027.....	10
III.2 Beschrijving van de onderzochte praktijken	11
III.3 Feiten en bewijs.....	12
III.3.1 Bpost en PPP als enige kandidaten bij de aanbestedingsprocedure	12
III.3.2 Onderhandelingen in het kader van de Term sheet overeenkomst.....	13
III.3.2.a Verloop van de onderhandelingen	13
III.3.2.b PPP en haar logistieke partner	15
III.3.2.c De ondertekening van de Term sheet overeenkomst.....	16
III.3.3 Afwikkeling na de ondertekening van de Term sheet overeenkomst	16
III.4 Geografische omvang van de inbreuk.....	17
III.5 Duur van de inbreuk	17
IV. Juridische analyse.....	17
IV.1 Ondernemingen	18
IV.1.1 Principes	18
IV.1.2 Toepassing op de zaak	18
IV.2 Overeenkomsten en onderlinge afgestemde feitelijke gedragingen	18
IV.2.1 Principes	18
IV.2.2 Toepassing op de zaak	20
IV.3 Beperking van de mededinging naar strekking	21

IV.3.1 Principes	21
IV.3.2 Toepassing op de zaak	22
IV.3.2.a De inhoud en doelstellingen van de praktijken	22
IV.3.2.b De economische en juridische context van de praktijken.....	23
IV.3.2.c Conclusie.....	24
IV.4 Eén enkele voortdurende inbreuk.....	25
IV.4.1 Principes	25
IV.4.2 Toepassing op de zaak	26
IV.4.2.a Het bestaan van een totaalplan met één enkel doel	26
IV.4.2.b Alle ondernemingen hebben bewust op hun eigen manier bijgedragen tot dat gemeenschappelijke doel.....	26
IV.4.2.c De betrokken ondernemingen hebben de inbreukmakende gedragingen van de andere ondernemingen gekend of hadden ze redelijkerwijs kunnen voorzien en zijn bereid geweest om het risico ervan te aanvaarden	27
IV.5 Merkbare beïnvloeding van de mededinging op de Belgische betrokken markt en effect op de handel tussen lidstaten.....	28
IV.5.1 Principes	28
IV.5.2 Toepassing op de zaak	29
IV.6 Niet-toepasbaarheid van de artikelen IV.1, §3 WER en 101, lid 3 VWEU.....	29
V. Aansprakelijkheid	30
V.1 Principes.....	30
V.2 Toepassing op de zaak	31
V.2.1 bpost	31
V.2.2 DPG Media.....	31
V.2.3 Mediahuis.....	31
V.2.4 PPP	31
VI. Vervolg van natuurlijke personen.....	32
VI.1 Principes.....	32
VI.2 Toepassing op de zaak	32
VI.2.1 [VERTROUWELIJK].....	33
VI.2.2 [VERTROUWELIJK].....	33
VII. Sancties voor ondernemingen	34
VII.1 Toepasselijke richtsnoeren	34
VII.2 Boeteberekening	34
VII.2.1 Basisbedrag van de boete	34

VII.2.1.a Berekeningsbasis en referentiejaar.....	34
VII.2.1.b Ernst van de inbreuk	35
VII.2.1.c Duur van de inbreuk	35
VII.2.2 Toevoeging extra bedrag (entry fee)	36
VII.2.3 Aanpassing van het bedrag in functie van verzwarende of verzachtende omstandigheden	36
VII.2.3.a Verzwarende omstandigheden.....	36
VII.2.3.b Verzachtende omstandigheden.....	36
VII.2.4 Wettelijk maximum van de boete	37
VII.2.5 Kortingen toegekend op basis van de clementierichtsnoeren van de Belgische Mededingingsautoriteit	38
VII.2.5.a bpost.....	38
VII.2.5.b DPG Media.....	38
VII.2.5.c Mediahuis	38
VII.2.6 Korting voor proportionaliteit	39
VII.2.7 Korting voor schikking.....	39
VII.2.8 Boetes opgelegd aan de ondernemingen in het kader van huidige schikkingsprocedure	40
VII.3 Stopzetting inbreuk	40
VIII. Immuniteit van vervolging	40
IX. Sancties voor natuurlijke personen.....	41
Beslissing	42

I. Betrokken ondernemingen

I.1 Bpost nv

1. Bpost nv (hierna “bpost”) is een naamloze vennootschap van publiek recht met zetel te 1000 Brussel, Anspachlaan 1 en met ondernemingsnummer 0214.596.464.
2. Bpost is het historisch postbedrijf in België en een groeiende partner voor pakjes- en omni-commercelogistiek in Europa, Noord-Amerika en Azië. Bpost maakt deel uit van bnode¹, die in drie business units gestructureerd is: bpost (last-mile activiteiten in België en Nederland), paxon (3PL-activiteiten) en Landmark Global (cross-border activiteiten). De medewerkers van bpost in België en wereldwijd verbinden consumenten, bedrijven en overheden door post en pakjes aan huis te leveren en logistieke e-commerce diensten te verlenen.
3. AMP is een logistiek bedrijf dat instaat voor de verdeling van nationale en internationale perstitels in België en maakt net als bpost deel uit van bnode.
4. De controlerende aandeelhouder van bpost is de Belgische Staat met 51,04% (indirect via de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM)). De overige 48,96% van de aandelen zijn in handen van individuele aandeelhouders en Europese en internationale institutionele aandeelhouders (“Free float”). De Belgische Staat heeft de uitsluitende zeggenschap over bpost.

I.2 DPG Media nv

5. DPG Media nv (hierna “DPG Media”) is een naamloze vennootschap opgericht onder Belgisch recht met zetel te Mediaplein 1, 2018 Antwerpen en geregistreerd onder het ondernemingsnummer 0432.306.234. DPG Media behoort samen met DPG Media bv tot de Belgische onderneming DPG Media Services nv die tot de Belgische mediagroep DPG Media Group nv behoort en activiteiten heeft in België en Nederland.
6. In België is DPG Media voornamelijk actief in de Vlaamse Gemeenschap met het aanbieden van dagbladen, magazines, radio, televisie, retail televisiediensten (AVOD en SVOD) en online services. DPG Media heeft de kranten De Morgen en Het Laatste Nieuws in portefeuille en een aantal tijdschriften waarvan HUMO, Dag Allemaal en Story de meest bekende zijn.
7. DPG Media Group nv heeft de uiteindelijke beslissende zeggenschap over de vennootschap DPG Media. DPG Media Group nv bezit 100% van de aandelen in DPG Media Services nv die op haar beurt alle 100% aandelen in DPG Media bezit.

I.3 Mediahuis nv

8. Mediahuis nv (hierna “Mediahuis”) is een naamloze vennootschap opgericht onder Belgisch recht met zetel te Katwilgweg 2, 2050 Antwerpen en geregistreerd onder het ondernemingsnummer 0439.849.666.
9. Mediahuis is een mediabedrijf dat deel uitmaakt van de Europese mediagroep Mediahuis met bedrijven en activiteiten in Nederland, Ierland, Duitsland, Luxemburg en België. Meer dan 30 onafhankelijke nieuwsmerken vormen het journalistieke hart van de mediagroep. In België gaat het over vier titels: De Standaard, Het Nieuwsblad/De Gentenaar, De Gazet van Antwerpen en Het Belang

¹ Bnode is sinds 9 december 2025 de nieuwe naam voor bpostgroup.

van Limburg. De mediagroep biedt ook online bemiddelingsplatformdiensten met eigen marktplaatsen (vastgoed, rekrutering, relaties en automotive), financiering/investering in innovatieve startups, audiovisuele diensten en druk- en distributiediensten aan.

10. De aandeelhouders die beslissende zeggenschap hebben in Mediahuis nv zijn Mediahuis Partners nv (52,14%), Concentra nv (31,69%) en VP Exploitatie B.V. (15,16%). Deze aandeelhouders hebben gezamenlijke beslissende zeggenschap over Mediahuis omdat zij de mogelijkheid hebben in de raad van bestuur van Mediahuis strategische beslissingen, waaronder het budget en het businessplan, te blokkeren: minstens één bestuurder voorgedragen door iedere aandeelhouder dient in te stemmen met de goedkeuring van het budget en het businessplan.

I.4 PPP Belgium bv

11. PPP Belgium bv² (hierna, “PPP”) is een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid opgericht onder Belgisch recht met zetel te Bourgetlaan 3, 1130 Brussel en geregistreerd onder het ondernemingsnummer 0451.600.326.

12. PPP werd in 1993 opgericht door BD (Belgische Distributiedienst) en verzorgt in 19 Brusselse gemeenten dagelijks de krantenbedeling. In 2015 was PPP het voorwerp van een Management Buy Out en verliet de groep BD. Sinds 2015 is PPP een autonoom bedrijf dat actief is in de dagelijkse krantenbedeling voor abonnees, de distributie van pers naar retail punten, en internationale hand delivery. De aandeelhouder met beslissende zeggenschap in PPP is Villa Torella bv, een vennootschap die 100% toebehoort aan de heer Michel d’Alessandro. De andere vennootschappen waarover Villa Torella bv zeggenschap heeft, zijn Urbeez bv (90%) en PPP Finland OY (100%) die 100% van de aandelen houdt in Apilut OY. PPP bezit ook 100% van de aandelen van PPP France SAS.

II. Procedure

II.1 De aanvang van het onderzoek

13. Op 27 oktober 2022 werd door de auditeur-generaal van de Belgische Mededingingsautoriteit (verder “BMA”) op basis van het artikel IV.39, 2° van het Wetboek van Economisch Recht (verder “WER”) een ambtshalve onderzoek geopend.

14. Dit ambtshalve onderzoek werd geregistreerd onder nummer MEDE-RPR-22/0005 en handelt over de vermeende schending van de artikelen IV.1 WER en 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (verder “VWEU”).

15. Het onderzoek in deze zaak werd gevoerd door mevrouw Katrijn De Vliegheer, die op 27 oktober 2022 door de auditeur-generaal werd aangewezen als auditeur belast met de dagelijkse leiding van het onderzoek en mevrouw Silvie Van Goethem, mevrouw Laura-Elisabeth Willems (tot 29 maart 2024), mevrouw Céline Vanhecke en de heer Lance De Maeyer, allen attaché.

16. Overeenkomstig het artikel IV.27, §4 WER werd de heer Antoon Kyndt aangeduid als auditeur-adviseur.

² Op 23 december 2024 werd de naam Société pour la distribution de périodiques, presse et publicité bv gewijzigd naar PPP Belgium bv.

II.2 Clementieverzoek bpost

17. Op [VERTROUWELIJK] werd overeenkomstig artikel IV.54/1 WER een verzoek om een marker (een tijdelijke voorbehouden rang) ingediend bij de auditeur-generaal van de BMA door bpost en al haar dochtervennootschappen en verbonden ondernemingen.
18. Op [VERTROUWELIJK] heeft de auditeur-generaal een marker toegekend tot [VERTROUWELIJK].
19. Op [VERTROUWELIJK] heeft bpost haar marker vervolledigd met de informatie die nodig is om voor volledige vrijstelling van geldboeten in aanmerking te kunnen komen, onder de vorm van een schriftelijke clementieverklaring vergezeld van bewijsmateriaal. Op [VERTROUWELIJK] heeft bpost haar clementieverzoek verder aangevuld.
20. Op [VERTROUWELIJK] heeft de voorzitter een clementiebeslissing aangenomen waarbij aan bpost een volledige vrijstelling van geldboeten wordt toegekend op grond van artikelen IV.54, §2 en IV.54/3, §2 WER, op voorwaarde dat bpost tot het einde van de procedure volledig, onafgebroken, te goeder trouw en snel zal meewerken met de BMA zoals uiteengezet in artikel IV.54, §4 WER.

II.3 Clementieverzoek DPG Media

21. Op [VERTROUWELIJK] werd door DPG Media een clementieverzoek ingediend op grond van artikel IV.54 WER. Dit verzoek had betrekking op DPG Media en alle entiteiten van de DPG Media groep.
22. Op [VERTROUWELIJK] hebben [VERTROUWELIJK] een verzoek tot immuniteit van vervolging ingediend op grond van artikel IV.54/4, §3 WER. De betrokken natuurlijke personen hebben ervoor gekozen om hun immuniteitsverzoeken in te dienen door mee te werken aan het clementieverzoek van de onderneming voor wie zij hebben gehandeld en voegden hun verzoeken tot immuniteit van vervolging op grond van artikel IV.54/4, §3 WER bij het clementieverzoek van DPG Media van [VERTROUWELIJK].
23. Op [VERTROUWELIJK] heeft DPG Media haar clementieverzoek verder aangevuld.³
24. Op [VERTROUWELIJK] heeft de voorzitter een clementie- en immuniteitsbeslissing aangenomen waarbij enerzijds aan DPG Media een gedeeltelijke vrijstelling van geldboeten wordt toegekend op grond van artikelen IV.54, §3 en IV.54/3, §2 WER, voor wat betreft de gedragingen van DPG Media, Mediahuis, PPP en bpost in het kader van de gunningsprocedure voor de persconcessie 2023-2027, op voorwaarde dat DPG Media tot het einde van de procedure volledig, onafgebroken, te goeder trouw en snel zal meewerken met de BMA zoals uiteengezet in artikel IV.54, §4 WER, en waarbij anderzijds immuniteit van vervolging wordt toegekend op grond van artikel IV.54/4, §5 WER aan [VERTROUWELIJK].⁴

II.4 Clementieverzoek Mediahuis

25. Op [VERTROUWELIJK] werd overeenkomstig artikel IV.54/1 WER een verzoek om een marker (een tijdelijke voorbehouden rang) ingediend bij de auditeur-generaal van de BMA door Mediahuis. Dit verzoek werd ingediend door Mediahuis en alle verbonden ondernemingen.
26. Op [VERTROUWELIJK] heeft de auditeur-generaal een marker toegekend tot [VERTROUWELIJK].

³ De clementieverklaring van [VERTROUWELIJK] betreft een aangepaste en aangevulde versie van de clementieverklaring van [VERTROUWELIJK].

⁴ [VERTROUWELIJK].

27. Op [VERTROUWELIJK] heeft Mediahuis haar marker vervolledigd met informatie die nodig is om voor gedeeltelijke vrijstelling van boete in aanmerking te komen, onder de vorm van een schriftelijke clementieverklaring vergezeld van bewijsmateriaal.

28. Op [VERTROUWELIJK] hebben [VERTROUWELIJK] een verzoek tot immuniteit van vervolging ingediend op grond van artikel IV.54/4, §3 WER. De betrokken natuurlijke personen hebben ervoor gekozen om hun immuniteitsverzoeken in te dienen door mee te werken aan het clementieverzoek van de onderneming voor wie zij hebben gehandeld en voegden hun verzoeken tot immuniteit van vervolging op grond van artikel IV.54/4, §3 WER bij het clementieverzoek van Mediahuis.

29. Op [VERTROUWELIJK] heeft Mediahuis haar clementieverzoek verder aangevuld.

30. Op [VERTROUWELIJK] heeft de voorzitter een clementie- en immuniteitsbeslissing aangenomen waarbij enerzijds aan Mediahuis een gedeeltelijke vrijstelling van geldboeten wordt toegekend op grond van artikelen IV.54, §3 en IV.54/3, §2 WER, voor wat betreft de gedragingen van DPG Media, Mediahuis, PPP en bpost in het kader van de gunningsprocedure voor de persconcessie 2023-2027, op voorwaarde dat Mediahuis tot het einde van de procedure volledig, onafgebroken, te goeder trouw en snel zal meewerken met de BMA zoals uiteengezet in artikel IV.54, §4 WER en waarbij anderzijds immuniteit van vervolging wordt toegekend op grond van artikel IV.54/4, §5 WER aan [VERTROUWELIJK].⁵

II.5 Immunitetsverzoek [VERTROUWELIJK]

31. [VERTROUWELIJK] heeft [VERTROUWELIJK] een immuniteitsverzoek overeenkomstig artikel IV.54/4, §2 WER ingediend. Dit immuniteitsverzoek, onafhankelijk ingediend van het clementieverzoek van bpost, werd vergezeld van bewijsmateriaal.

32. Op [VERTROUWELIJK] heeft [VERTROUWELIJK] immuniteitsverzoek verder aangevuld en bijkomende informatie aan het auditoraat verstrekt.

33. Op [VERTROUWELIJK] heeft de Voorzitter een immuniteitsbeslissing aangenomen waarbij aan [VERTROUWELIJK] een immuniteit van vervolging wordt toegekend voor wat betreft [VERTROUWELIJK] optreden in het kader van de gedragingen van DPG Media , Mediahuis , PPP en bpost met betrekking tot de persconcessie 2023-2027 op grond van artikel IV.54/4, §5 WER onder de voorwaarde dat [VERTROUWELIJK] volledig, onafgebroken, te goeder trouw en snel meewerkt met de Belgische Mededingingsautoriteit totdat deze haar procedure heeft beëindigd door het nemen van een beslissing.

II.6 Verloop procedure

34. Tijdens de periode van 28 tot en met 30 november 2022 heeft het auditoraat gerichte huiszoeken verricht bij PPP en DPG Media in het kader van de vermeende inbreuk.

35. Tijdens het onderzoek werden verzoeken om inlichtingen gestuurd naar de betrokken ondernemingen en naar de FOD Economie.

36. Voorts werden mondelinge verklaringen en/of verhoren afgenomen [VERTROUWELIJK].

⁵ [VERTROUWELIJK].

37. Bij brief van [VERTROUWELIJK] nodigde de auditeur-generaal op grond van artikel IV.55 WER bpost, DPG Media, Mediahuis en PPP uit om aan te geven of zij bereid waren gesprekken te voeren met het oog op een schikking.
38. Bij schrijven van [VERTROUWELIJK] hebben respectievelijk bpost, DPG Media, Mediahuis en PPP bevestigd dat ze bereid waren gesprekken te voeren met het oog op een schikkingsbeslissing.
39. Bij brief van [VERTROUWELIJK] nodigde de auditeur-generaal op grond van artikel IV.55 WER [VERTROUWELIJK] uit om aan te geven of zij bereid waren gesprekken te voeren met het oog op een schikking.
40. Bij schrijven van [VERTROUWELIJK] hebben respectievelijk [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] bevestigd bereid te zijn gesprekken te voeren met het oog op een schikkingsbeslissing.
41. Overeenkomstig artikel IV.56 WER heeft de auditeur-generaal op [VERTROUWELIJK] beslist om een schikkingsprocedure te openen ten aanzien van de betrokken partijen die hebben aangegeven bereid te zijn om schikkingsbesprekingen te voeren.
42. Op [VERTROUWELIJK] werd, conform artikel IV. 56, al. 2 WER, de mededeling van grieven in het kader van de schikkingsprocedure verstuurd.
43. De schikkingsgesprekken hebben plaatsgevonden van [VERTROUWELIJK].
44. Op [VERTROUWELIJK] heeft de auditeur, de Europese Commissie in kennis gesteld van het voorontwerp van de schikkingsbeslissing.
45. Op [VERTROUWELIJK] heeft de auditeur, in toepassing van artikel IV.58 WER, aan de betrokken partijen een ontwerp van schikkingsbeslissing meegedeeld en tevens aan de betrokken partijen verzocht om haar uiterlijk tegen [VERTROUWELIJK] een schikkingsverklaring toe te zenden.
46. Op [VERTROUWELIJK] heeft PPP een schikkingsverklaring afgelegd waarin zij haar betrokkenheid bij de inbreuk zoals beschreven in het ontwerp van schikkingsbeslissing erkent en de voorgenomen boete vermeld in het ontwerp aanvaardt. Mediahuis en [VERTROUWELIJK] hebben een gelijkaardige schikkingsverklaring ingediend op [VERTROUWELIJK] evenals DPG Media, bpost en [VERTROUWELIJK] op [VERTROUWELIJK].

III. Het onderzoek

III.1 Betrokken diensten

III.1.1 De bedeling van erkende kranten in België

47. Het onderzoek heeft betrekking op de bedeling van erkende kranten in België.
48. Sinds begin van de jaren 1990 is de thuisbezorging van kranten in België erkend als een dienst van algemeen economisch belang (hierna "DAEB").⁶ De levering van deze DAEB werd vanaf het begin door de Belgische Staat toevertrouwd aan bpost via opeenvolgende beheersovereenkomsten. Om deze

⁶ Artikel 58 van het KB van 14 maart 2022 (voorheen artikel 42 van het KB van 24 april 2014) bepaalt dat de bezorging van de erkende kranten en van de erkende tijdschriften wordt uitgevoerd krachtens een overeenkomst die de Staat sluit met een dienstverlener.

DAEB te waarborgen financierde de Belgische Staat de bezorging van kranten door middel van subsidies.

49. Vanaf 2015 werd de DAEB verzekerd door de toekenning van een krantenconcessie voor een periode van vijf jaar.⁷ Het doel van deze krantenconcessie was een last resort-dienst te verlenen in die zin dat de concessiehouder fungeerde als back-up dienstverlener, die enkel optrad indien en voor zover een krantenuitgever geen andere mogelijkheid zag voor de distributie van zijn kranten. De concessiehouder had geen recht op de bedeling van de kranten, enkel de plicht om op vraag van de uitgever, de kranten overal in België te bedelen aan de in de concessie neergelegde voorwaarden. Uitgevers waren nog steeds vrij om andere distributiekanaalen te kiezen. Hierdoor kon PPP in bepaalde stedelijke en dichtbevolkte gebieden haar distributiediensten aanbieden en als concurrent van bpost optreden.

50. De concessiehouder was verplicht om de kranten te bezorgen met inachtneming van de in de concessieovereenkomst bepaalde kwaliteitsvereisten en aan de in de overeenkomst bepaalde basistarieven (en volumekortingen). Belangrijke kwaliteitsvereisten waren de bedeling in het gehele land en de bedeling van de kranten vóór 7u30.

51. De concessiehouder ontving een jaarlijks bedrag van de Belgische Staat dat ertoe diende de investering en de kosten te dekken van de concessiehouder. Er werd een bedrag van 175 miljoen euro voor de persconcessie 2023-2027 (erkende kranten en tijdschriften) voorzien. Het ontvangen bedrag werd berekend volgens de in de concessieovereenkomst bepaalde formule, met name een vast jaarlijks bedrag van 38 miljoen euro vermeerderd met een vaste vergoeding per correct bezorgde krant (die jaarlijks varieert). In de concessieovereenkomst was evenwel een plafond voorzien voor de vaste vergoeding voor het aantal correct bezorgde kranten. Dit hield in dat de concessiehouder slechts voor een bepaalde hoeveelheid kranten deze vergoeding ontving en voor alles wat boven deze grens uitsteeg de bezorging zelf moest bekostigen.

52. De aanbestedingsprocedure die in 2015 door de Belgische Staat was georganiseerd voor de concessie 2016-2020, heeft geleid tot de aanduiding van bpost voor een periode van vijf jaar vanaf 1 januari 2016 tot en met 31 december 2020.

53. Omdat het niet mogelijk was om tijdig een nieuwe concessieprocedure te organiseren met ingang van 1 januari 2021, werd de concessie die aan bpost was toegekend voor de periode 2016-2020 op 6 december 2019 verlengd met twee jaar vanaf 1 januari 2021 tot en met 31 december 2022. Aangezien een nieuwe concessie moest worden toegekend vanaf 1 januari 2023, heeft de Belgische Staat in 2021 een nieuwe gunningsprocedure opgestart.

III.1.2 De aanbestedingsprocedure voor de krantenconcessie 2023-2027

54. De onderzochte praktijken hebben betrekking op de openbare aanbestedingsprocedure georganiseerd door de federale overheid voor de toewijzing van een dienstenconcessie voor de periode 2023-2027 voor perceel 1: de erkenning van kranten volgens de criteria bepaald in artikel 40 van het Koninklijk Besluit van 24 april 2014 houdende reglementering van de postdienst (inmiddels vervangen door artikel 56 van het Koninklijk besluit van 14 maart 2022 betreffende de postdiensten)

⁷ Omdat de persconcessie was opgedeeld in twee afzonderlijke percelen — één voor kranten en één voor tijdschriften — zal in het kader van deze beslissing verder de term krantenconcessie worden gebruikt.

en de bezorging ervan, met referentienummer FOD ECO-2021/71203-F24_0 (hierna, “krantenconcessie 2023-2027”).

55. In de selectiegids, die door de FOD Economie als aanbestedende overheid werd opgesteld, waren acht uitsluitingsgronden en één selectiecriteria opgenomen.

56. Het selectiecriteria stipuleerde dat de kandidaten in de betrokken sectoren over voldoende financiële draagkracht moesten beschikken om de diensten waarop de concessie betrekking had, te exploiteren. Alleen de kandidaten die gedurende de laatste drie boekjaren een jaarlijks omzetcijfer van minimum 50 miljoen euro hadden geboekt konden worden geselecteerd. Er werd de mogelijkheid voorzien voor een kandidaat om een beroep te doen op de financiële draagkracht van een derde om aan dit selectiecriteria te voldoen.

57. In een tweede fase werden de geselecteerde kandidaten uitgenodigd een offerte in te dienen op basis van het lastenboek dat, naast de technische specificaties en de uitvoeringsvoorwaarden, ook de criteria voor de gunning van de concessie omvatte. Voor de levering van de diensten golden minimale kwaliteits- en prestatiecriteria ten aanzien van met name de levering, de frequentie, de leveringsmogelijkheden, de volumeflexibiliteit voor de uitgevers en de continuïteit van de dienstverlening.

58. De beoordeling van de ingediende offertes gebeurde op grond van een weging van twee gunningscriteria, met name de prijs woog voor 60% en het kwaliteitselement, beoordeeld aan de hand van het plan van aanpak, woog voor 40%.

59. Er werd voorzien in een voorbereidingsperiode van 6 maanden die zou aanvangen op 1 juli 2022, zodat de concessiehouder op 1 januari 2023 met de uitvoering van de concessie kon beginnen. Het lastenboek voorzag niet in een geleidelijke overdracht van de te bedelen kranten van de bestaande concessionaris naar de eventuele nieuwe concessionaris.

60. Op 30 maart 2021 werd de aanbestedingsprocedure voor de krantenconcessie 2023-2027 aangekondigd en op 2 april 2021 werd deze gepubliceerd op de website van e-Procurement.

61. De kandidaatstelling diende te gebeuren tegen 1 juni 2021. Bpost enerzijds, en PPP in samenwerking met logistieke partner [VERTROUWELIJK] anderzijds, werden in een eerste fase geselecteerd en vervolgens uitgenodigd om een offerte in te dienen uiterlijk op 16 november 2021.

III.2 Beschrijving van de onderzochte praktijken

62. Het auditoraat heeft verschillende gedragingen van bpost, DPG Media, Mediahuis en PPP in het kader van de krantenconcessie 2023-2027 onderzocht en vastgesteld dat zij kunnen worden gekwalificeerd als één enkele en voortdurende inbreuk op artikel IV.1 WER en artikel 101 VWEU met één gemeenschappelijk anti-concurrentieel doel, met name de toewijzing van de krantenconcessie aan bpost in ruil voor volumes die DPG Media en Mediahuis van bpost naar PPP zouden overhevelen.

63. Bpost en PPP waren de enige kandidaten in de aanbestedingsprocedure voor de krantenconcessie 2023-2027.

64. Doordat de uitgevers DPG Media en Mediahuis, bpost en PPP overeenkwamen dat PPP zich zou terugtrekken uit de aanbestedingsprocedure in ruil voor een volumeverschuiving van kranten werd de mededinging vervalst en de keuze voor de Belgische Staat in het kader van de

aanbestedingsprocedure beperkt. Immers, door de terugtrekking van PPP uit de aanbestedingsprocedure bleef enkel bpost over als kandidaat.

65. Uit het bewijsmateriaal volgt dat de volumeverschuiving die werd voorzien in de Term sheet overeenkomst afgesloten tussen PPP, DPG Media en Mediahuis op 12 november 2021 enkel werd overeengekomen onder de voorwaarde van terugtrekking van PPP uit de aanbestedingsprocedure (hierna "Term sheet overeenkomst").

III.3 Feiten en bewijs

66. Het bestaan van de inbreuk wordt aangetoond door een reeks documenten en communicatie waaronder: verklaringen van verschillende clementieverzoekers en documenten die deze verklaringen vergezellen en aanvullen (e-mails, telefoonoverzichten, persoonlijke notities), de Term sheet overeenkomst van 12 november 2021, de verhoren van verschillende personen, de tijdens de huiszoeken verzamelde documenten (waaronder ook berichten via sms en WhatsApp) en de antwoorden van betrokken ondernemingen op verschillende verzoeken om inlichtingen.

67. Het onderzoeksdossier bevat zowel directe als indirecte bewijzen van het bestaan van de afspraak, de deelname van de betrokken ondernemingen, de rol van de betrokken natuurlijke personen, het doel van de inbreuk en de werkwijze en de duur ervan, alsook de concrete uitvoering ervan.

III.3.1 Bpost en PPP als enige kandidaten bij de aanbestedingsprocedure

68. Na de publicatie van de aanbestedingsprocedure op 2 april 2021, werd onder meer intern bij bpost gespeculeerd over welke ondernemingen zouden deelnemen aan de aanbestedingsprocedure. Tijdens een ontmoeting op 15 april 2021 tussen PPP en een werknemer van AMP, die plaatsvond in het kader van hun bestaande commerciële samenwerking, was terzijde de deelname aan de aanbestedingsprocedure aan bod gekomen. Op de vraag of PPP van plan was om zich kandidaat te stellen, had PPP bevestigend geantwoord.

69. Niet veel later, op 5 mei 2021 had de CEO van PPP in een nieuwsartikel (interview) van De Standaard officieel bevestigd dat PPP zou deelnemen aan de aanbestedingsprocedure.

70. Ter voorbereiding van haar offerte vroeg PPP begin juni 2021 ook informatie op bij de beide uitgevers met betrekking tot hun krantenverdeling. De opgevraagde gegevens en data dienden de informatie-asymmetrie weg te werken tussen PPP en bpost. Doordat PPP had gesteld dat zij minder overheidssubsidies zou vragen dan bpost en bij de beoordeling door de FOD Economie het prijs criterium zwaarder doorwoog dan het kwaliteitscriterium (60% vs. 40%), bestond er volgens de uitgevers een reële kans dat PPP de concessie zou verkrijgen.

71. Op 4 augustus 2021 had Mediahuis een telefonisch gesprek met een werknemer van AMP waarbij de notities van een werknemer van Mediahuis vermelden dat PPP waarschijnlijk "*niet met volle goesting*" haar kandidatuur had ingediend, maar wel geïnteresseerd zou zijn om haar bereik uit te breiden. Ook was er in het gesprek gesteld dat voor bpost "*alles bespreekbaar*" was, en dat zij de concessie-opdracht nog konden aannemen als de financiële ondersteuning [VERTROUWELIJK] minder bedroeg.

72. In de loop van september 2021 had Mediahuis telefonisch contact met PPP waarbij het nieuwe lastenboek werd besproken. Volgens Mediahuis had PPP aangegeven dat de betalingsmodaliteiten niet aantrekkelijk waren omdat de concessiehouder slechts het volgende kalenderjaar 60% van de

dienstverlening die tijdens het lopende kalenderjaar werden geleverd, mag factureren en dat ze nood had aan een financiële oplossing om die periode te overbruggen.

73. Op 5 oktober 2021 liet [VERTROUWELIJK], die door PPP was gevraagd om de logistieke kant van de krantenconcessie op zich te nemen, PPP weten dat ze hun diensten niet aan PPP konden aanbieden. Dezelfde dag reageerde PPP door [VERTROUWELIJK] te vragen een oplossing te vinden, aangezien PPP haar kwalificatie in het kader van de aanbestedingsprocedure voor de krantenconcessie (qua omzet) zou verliezen zonder de samenwerking met [VERTROUWELIJK]. PPP nam vervolgens, op aanraden van [VERTROUWELIJK], op 7 oktober 2021 contact op met [VERTROUWELIJK] om een prijs offerte te verkrijgen. De e-mail van PPP van 7 oktober 2021 naar [VERTROUWELIJK] bevatte een eerste versie van de transportbehoeften in het kader van de aanbesteding.

74. Een intern verslag van PPP van het overleg tussen PPP en DPG Media op 11 oktober 2021 toont aan dat PPP het op dat moment nog steeds mogelijk achtte om de concessie te winnen.

75. Op 13 oktober 2021 organiseerde PPP een vergadering (Speciale Steering Concessie) over de krantenconcessie 2023-2027 met de Belgische krantenuitgevers, waaronder Mediahuis en DPG Media, in haar hoofdkantoor in Ganshoren. Tijdens deze vergadering werd onder meer de lopende aanbestedingsprocedure besproken en de krijtlijnen van het voorstel van PPP toegelicht. Notities van Mediahuis stelden dat PPP had aangegeven dat zij maximaal 60% van de subsidies nodig zou hebben. Volgens DPG Media schermde PPP met een alliantie met transportonderneming [VERTROUWELIJK] om aan te tonen dat zij het nodige kapitaal had als zij een offerte zou indienen. [VERTROUWELIJK]. De presentatie van PPP vermeldde met betrekking tot het transitieplan dat bpost onderaannemer kon worden in rurale gebieden.

III.3.2 Onderhandelingen in het kader van de Term sheet overeenkomst

III.3.2.a Verloop van de onderhandelingen

76. Gedurende de periode tussen 13 oktober 2021 en 16 november 2021 werd de afspraak tussen de vier betrokken ondernemingen om volumes te verschuiven van bpost naar PPP in ruil voor de terugtrekking van PPP uit de aanbestedingsprocedure voor de krantenconcessie 2023-2027 besproken, uitgewerkt en uitgevoerd. Tijdens deze periode vonden verschillende contacten en onderhandelingen plaats in het kader van de Term sheet overeenkomst om dit te realiseren waarbij bpost een voorstel van verdeelsleutel per USB-stick had overgemaakt aan de uitgevers in het kader van de volumeverschuiving naar PPP.

77. Na afloop van de door PPP georganiseerde vergadering van 13 oktober 2021 (zie randnummer 75) spraken de uitgevers over de risico's voor de kwaliteit van de bedeling indien PPP zich effectief kandidaat zou stellen en de concessie zou binnenhalen. Hierbij vreesden de uitgevers een logistieke nachtmerrie, onzekerheid en de eruit voortvloeiende 'churn'. Er volgden diezelfde dag nog verschillende contacten tussen Mediahuis en respectievelijk DPG Media en bpost waarbij het idee om volumes over te dragen aan PPP in ruil voor de terugtrekking van haar kandidatuur werd besproken. Bij DPG Media werd hierover ook intern gecommuniceerd.

78. In een vergadering op 15 oktober 2021 tussen DPG Media en bpost was terzijde ook de gunningsprocedure voor de krantenconcessie en de PPP kandidatuur in het gesprek aan bod gekomen. DPG Media had aangegeven dat de potentiële plannen van PPP theoretisch degelijk waren en dat er een probleem zou kunnen opduiken als de uitgevers geen volumes weghalen bij bpost en aan PPP toekennen.

79. In de namiddag van 15 oktober 2021 presenteerde PPP haar plan voor de krantenbezorging 2023-2027 aan Mediahuis. Mediahuis heeft tijdens deze vergadering voorgesteld om een volume van de krantenbedeling aan PPP toe te bedelen gedurende een transitieperiode waarna PPP haar kandidatuur voor de krantenconcessie zou intrekken. Er werd intern bij Mediahuis aangegeven dat de voorkeur van beide uitgevers nog steeds uitging naar bpost als concessiehouder en dat er snel gehandeld zou moeten worden gezien de deadline van 16 november 2021.
80. Tijdens een telefonisch contact tussen DPG Media en PPP op 19 oktober 2021 werd opnieuw het voorstel besproken om volumes van de Vlaamse uitgevers aan PPP toe te schuiven in ruil voor terugtrekking uit de concessie.
81. Binnen PPP werd de samenwerking met DPG Media en Mediahuis in het kader van de Term sheet overeenkomst geanalyseerd. Interne communicatie van 20 en 21 oktober 2021 wijst erop dat PPP zich ervan bewust was dat zij onderhandelingsmacht had omdat de uitgevers haar plan om deel te nemen aan de krantenconcessie zeer serieus namen. Tevens was het voor PPP duidelijk dat DPG Media en Mediahuis optraden als een gemeenschappelijk front en bereid waren een regeling te treffen waarbij PPP haar deelname aan de aanbestedingsprocedure voor de krantenconcessie zou beëindigen. PPP maakte hierbij een afweging tussen de mogelijkheid om de concessie te winnen wat voor de uitgevers negatieve gevolgen op gebied van bedelingskwaliteit met zich mee zou kunnen brengen, met het risico dat DPG Media zijn eigen intern distributienetwerk zou kunnen creëren (intern door PPP omschreven als “een snelle win met hoog risico”) en het voorstel aangaande de terugtrekking uit de aanbestedingsprocedure wat haar zekerheid gaf op extra te verdelen volumes (intern door PPP omschreven als “een veilige win op lange termijn”).
82. Een interne e-mail van PPP van 21 oktober 2021 bevatte een samenvatting van de stappen die PPP van plan was te nemen, namelijk contact opnemen met DPG Media en Mediahuis om de wensen van PPP uit te leggen en duidelijk te maken dat PPP zich zou terugtrekken uit de aanbestedingsprocedure voor de krantenconcessie als PPP een minimumaantal gebieden en voldoende garanties zou hebben.
83. Op 21 oktober 2021 was er telefonisch overleg tussen Mediahuis en PPP, waarbij de zones waarvoor PPP de kranten wenste te bedelen, werden besproken en de mogelijke duur van zulke overeenkomst. Hierbij werd melding gemaakt van het aantal exemplaren dat door bpost boven het 'plafond' zou worden bedeed en waarvoor zij geen vergoeding zouden ontvangen onder de krantenconcessie, waarbij dit volume dan een onderdeel zou kunnen zijn van een mogelijke overeenkomst.
84. Op 22 oktober 2021 vond een vergadering plaats tussen Mediahuis en DPG Media waarbij verdere details aangaande de overeenkomst tussen Mediahuis, DPG Media en PPP werden besproken.
85. Bpost maakte op verzoek van de uitgevers voor hen een Excel-bestand met voorstellen van volumes die zij aan PPP konden overdragen. Dit bestand werd op 22 oktober 2021 intern bij bpost besproken tijdens een vergadering met als onderwerp “*Cleopatra: strategy PPP*”. Bpost had ook reeds mondeling aan DPG Media postcodes voorgesteld die aan PPP zouden kunnen worden overgedragen, [VERTROUWELIJK].
86. Op 26 oktober 2021 vond een online vergadering tussen PPP, Mediahuis en DPG Media plaats die betrekking had op het onderhandelen van de Term sheet overeenkomst. Tijdens deze vergadering werd gesproken over een lijst van bpost en dat er officieel een document diende ondertekend te zijn uiterlijk op 12 november 2021, zodat er op 16 november geen offerte zou worden ingediend door PPP.

Later die dag stuurde PPP naar de uitgevers een voorstel van gebieden die PPP wenste te bedienen en de bijhorende volumes, waarop nadien nog verschillende vergaderingen, e-mails, berichten en telefoongesprekken volgden.

87. Een interne vergadering bij bpost op 28 oktober 2021 had als onderwerp “*Overview proposal competitor*” waarbij de volumes werden besproken die door Mediahuis en DPG Media aan PPP zouden worden overgedragen. Een interne ontwerp e-mail toont de voorbereiding en betrokkenheid van bpost bij de volumeverschuiving. In het ontwerp wordt toegelicht dat DPG Media aan bpost had gevraagd om aan te geven in welke postcodes de overdracht bij voorkeur kon gebeuren.

88. Bilateraal e-mailverkeer tussen Mediahuis en DPG Media over het voorstel van PPP van 29 oktober 2021 verwees indirect naar het feit dat zij de USB-stick met bpost data op dinsdag zouden krijgen en dan de simulatie van de reële volumes zouden kunnen maken.

89. Tijdens de vergadering van 29 oktober 2021 tussen DPG Media, Mediahuis en bpost werd onder meer de vraag van PPP om een deal vermeld. bpost had hierop aangegeven welke regio’s zij graag zou willen overhevelen naar PPP en waarvan de overdracht ertoe zou leiden dat bpost in de toekomst geen erkende kranten meer zou moeten beleveren boven het vergoedingsplafond. Tijdens deze vergadering vond operationeel en inhoudelijk overleg (welk volume in welke stad + eventuele timing) plaats over de volumes die naar PPP zouden worden verschoven in het kader van de overeenkomst met Mediahuis en PPP, waardoor bpost op deze manier de kans werd gegeven om haar logistieke afbouw te kunnen aanpassen aan de plannen van DPG Media en Mediahuis om volumes bij haar weg te halen.

90. Bpost heeft op dinsdag 3 november 2021 de USB-stick met cijfergegevens, met name het Excel bestand met de krantenabonnementen volumes per postcode overhandigd aan Mediahuis.

91. Verschillende interne documenten van de uitgevers van begin november 2021 in het onderzoeksdossier bevestigen expliciet de directe link tussen de volumeverschuiving naar PPP en de terugtrekking van PPP uit de aanbestedingsprocedure.

92. Op 9 november 2021 stuurde DPG Media foto’s van de (draft) Term sheet overeenkomst door naar een werknemer van AMP, die deze foto’s verder heeft doorgestuurd binnen bpost.

III.3.2.b PPP en haar logistieke partner

93. Gelijktijdig met de onderhandelingen over de Term sheet overeenkomst werden er door PPP nog stappen ondernomen om een nieuwe logistieke partner te vinden na het afhaken van [VERTROUWELIJK].

94. Op 15 oktober 2021 maakte PPP aan [VERTROUWELIJK] per e-mail een aangepast transportplan over met het oog op de door haar gevraagde offerte. Er werd telefonisch een fysieke vergadering ingepland op 19 oktober 2021 bij [VERTROUWELIJK].

95. Wegens een misverstand over de locatie, kon er op 19 oktober 2021 binnen het nog resterende tijdsbestek van de vergadering tussen PPP en [VERTROUWELIJK] slechts een zeer beperkt aantal elementen besproken worden. Een nieuwe bijeenkomst werd vastgelegd op 21 oktober 2021, die nadien op vraag van [VERTROUWELIJK] werd uitgesteld naar 26 oktober 2021.

96. Op 26 oktober 2021 vond de uitgestelde vergadering tussen PPP en [VERTROUWELIJK] plaats waarbij onder meer mogelijke oplossingen voor het wegvallen van [VERTROUWELIJK], inclusief kosten en haalbaarheid, en garanties met betrekking tot de aanbestedingscriteria werden besproken.

97. In een e-mail van 4 november 2021 had PPP [VERTROUWELIJK] verzocht om een update inzake de transportkosten. PPP heeft op deze e-mail geen antwoord ontvangen en er hebben geen verdere contacten plaatsgevonden tussen PPP en [VERTROUWELIJK]. PPP had toen geen vervanger voor [VERTROUWELIJK] gevonden. Op dit moment bevonden de onderhandelingen over de Term sheet overeenkomst die PPP zekerheid gaf over de toekomstige over te dragen volumes zich evenwel reeds in een vergevorderd stadium (zie afdeling III.3.2.a).

III.3.2.c De ondertekening van de Term sheet overeenkomst

98. Op 12 november 2021 werd de Term sheet overeenkomst getekend door Mediahuis, DPG Media en PPP. Clause 1.1 van deze overeenkomst bepaalde dat DPG Media en Mediahuis bereid waren PPP gedurende zes jaar, vanaf 1 januari 2022 tot 31 december 2027, exclusief de bedeling toe te blijven vertrouwen van de bezorging van hun kranten in de gebieden waar PPP op 12 november 2021 al kranten van DPG Media en Mediahuis bezorgde. Daarnaast voorzag de overeenkomst in een uitbreiding van de gebieden waarin PPP de bedeling voor DPG Media en Mediahuis verzorgde. DPG Media en Mediahuis zouden over diezelfde periode van 6 jaar samen extra abonnementskranten voor thuisbezorging toevertrouwen aan PPP en PPP zou deze thuisbezorging op zich nemen. Dit zou gefaseerd gebeuren, in gebieden en postcodes die in onderling overleg werden overeengekomen.

99. De overeenkomst was opgesteld met het oog op de hypothese dat PPP de krantenconcessie niet toegewezen kreeg en dat de toewijzing van de krantenconcessie aan PPP of aan een met PPP verbonden vennootschap als ontbindende voorwaarde voor de Term sheet gold.

III.3.3 Afwikkeling na de ondertekening van de Term sheet overeenkomst

100. Bpost was op 15 november 2021 door DPG Media op de hoogte gesteld dat de Term sheet overeenkomst was ondertekend en er werd intern gecommuniceerd dat alles in orde zou moeten zijn.

101. PPP heeft op 16 november 2021, in tegenstelling tot bpost, geen offerte ingediend.

102. Na de ondertekening van de Term sheet overeenkomst en het niet indienen van een offerte door PPP werd hierover nog verder gecommuniceerd tussen de uitgevers en respectievelijk PPP en bpost om elkaar te bedanken voor de samenwerking.

103. Op uitnodiging van bpost vond er op 7 december 2021 een bedankingsetentje (lunch) plaats tussen vertegenwoordigers van bpost, DPG Media en Mediahuis in een sterrenrestaurant.

104. In januari 2022 vonden uitwisselingen plaats binnen bpost over een opzegbrief van DPG Media waarin de verandering van krantenverdelers in Gent en de switch naar PPP werden bevestigd. Op 18 januari 2022 werd deze brief in concept per e-mail verstuurd door DPG Media.

105. In de interne communicatie van bpost in verband met deze opzegbrief van DPG Media werd opnieuw melding gemaakt van de gemaakte afspraak in verband met de volumeverschuivingen naar PPP.

106. Er werd uitvoering gegeven aan de Term sheet overeenkomst door het effectief overhevelen van volumes van bpost naar PPP in Gent.

107. Bpost heeft een BAFO ("best and final offer") ingediend op 31 maart 2022.

108. Op 6 december 2022 nam de toenmalige minister van Economie de gemotiveerde beslissing om de concessieovereenkomst niet toe te kennen en om een nieuwe procedure op te starten (Concessie 2024-2028). Bpost werd op 8 december 2022 schriftelijk in kennis gesteld van deze beslissing.

109. De Term sheet overeenkomst werd door DPG Media per aangetekend schrijven van 22 december 2022 opgezegd aan PPP en Mediahuis, rekening houdend met een opzegtermijn die eindigde op 31 maart 2023. PPP nam per schrijven van 25 januari 2023 aan DPG Media (met kopie aan Mediahuis) akte van de opzegging en stelde dat zij verwachtte dat de volumes van DPG Media in Gent aan haar toevertrouwd zouden blijven worden. Mediahuis bevestigde per aangetekend schrijven van 22 februari 2023 aan PPP en DPG Media dat zij de Term sheet overeenkomst, welke een bindende overeenkomst tussen drie partijen betrof, eveneens als beëindigd beschouwde met ingang van 1 april 2023.

110. Op 23 februari 2023 lanceerde de Belgische Staat de aanbestedingsprocedure voor de Concessie 2024-2028. PPP diende samen met BD myShopi een BAFO in voor perceel 1, dat betrekking had op de bedeling van erkende kranten. Andere inschrijvers waren bpost en het economisch samenwerkingsverband tussen France Routage en Proximity. Uit de nota van 14 december 2023 van de toenmalige minister van Economie aan de ministerraad volgt dat PPP's offerte als economisch meest voordelig werd beoordeeld.

111. Op 15 december 2023 besliste de Belgische Staat evenwel om af te zien van de toewijzing van de Concessie 2024-2028, die door PPP werd gewonnen, en werd het volledige concessiesysteem en de bijhorende subsidiëring van de krantenbedeling stopgezet. Om de stijgende distributiekost, na het wegvallen van de subsidies te compenseren, werd er voor de periode van 1 juli 2024 tot eind 2026 een belastingkrediet voor de uitgevers ingevoerd.

III.4 Geografische omvang van de inbreuk

112. Op grond van de gegevens in het onderzoeksdossier blijkt dat de betrokken gedragingen voor de inbreuk betrekking hadden op het hele Belgische grondgebied.

III.5 Duur van de inbreuk

113. Uit een analyse van de stukken in het dossier volgt dat de contacten tussen de verschillende betrokken ondernemingen sterk toenamen vanaf 13 oktober 2021, de datum dat PPP een vergadering organiseerde met de uitgevers over de krantenconcessie 2023-2027. Op basis hiervan wordt 13 oktober 2021 als begindatum van de inbreuk weerhouden.

114. Op 6 december 2022 nam de toenmalig minister van Economie de gemotiveerde beslissing om de concessieovereenkomst niet toe te kennen en om een nieuwe procedure te starten. Deze datum wordt weerhouden als einddatum van de inbreuk.

115. De inbreukperiode wordt voor alle betrokken ondernemingen vastgesteld van 13 oktober 2021 tot 6 december 2022 ofwel een duurtijd van 14 maanden.

IV. Juridische analyse

116. Artikel 101, lid 1 VWEU verbiedt alle overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemingsverenigingen en alle onderlinge afgestemde feitelijke gedragingen die de handel tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden en welke ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de interne markt merkbaar wordt beperkt, verhinderd of vervalst.

117. Artikel IV.1 WER is in identieke bewoordingen opgesteld, behalve het feit dat artikel IV.1 WER niet de voorwaarde bevat van het ongunstig beïnvloeden van de handel tussen lidstaten, maar wel de voorwaarde van het verhinderen, beperken of vervalsen van de mededinging op de Belgische betrokken markt of op een wezenlijk deel ervan.

118. Bijgevolg zijn, afgezien van de hierboven vermelde voorwaarde, alle voorwaarden die gelden voor artikel 101 VWEU ook van toepassing op artikel IV.1 WER.

IV.1 Ondernemingen

IV.1.1 Principes

119. Krachtens artikel I.6, 12° WER wordt als ‘onderneming’ beschouwd iedere natuurlijke of rechtspersoon die op een duurzame wijze een economisch doel nastreeft.

120. Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie omvat het begrip onderneming in de context van het mededingingsrecht elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd.⁸ Het is eveneens vaste rechtspraak dat onder economische activiteit wordt verstaan iedere activiteit bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt.⁹

IV.1.2 Toepassing op de zaak

121. Bpost en PPP waren ten tijde van de gedragingen actief op de markt voor de distributie aan huis van erkende kranten en boden hun krantenbezorgingsdiensten aan uitgevers aan. DPG Media en Mediahuis waren niet actief op dezelfde markt, maar als krantenuitgevers oefenden zij ook een economische activiteit uit en betrokken zij hun thuisbezorgingsdiensten bij PPP en bpost. Alle betrokken ondernemingen zijn derhalve ondernemingen in de zin van artikel IV.1 WER en artikel 101, eerste lid VWEU.

IV.2 Overeenkomsten en onderlinge afgestemde feitelijke gedragingen

IV.2.1 Principes

122. Men spreekt van een overeenkomst wanneer er een wilsovereenstemming tussen partijen bestaat om zich op een bepaalde manier op de markt te gedragen. De vorm die deze overeenstemming aanneemt, heeft weinig belang. Het kan met name gaan over een mondelinge of schriftelijke overeenstemming die al dan niet wordt vergezeld van een sanctioneringsmechanisme. Evenmin is van belang of de bereikte afspraken juridisch afdwingbaar zijn.¹⁰

⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 23 april 1991, *Höfner en Elser*, zaak C-41/90, punt 21 en arrest van het Hof van Justitie van 17 februari 1993, *Poucet en Pistre*, zaken C-159/91 en C-160/91, punt 17.

⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 16 juni 1987, *Commissie/Italië*, zaak C-118/85, punt 7 en arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 1998, *Commissie/Italië*, C-35/96, punt 36.

¹⁰ Arrest van het Gerecht van 26 oktober 2000, *Bayer AG t. Commissie*, zaak T-41/96, punten 67-69: “Uit de vaste rechtspraak volgt eveneens, dat voor het bestaan van een overeenkomst in de zin van artikel 85, lid 1, van het Verdrag volstaat, dat de betrokken ondernemingen hun gezamenlijke wil tot uitdrukking hebben gebracht om zich op de markt op een bepaalde wijze te gedragen (arresten Hof van Justitie van 15 juli 1970, *ACF Chemiefarma/Commissie*, 41/69, Jurispr. blz. 661, punt 112, en 29 oktober 1980, *Van Landewyck e.a./Commissie*, 209/78 tot 215/78 en 218/78, Jurispr. blz. 3125, punt 86; arrest Gerecht van 17 december 1991, *Hercules Chemicals/Commissie*, T-7/89, Jurispr. blz. II-1711, punt 256). Wat de vorm van deze gemeenschappelijke wilsuiting betreft, volstaat dat een beding de uitdrukking vormt van de wil van de partijen

123. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie wordt met het begrip onderling afgestemde feitelijke gedraging een vorm van coördinatie tussen ondernemingen bedoeld die, zonder dat het tot een eigenlijke overeenkomst komt, de risico's van onderlinge concurrentie welbewust vervangt door een feitelijke samenwerking.¹¹ Wat het begrip onderling afgestemde feitelijke gedraging betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dat artikel 101, lid 1 VWEU dit begrip met name onderscheidt van het begrip overeenkomst en besluit van ondernemersverenigingen met het enkele doel, verschillende vormen van samenspanning tussen ondernemingen te omvatten die uit subjectief oogpunt van dezelfde aard zijn en alleen verschillen in intensiteit en in de vorm waarin zij zich manifesteren.¹² Het is daarom voldoende dat het bewijs wordt geleverd van de aanwezigheid van de onderdelen van één van deze samenspanningsvormen opdat artikel 101, lid 1 VWEU van toepassing is.¹³

124. De grondgedachte van de mededingingsregels houdt in dat iedere ondernemer zelfstandig moet bepalen welk beleid hij op de markt zal voeren. Deze eis van zelfstandigheid sluit weliswaar niet uit dat de ondernemer zijn beleid op een intelligente manier aan het vastgestelde of te verwachten gedrag van zijn concurrenten mag aanpassen, maar staat ieder al dan niet rechtstreeks contact tussen ondernemers onverbidlijk in de weg, waardoor het marktgedrag van een bestaande of mogelijke concurrent wordt beïnvloed of waardoor deze wordt geïnformeerd over beslissingen of afwegingen met betrekking tot het eigen marktgedrag, wanneer dit contact dat tot doel of ten gevolge heeft dat mededingingsvoorwaarden ontstaan die niet met de normaal te achten voorwaarden van die markt overeenkomen.¹⁴

125. Voorts zij eraan herinnerd dat in de meeste gevallen het bestaan van een onderling afgestemde feitelijke gedraging of een overeenkomst dient te worden afgeleid uit een samenloop van omstandigheden en aanwijzingen die in hun totaliteit beschouwd, bij gebreke aan een andere coherente verklaring, het bewijs kunnen leveren dat de mededingingsregels zijn geschonden.¹⁵

126. Dientengevolge vereist het doeltreffendheidsbeginsel dat het bewijs van een schending van het mededingingsrecht van de Unie niet alleen door middel van rechtstreekse bewijzen kan worden geleverd, maar ook door middel van objectieve en onderling overeenstemmende aanwijzingen.¹⁶

127. Tenslotte moet worden vermeld dat het begrip onderling afgestemde feitelijke gedragingen behalve de afstemming tussen de ondernemingen, een daaropvolgend marktgedrag en een

om zich op de markt overeenkomstig de bewoordingen ervan te gedragen (zie arresten *ACF Chemiefarma/Commissie*, punt 112, en *Van Landewyck/Commissie*, punt 86, reeds aangehaald), zonder dat het daarbij om een naar nationaal recht bindende en geldige overeenkomst dient te gaan (arrest *Sandoz*, punt 13). Het wezenlijk element van het begrip overeenkomst in de zin van artikel 85, lid 1, van het Verdrag, zoals uitgelegd door de jurisprudentie, is dus het bestaan van een wilsovereenstemming van ten minste twee partijen, ongeacht de vorm die daaraan wordt gegeven, voor zover hij de getrouwe weergave van die wilsovereenstemming is".

¹¹ Arrest van het Gerecht van 14 maart 2013, *Fresh Del Monte t. Commissie*, zaak T-587/08, punt 297.

¹² Arrest van het Hof van Justitie van 8 juli 1999, *Commissie t. Anic Participazioni*, zaak C-49/92, punt 112, arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2009, *T-Mobile Netherlands e.a.*, zaak C-8/08, punt 23 en arrest van het Hof van Justitie van 22 oktober 2015, *Treuhand*, zaak C-194/14, punt 29.

¹³ Arrest van het Hof van Justitie van 5 december 2023, *Solvay SA t. Commissie*, zaak C-455/11 P, punt 53.

¹⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2009, *T-Mobile Netherlands e.a.*, zaak C-8/08, punt 33, arrest van het Hof van Justitie van 19 maart 2015, *Dole Food/Commissie*, zaak C-286/13, punt 120 en arrest van het Gerecht van 14 maart 2013, *Dole Food Company, Inc.*, zaak T-588/08, punt 61.

¹⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 21 januari 2016, *Eturas*, zaak C-74/14, punt 36.

¹⁶ *Ibid.*, punt 37.

oorzakelijk verband tussen deze twee elementen vereist. Dienaangaande moet, behoudens door de betrokken ondernemers te leveren tegenbewijs, worden vermoed dat ondernemingen die hun gedrag onderling afstemmen en op de markt actief blijven, bij de bepaling van hun gedrag op deze markt rekening houden met de informatie die zij met hun concurrenten hebben uitgewisseld. Dit geldt temeer wanneer de afstemming gedurende een lange periode en met een zekere regelmaat heeft plaatsgevonden.¹⁷

128. Het is derhalve aan de betrokken ondernemingen om aan te tonen dat de onderlinge afstemming geen enkele invloed heeft gehad op hun marktgedrag.¹⁸

IV.2.2 Toepassing op de zaak

129. De auditeur stelt vast dat de gedragingen van de betrokken ondernemingen voldoen aan de kwalificatie van overeenkomst en/of onderling afgestemde feitelijke gedraging. Zoals omschreven onder de afdelingen III.2 en III.3 hebben de betrokken ondernemingen ofwel expliciete overeenkomsten bereikt dan wel door een bewuste feitelijke samenwerking hun marktgedrag gecoördineerd en/of commercieel gevoelige informatie of hun concurrentiële intenties uitgewisseld die minstens een onderling afgestemde feitelijke gedraging inhouden. De verschillende aspecten van de gedragingen van de betrokken ondernemingen waren onderling verbonden en dienden hetzelfde anti-concurrentieel doel, met name de toewijzing van de krantenconcessie 2023-2027 aan bpost doordat PPP geen offerte indiende in het kader van de aanbestedingsprocedure 2023-2027 in ruil voor volumes die DPG Media en Mediahuis van bpost naar PPP zouden overhevelen. DPG Media, Mediahuis en bpost hebben dit in het kader van hun clementieverzoeken erkend.

130. De betrokken ondernemingen kwamen overeen dat PPP zich als kandidaat uit de aanbestedingsprocedure voor de krantenconcessie zou terugtrekken, en geen offerte zou indienen op 16 november 2021, met het oog op de toekenning van de krantenconcessie aan bpost. In ruil voor het niet indienen van een offerte door PPP werd overeengekomen dat DPG Media en Mediahuis bepaalde volumes met betrekking tot de bedeling van kranten zouden verschuiven van bpost naar PPP over een periode van 5 jaar. De verschuiving van volumes door DPG Media en Mediahuis gebeurde in samenspraak met bpost en PPP aanvaardde de verschuiving van deze volumes in ruil voor het niet indienen van een offerte voor de krantenconcessie.

131. Aan de algemene mededingingsbeperkende afspraak tussen de vier betrokken ondernemingen waarbij PPP zich zou terugtrekken uit de aanbestedingsprocedure in ruil voor verschuiving van krantenvolumes van bpost naar PPP werd onder meer uitvoering gegeven door het afsluiten van een Term sheet overeenkomst tussen PPP, DPG Media en Mediahuis, met medeweten en medewerking van bpost. Na het afsluiten van deze Term sheet overeenkomst heeft PPP geen offerte ingediend op 16 november 2021.

132. Op basis van voorgaande dient geconcludeerd te worden dat het gedrag in deze zaak alle kenmerken heeft van een overeenkomst en/of onderling afgestemde feitelijke gedraging in de zin van artikel IV.1, §1 WER en 101, lid 1 VWEU.

¹⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 8 juli 1999, *Hüls/Commissie*, zaak C-199/92P, punten 161-163, arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2009, *T-Mobile Netherlands e.a.*, zaak C-8/08, punt 51 en arrest van het Gerecht van 14 maart 2013, *Dole Food Company, Inc.*, zaak T-588/08, punt 57.

¹⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 8 juli 1999, *Hüls/Commissie*, zaak C-199/92, punt 167 en arrest van het Gerecht van 14 maart 2013, *Fresh Del Monte t. Commissie*, zaak T-587/08, punt 566.

IV.3 Beperking van de mededinging naar strekking

IV.3.1 Principes

133. De artikelen IV.1, §1 WER en 101, lid 1 VWEU verbieden overeenkomsten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen die “ertoe strekken of ten gevolge hebben” dat de mededinging wordt verhinderd, beperkt of vervalst.
134. De criteria die in de rechtspraak van het Hof van Justitie zijn vastgelegd voor de beoordeling of een gedraging ertoe strekt of tot gevolg heeft dat de mededinging wordt verhinderd, beperkt of vervalst, gelden ongeacht of het gaat om overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen.¹⁹
135. Volgens vaste rechtspraak volgt uit het feit dat het hier gaat om alternatieve voorwaarden – wat blijkt uit het voegwoord “of” – dat in de eerste plaats moet worden gelet op de strekking van de overeenkomst. Wanneer de mededingingsbeperkende strekking van een overeenkomst vaststaat, behoeven dus de gevolgen daarvan voor de mededinging niet te worden onderzocht.²⁰
136. Uit de rechtspraak volgt dat bepaalde soorten coördinatie tussen ondernemingen, naar hun aard kunnen worden geacht schadelijk te zijn voor de goede werking van de normale mededinging waardoor hun gevolgen niet meer hoeven te worden onderzocht.²¹ Bepaalde afspraken kunnen beschouwd worden als afspraken die een zodanig groot risico inhouden dat inzonderheid de prijs, de hoeveelheid en de kwaliteit van de producten en diensten negatief zullen worden beïnvloed dat het voor de toepassing van artikel 101, lid 1 VWEU overbodig is om aan te tonen dat zij concrete effecten op de markt hebben.
137. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat marktverdelingsovereenkomsten zeer zware inbreuken op de mededinging inhouden en op zich een mededingingsbeperkend doel hebben.²² Op dezelfde wijze aanvaardt het Hof dat overeenkomsten die verdeling van de klanten voor diensten beogen, als vormen van samenspanning naar hun aard bijzonder schadelijk zijn voor de goede werking van de normale mededinging. Overeenkomsten over de verdeling van klanten behoren kennelijk, net als overeenkomsten over de prijzen, tot de categorie van de ernstigste mededingingsbeperkingen.²³
138. Deze rechtspraak werd uitdrukkelijk toepasselijk geacht op de afstemming van concurrenten met betrekking tot toekomstige aanbestedingen, in het bijzonder op het vlak van prijzen/winstmarges en van de verdeling van aanbestedingen.²⁴ Ook de Europese Commissie acht manipulatie van

¹⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2009, *T-Mobile Netherlands BV*, zaak C-8/08, punt 24.

²⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 2 april 2020, *Gazdasagi Versenyhivatal*, zaak C-228/18, punt 33, arrest van het Hof van Justitie van 26 november 2015, *Maxima Latvija*, zaak C-345/14, punt 16 en arrest van het Hof van Justitie van 20 januari 2016, *Toshiba Corporation/ Commissie*, zaak C-373/14, punt 14.

²¹ Arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2023, *European Super league Company S.L.*, C-333/21, punt 162.

²² Arresten van het Hof van Justitie van 5 december 2013, *Solvay Solexis/Commissie*, C-449/11 P, punt 82, van 4 september 2014, *YKK e.a./Commissie*, C-408/12 P, punt 26, en van 20 januari 2016, *Toshiba Corporation v Europese Commissie*, C-373/14 P, punt 28.

²³ Arresten van het Hof van Justitie van 16 juli 2015, *ING Persii/Consiliul Concurentei*, C-172/14, punt 32, en van 11 juli 2013, *Commissie/Stichting Administratiekantoor Portielje*, C-440/11 P, punt 95 en 111.

²⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2021, *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*, C-450/19, punten 25 en 27.

aanbestedingsprocedures (of collusie bij aanbestedingsprocedures) als één van de ernstigste mededingingsbeperkingen die een beperking naar strekking vormt.²⁵

139. Daarnaast heeft het Hof van Justitie benadrukt dat bij de beoordeling of een bepaalde vorm van coördinatie tussen ondernemingen de mededinging in die mate nadelig beïnvloedt dat zij kan worden geacht een mededingingsbeperkende strekking in de zin van artikel 101, lid 1 VWEU te hebben, moet worden gelet op, ten eerste, de bewoordingen van de overeenkomst, het besluit of de gedragingen in kwestie, ten tweede, de economische en juridische context waarvan zij deel uitmaken en, ten derde, de doelstellingen ervan.²⁶

IV.3.2 Toepassing op de zaak

140. In het licht van deze principes is de auditeur van oordeel dat de beschreven gedragingen dienen beschouwd te worden als een overeenkomst en/of onderling afgestemde gedraging tussen vier betrokken ondernemingen welke ertoe strekt de mededinging te beperken in de zin van artikel 101 VWEU en artikel IV.1 WER.

141. Vooreerst wordt gekeken naar de inhoud en doelstellingen van de onderzochte praktijken. Hierbij wordt nagegaan of het praktijken betreft waarvan het schadelijke karakter op basis van de bestaande rechtspraak is aanvaard en op eenvoudige wijze kan worden aangetoond.

142. Voorts wordt gekeken naar de juridische en economische context van de praktijken. Er wordt daarbij ook nagegaan of aan het vermeende mededingingsbeperkende karakter van de praktijken niet wordt afgedaan door overwegingen in verband met de economische en juridische context waarin zij ten uitvoer worden gelegd.

IV.3.2.a De inhoud en doelstellingen van de praktijken

143. Uit de feiten blijkt dat de vier betrokken ondernemingen betrokken waren bij concurrentiebeperkende gedragingen die deel uitmaakten van een algemeen plan dat één enkel mededingingsbeperkend doel nastreefde met name de toewijzing van de krantenconcessie aan bpost. In ruil voor het niet indienen van een offerte door PPP werd overeengekomen dat DPG Media en Mediahuis bepaalde volumes met betrekking tot de bedeling van kranten zouden verschuiven van bpost naar PPP over een periode van 5 jaar.

144. Tijdens een ontmoeting op 15 april 2021 polste een medewerker van AMP reeds bij PPP of ze zich kandidaat zou stellen bij de komende krantenconcessie, waarop PPP bevestigend heeft geantwoord (zie randnummer 68).

145. Tijdens een vergadering op 13 oktober 2021 heeft PPP de aanbestedingsprocedure voor de krantenconcessie met de uitgevers besproken en de krijtlijnen van het voorstel van PPP toegelicht.

146. Na afloop van de vergadering spraken de uitgevers over de risico's voor de kwaliteit van de bedeling als PPP zich effectief kandidaat zou stellen en de krantenconcessie zou binnenhalen. De uitgevers vreesden een logistieke nachtmerrie, onzekerheid en de eruit voortvloeiende 'churn' en hadden gelijkaardige mislukte voorbeelden uit het verleden in gedachten.

²⁵ Richtsnoeren inzake horizontale samenwerkingsovereenkomsten, PB C 259/70 21.7.2023, punt 348.

²⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, punt 165; arrest van 29 juli 2024, *Banco BPN/BIC Português*, C-298/22, punt 44.

147. In deze context, kwamen de betrokken ondernemingen overeen dat PPP zich zou terugtrekken uit de aanbestedingsprocedure waardoor bpost nog de enige overblijvende kandidaat was in de procedure voor de krantenconcessie. Dit moest ertoe leiden dat de krantenconcessie aan bpost zou worden toegewezen.

148. In ruil voor het niet indienen van een offerte, werd overeengekomen dat de betrokken uitgevers bepaalde volumes met betrekking tot de bedeling van kranten zouden verschuiven van bpost naar PPP over een periode van 5 jaar. Deze afspraak vond zijn tenuitvoerlegging in het afsluiten van de Term sheet overeenkomst tussen PPP, Mediahuis en DPG Media waarbij de vooropgestelde volumeverschuivingen werden vastgelegd. Uit het bewijsmateriaal blijkt dat er in de periode tussen 13 oktober en 12 november 2021, de dag van de ondertekening van de Term sheet overeenkomst, uitvoerig contact was tussen de betrokken ondernemingen. Uit de bewijsstukken blijkt eveneens dat PPP bereid was om geen offerte in te dienen in ruil voor volumeverschuivingen (zie onder meer randnummer 90)

149. Interne e-mails van PPP van 20 en 21 oktober 2021 (zie randnummer 8181) tonen aan dat PPP ten opzichte van DPG Media en Mediahuis in een sterke positie verkeerde om te onderhandelen over een overdracht van volumes in ruil voor haar terugtrekking uit de bieding voor de krantenconcessie; deze keuze werd door PPP ook als de meest rationele beschouwd. Bovendien was bpost zich ervan bewust dat, door op 3 november 2021 de USB-stick met de volumegegevens over te dragen aan de uitgevers, deze gegevens de basis zouden vormen van de Term sheet overeenkomst die haar in staat zou stellen om haar belangrijkste concurrent buitenspel te zetten. Overigens werd daarna een ontwerp van de Term sheet overeenkomst voorafgaandelijk aan de ondertekening door DPG Media (via AMP) aan bpost overgemaakt.

150. De beschreven gedragingen komen neer op aanbestedingsvervalsing en het verdelen van de markt voor de bedeling van kranten wat een beperking is van de mededinging in de zin van art.IV.1, §1 WER en artikel 101, lid 1 VWEU. De ernst van het schadelijke karakter van de inhoud en doelstellingen van de omschreven gedragingen duiden op mededingingsbeperkingen naar strekking.

IV.3.2.b De economische en juridische context van de praktijken

151. Een analyse van de economische en juridische context waarbinnen de praktijken ten uitvoer werden gelegd, bevestigt dat zij een beperking naar strekking vormen.

152. In België wordt de bedeling van erkende kranten en tijdschriften toegekend aan de operator die na het doorlopen van een gunningsprocedure erin slaagt de concessie te verwerven. Het doel van de krantenconcessie is een last resort-dienst te verlenen, in die zin dat de concessiehouder een back-up dienstverlener is, die optreedt indien en voor zover de uitgever geen andere mogelijkheid ziet voor de distributie van zijn kranten.

153. De concessiehouder krijgt een bedrag van de Belgische overheid dat er toe dient de investering en de kosten te dekken van de concessiehouder (een gepland bedrag van 175 miljoen euro voor de persconcessie 2023-2027). In de concessie is wel voorzien in een plafond, wat inhoudt dat de concessiehouder slechts voor een bepaalde hoeveelheid kranten deze vergoeding ontvangt (zie randnummer 51).

154. In het kader van de krantenconcessie dient de concessiehouder aan een aantal kwaliteitsvereisten te voldoen, zoals de bedeling over het ganse land en de bedeling van de kranten vóór 7u30. De tijdige bezorging in de ochtend is van groot belang voor de krantenuitgevers.

155. In 2015 werd de gunningsprocedure voor vijf jaar aan bpost toegekend, tot eind 2020. Deze concessie werd op 6 december 2019 verlengd met 2 jaar tot en met 31 december 2022. De Belgische Staat heeft een nieuwe gunningsprocedure opgestart in 2021. PPP en bpost waren de enige kandidaten in de aanbestedingsprocedure voor de krantenconcessie 2023-2027.
156. Als klanten van de (toekomstige) concessiehouder hebben de krantenuitgevers een groot commercieel belang bij het voortbestaan van de overheidsfinanciering van een kwaliteitsvolle krantenbedeling.
157. De concessieovereenkomst doet geen afbreuk aan het recht voor de uitgevers om een beroep te doen op een distributeur naar keuze of de distributie zelf uit te voeren.
158. In praktijk maakten alle krantenuitgevers gebruik van de distributiediensten van de concessiehouder. Mediahuis had in 2021 wel een reeds sinds 2006 geldende bilaterale overeenkomst met PPP voor de krantenbezorging in Antwerpen en Brussel en sinds 2016 een bilaterale overeenkomst met PPP voor de bezorging van kranten in Gent, maar die overeenkomsten bestrijken slechts een beperkt deel van het totaal aantal te bezorgen exemplaren. Ook DPG Media had overeenkomsten met PPP gesloten voor de verdeling van krantenvolumes in Brussel en Antwerpen, maar nog niet voor de regio Gent.
159. Toen de uitgevers kennis kregen van het feit dat PPP zich kandidaat had gesteld voor de aanbesteding ontstond bij hen de vrees dat de beoordeling van de kandidaturen voornamelijk zou gebaseerd zijn op de prijs van de offertes en het kwaliteitscriterium op de tweede plaats kwam. In dat verband was de kans groot dat PPP de opdracht zou krijgen. PPP had immers meegedeeld dat zij de opdracht zou kunnen vervullen aan een aanzienlijk lager tarief dan bpost. Dit zou volgens de uitgevers onmiskenbaar gevolgen hebben voor de kwaliteit van de bedeling.
160. Door een overeenkomst te sluiten met PPP waarbij deze geen offerte zou indienen in de lopende aanbestedingsprocedure in ruil voor volumeverschuivingen beoogden de betrokken uitgevers de kwaliteit te controleren en te waarborgen. Bovendien kon PPP zich op die manier verder ontwikkelen en zouden de uitgevers bij het verstrijken van de concessieovereenkomst kunnen beschikken over een volwaardige alternatieve leverancier tegenover bpost. Met de praktijken in kwestie wilden de betrokken ondernemingen de risico's wegnemen die gepaard gingen met het indienen van niet-gecoördineerde offertes, in het bijzonder het risico dat PPP de concessie zou winnen op basis van het prijs criterium en niet in staat zou zijn om het verwachte kwaliteitsniveau te garanderen. Het uiteindelijke doel van de praktijken was de toewijzing van de krantenconcessie 2023-2027 aan bpost.
161. Door overeen te komen dat PPP zich zou terugtrekken uit de aanbestedingsprocedure in ruil voor een volumeverschuiving werd de mededinging vervalst en de keuze voor de Belgische Staat in het kader van de aanbestedingsprocedure beperkt. Immers, door de terugtrekking van PPP uit de aanbestedingsprocedure bleef bpost als enige kandidaat over.

IV.3.2.c Conclusie

162. Gelet op bovenstaande analyse dient geconcludeerd dat de onderzochte gedragingen een praktijk vormen die als strekking heeft de mededinging te verhinderen, beperken of vervalsen in de zin van de artikelen IV.1, §1 WER en 101, lid 1 VWEU.

IV.4 Eén enkele voortdurende inbreuk

IV.4.1 Principes

163. Volgens vaste rechtspraak kan een schending van artikel 101, lid 1 VWEU en artikel IV.1, §1 WER niet alleen voortvloeien uit een op zichzelf staande handeling, maar eveneens uit een reeks handelingen of een voortgezette gedraging, ook al zouden één of meer onderdelen van deze reeks handelingen of van deze voortgezette gedraging ook op zich, afzonderlijk, een schending van deze bepaling kunnen opleveren.

164. Het begrip “één enkele voortdurende inbreuk” veronderstelt dat er sprake is van een “totaalplan”, waarvan verschillende handelingen deel uitmaken wegens hun identieke doel om de mededinging op de markt te verstoren, ongeacht het feit dat een of meer van deze handelingen op zich, afzonderlijk beschouwd, ook een schending van artikel 101 VWEU kunnen vormen.²⁷

165. Wanneer de verschillende handelingen die wegens hun identieke doel de mededinging verstoren deel uitmaken van een “totaalplan”, mag de mededingingsautoriteit de verantwoordelijkheid voor die handelingen bepalen aan de hand van de deelname aan de betrokken inbreuk in zijn geheel.²⁸

166. In dit verband volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de Commissie, teneinde aan te tonen dat er een gemeenschappelijke doelstelling wordt nagestreefd met verschillende gedragingen die samen als één enkele voortdurende inbreuk kunnen worden aangemerkt, rekening kan houden met verschillende objectieve factoren, zoals de vergelijkbare wijze waarop de betrokken heimelijke afspraken zijn uitgevoerd en de materiële, geografische en temporele overlappingsen tussen de betrokken gedragingen.²⁹

167. Een onderneming die aan een dergelijke enkele en complexe inbreuk heeft deelgenomen door middel van voor haar kenmerkende gedragingen die een overeenkomst of onderling afgestemde feitelijke gedraging met een mededingingsbeperkend doel in de zin van 101 VWEU vormden en die een bijdrage aan de verwezenlijking van de inbreuk in zijn geheel beoogden te leveren, kan aldus voor de gehele duur van haar deelneming aan die inbreuk eveneens aansprakelijk zijn voor de gedragingen van andere ondernemingen in het kader van diezelfde inbreuk. Dit is het geval wanneer vast komt te staan dat de betrokken onderneming met haar eigen gedrag heeft willen bijdragen aan het bereiken van de gemeenschappelijke doelstellingen van alle deelnemers en dat zij de inbreukmakende gedragingen die de andere ondernemingen met het oog op die doelstellingen planden of verrichtten, kende of redelijkerwijs kon voorzien en bereid was het risico ervan te aanvaarden.³⁰

168. Een onderneming kan aldus rechtstreeks hebben deelgenomen aan alle mededingingsversturende gedragingen waaruit de enkele voortgezette inbreuk bestaat, in welk geval de mededingingsautoriteit haar aansprakelijk mag stellen voor al deze gedragingen en dus voor de inbreuk in zijn geheel. Een onderneming kan ook slechts rechtstreeks hebben deelgenomen aan een deel van de mededingingsversturende gedragingen waaruit de enkele voortgezette inbreuk bestaat, maar kennis hebben gehad van alle inbreukmakende gedragingen die de andere karteldeelnemers met het oog op

²⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 22 oktober 2020, *Silver Plastics e.a. / Commissie*, zaak C-702/19 P, punt 81.

²⁸ Arresten van het Hof van Justitie van 7 januari 2004, *Aalborg Portland e.a./Commissie*, gev. zaken C-204/00, punt 258, van 8 juli 1999, *Commission v Anic Participazioni*, zaak C-49/92, punten 78-81, 83-85 en 203, en van 26 januari 2017, *Villeroy & Boch AG/Commissie*, zaak C-625/13P, punt 55.

²⁹ Arresten van het Hof van Justitie van 26 januari 2017, *Villeroy & Boch Belgium/Commissie*, C-642/13 P, punt 62, en van 16 juni 2022, *Toshiba Samsung Storage Technology/Commissie*, zaak C-700/19P, punt 116.

³⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 6 december 2012, *Commissie/Verhuizingen Coppens*, C-441/11 P, punt 42.

die doelstellingen planden of verrichtten, of deze redelijkerwijs hebben kunnen voorzien en bereid zijn geweest het risico ervan te aanvaarden. Ook in een dergelijk geval mag de mededingingsautoriteit die onderneming aansprakelijk stellen voor alle mededingingsversturende gedragingen waaruit een dergelijke inbreuk bestaat, en dus voor de inbreuk in zijn geheel.³¹

IV.4.2 Toepassing op de zaak

169. De auditeur is van oordeel dat de verschillende inbreukmakende gedragingen van de betrokken ondernemingen tezamen één enkele en voortdurende inbreuk vormen op artikel IV.1 WER en artikel 101 VWEU waarvoor alle ondernemingen aansprakelijk kunnen worden gesteld aangezien de gedragingen van de ondernemingen: a) deel uitmaakten van een totaalplan waarmee een gemeenschappelijke mededingingsbeperkende doelstelling werd nagestreefd; b) alle ondernemingen bewust op hun eigen manier hebben bijgedragen tot dat gemeenschappelijke doel en c) alle partijen op de hoogte waren van de door de andere ondernemingen voorgenomen of uitgevoerde gedragingen met het oog op hetzelfde doel, of deze redelijkerwijs hadden kunnen voorzien en bereid waren het risico te nemen.

IV.4.2.a Het bestaan van een totaalplan met één enkel doel

170. Uit het onderzoek is gebleken dat de betrokken ondernemingen hebben bijgedragen tot de verwezenlijking van dezelfde gemeenschappelijke doelstelling, met name de toewijzing van de krantenconcessie 2023-2027 aan bpost.

171. Om dit doel te bereiken werd een Term sheet overeenkomst afgesloten waarbij DPG Media, Mediahuis en PPP, met medeweten en medewerking van bpost, overeenkwamen dat er een verschuiving van krantenvolumes van bpost naar PPP zou gebeuren tijdens de periode van 1 januari 2022 tot 31 december 2027. In ruil voor deze bijkomende krantenvolumes werd overeengekomen dat PPP geen offerte zou indienen in het kader van de aanbestedingsprocedure voor de krantenconcessie 2023-2027.

172. Binnen de betrokken ondernemingen waren steeds dezelfde personen betrokken bij de mededingingsbeperkende gedragingen en was er continuïteit in de contacten en overeenkomsten tussen partijen met betrekking tot de inbreuk, de modaliteiten en het doel ervan, gedurende de gehele deelname van de partijen aan de inbreuk.

IV.4.2.b Alle ondernemingen hebben bewust op hun eigen manier bijgedragen tot dat gemeenschappelijke doel

173. De vier ondernemingen hebben elk bewust bijgedragen aan de verwezenlijking van het gemeenschappelijke doel.

174. DPG Media en Mediahuis hebben op dezelfde manier bijgedragen aan het algemene plan door minstens vanaf 13 oktober 2021 regelmatige contacten te onderhouden met PPP en bpost om de regeling vervat in de Term sheet overeenkomst af te spreken en uit te voeren als compensatie voor het niet indienen van een offerte door PPP en meer in het algemeen door op te treden als een gemeenschappelijk front (zie randnummer 81).

175. Zoals uiteengezet hierboven (zie randnummers 85-90), was bpost via de uitgevers nauw betrokken bij de uitwerking van de Term sheet overeenkomst en heeft bpost actief bijgedragen tot de inbreuk

³¹ *Ibid.*, punt 43.

onder meer door aan de uitgevers postcodes voor te stellen die aan PPP zouden kunnen overgedragen worden en finaal aan de uitgevers een USB-stick te bezorgen met belangrijke informatie over de volumes die aan PPP konden worden overgedragen. Bpost heeft op die manier rechtstreeks bijgedragen aan de totstandkoming van de Term sheet overeenkomst, waarbij PPP afzag van de indiening van een offerte, en bpost zich op deze wijze verzekerde van het behoud van de krantenconcessie (marktverdeling).

176. Ten slotte heeft PPP als partij bij de Term sheet overeenkomst ook bewust bijgedragen aan het algemene plan. Uit het bewijsmateriaal waarover het auditoraat beschikt (zie randnummer 81) blijkt dat PPP wist dat als zij de krantenconcessie zou krijgen ter vervanging van bpost, dit zou leiden tot onrust in de sector voor uitgevers, met het risico dat bijvoorbeeld uitgever DPG Media haar eigen distributienetwerk zou opzetten om problemen met de bedelingskwaliteit van PPP te voorkomen. PPP zou de markt in Vlaanderen voorgoed kunnen verliezen. De Term sheet overeenkomst gaf PPP de zekerheid van volumes in ruil voor haar terugtrekking uit de aanbestedingsprocedure voor de krantenconcessie.

177. De verschillende gedragingen van de betrokken ondernemingen dragen allen bij tot en waren een onderdeel van een algemeen plan met één gemeenschappelijk doel, te weten de toewijzing van de krantenconcessie 2023-2027 aan bpost.

IV.4.2.c De betrokken ondernemingen hebben de inbreukmakende gedragingen van de andere ondernemingen gekend of hadden ze redelijkerwijs kunnen voorzien en zijn bereid geweest om het risico ervan te aanvaarden

178. Uit de hierboven uiteengezette feiten (afdeling III.3) kan niet worden betwist dat alle betrokken ondernemingen redelijkerwijs op de hoogte moeten zijn geweest van het gedrag van de andere betrokken ondernemingen en bereid waren de risico's daarvan te aanvaarden.

179. DPG Media en Mediahuis wisten dat zij, door krantenvolumes afkomstig van bpost aan PPP over te dragen, PPP ervan konden overtuigen de Term sheet overeenkomst af te sluiten en geen offerte voor de krantenconcessie in te dienen.

180. Van haar kant was PPP zich bewust van haar onderhandelingspositie (zie randnummer 81). De presentatie van PPP op 13 oktober 2021 had indruk gemaakt op de uitgevers, die het plan van PPP om mee te dingen voor de krantenconcessie serieus namen. De uitgevers (met name DPG Media en Mediahuis) waren echter niet bereid de gevolgen van een verandering van concessiehouder te accepteren. PPP was zich ervan bewust dat zij bereid waren een aantrekkelijke prijs te betalen voor haar terugtrekking uit de aanbestedingsprocedure voor de krantenconcessie. Zij was dus bereid de krantenconcessie op te geven om te profiteren van de veiligste optie, namelijk gegarandeerde extra krantenvolumes op lange termijn. Daarvoor onderhandelde en ondertekende PPP de Term sheet overeenkomst met DPG Media en Mediahuis waarbij krantenvolumes van bpost aan haar werden overgedragen in ruil voor terugtrekking uit de aanbestedingsprocedure.

181. Ook bpost was actief betrokken bij de inbreuk en het tot stand komen van de Term sheet overeenkomst. Het idee van deze overeenkomst en mogelijke volumeverschuivingen naar PPP in ruil voor terugtrekking uit de aanbestedingsprocedure werd op 13 oktober 2021 onder de aandacht van bpost gebracht. Bpost was vanaf dan actief betrokken bij en geïnformeerd over de voorbereiding van de Term sheet overeenkomst. Zoals hierboven vermeld heeft bpost op 3 november 2021 informatie

over volumes per postcode per USB-stick aan Mediahuis meegedeeld. Deze informatie werd gebruikt om de over te dragen krantenvolumes te bepalen en de Term sheet overeenkomst op te stellen.

182. Uit het geheel van de elementen van het dossier blijkt de betrokkenheid van de vier ondernemingen bij de inbreukmakende gedragingen. Daarbij wisten de vier betrokken ondernemingen of hadden zij moeten weten dat deze gedragingen deel uitmaakten van een algemeen plan met het oog op een gemeenschappelijk onwettig doel. Zij namen deel aan verschillende contacten en waren dus noodzakelijkerwijs op de hoogte van de algemene reikwijdte en de wezenlijke kenmerken van deze mededingingsinbreuk, met inbegrip van het mededingingsbeperkende doel van die contacten, en ook van de identiteit van de deelnemers aan de afspraak.

183. Uit het voorgaande volgt dat de hierboven beschreven en gekwalificeerde restrictieve mededingingspraktijken deel uitmaken van één enkele voortdurende mededingingsrechtelijke inbreuk op de artikelen IV.1, §1 WER en 101, lid 1 VWEU.

IV.5 Merkbare beïnvloeding van de mededinging op de Belgische betrokken markt en effect op de handel tussen lidstaten

IV.5.1 Principes

184. Artikel IV.1, §1 WER verbiedt overeenkomsten of onderlinge afgestemde feitelijke gedragingen welke ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Belgische betrokken markt of op een wezenlijk deel ervan merkbaar wordt beperkt.

185. Artikel 101, lid 1 VWEU daarentegen is enkel toepasselijk op overeenkomsten of onderlinge afgestemde feitelijke gedragingen die eveneens de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden.³²

186. Volgens vaststaande rechtspraak kunnen mededingingsbeperkende overeenkomsten en onderlinge afgestemde feitelijke gedragingen de handel tussen lidstaten ongunstig beïnvloeden wanneer de objectieve bestanddelen feitelijk en rechtens met een voldoende mate van waarschijnlijkheid doen verwachten dat zij een directe of indirecte, actuele of potentiële invloed kunnen uitoefenen op de goederenstromen tussen lidstaten.³³

187. Artikel 101, lid 1 VWEU vereist niet dat het bewijs wordt geleverd dat de overeenkomst of onderlinge afgestemde feitelijke gedraging de handel tussen lidstaten daadwerkelijk beïnvloedt of heeft beïnvloed. Het is voldoende dat de overeenkomst of gedraging een dergelijk effect kan hebben.³⁴

³² Arrest van het Hof van Justitie van 25 november 1971, *Béguelin Import Co. tegen S.A.G.L. Import Export*, zaak C-22-71, punt 16.

³³ Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1985, *Remia*, zaak C-42/84, punt 22, arrest van het Hof van Justitie van 14 juli 1981, *Züchner*, zaak C-172/80, punt 18, arrest van het Hof van Justitie van 14 december 1983, *Kerpen & Kerpen*, zaak C-319/82, arrest van het Hof van Justitie van 10 december 1985, *Stichting Sigarettenindustrie*, gev. zaken 240/82 e.a., punt 48 en arrest van het Gerecht van 15 maart 2000, *Cimenteries CBR*, gev. zaken T-25/95 ea, punt 3930.

³⁴ Arrest van het Gerecht van 7 oktober 1999, *Irish Sugar t. Commissie*, zaak T-228/97, punt 170 en arrest van het Hof van Justitie van 1 februari 1978, *Miller*, zaak C-19/77, punt 15.

188. De handel tussen lidstaten kan daarenboven worden beïnvloed in de gevallen waarin de relevante markt nationaal of sub-nationaal is.³⁵

189. Uit vaststaande rechtspraak volgt dat overeenkomsten die het gehele grondgebied van een lidstaat bestrijken, naar hun aard, een versterking van de nationale drempelvorming tot gevolg hebben hetgeen de in het Verdrag beoogde economische vervlechting doorkruist.³⁶

190. Tenslotte dient de beïnvloeding van de handel tussen lidstaten merkbaar te zijn, in die zin dat zij niet onbeduidend mag zijn.³⁷

IV.5.2 Toepassing op de zaak

191. De betrokken gedragingen van bpost, DPG Media, Mediahuis en PPP hebben betrekking op het gehele grondgebied van België. Dergelijke praktijken beïnvloeden normaal gesproken de handel tussen lidstaten. Bijgevolg besluit de auditeur dat de weerhouden praktijken de handel tussen lidstaten merkbaar kunnen beïnvloeden.

192. Daar de overeenkomst het volledige Belgische grondgebied bestrijkt, bestaat er geen twijfel over dat het hier gaat om een wezenlijk deel van de Belgische markt in de zin van artikel IV.1 WER.

IV.6 Niet-toepasbaarheid van de artikelen IV.1, §3 WER en 101, lid 3 VWEU

193. De bepalingen van artikel IV.1, §1 WER en artikel 101, lid 1 VWEU zijn krachtens artikel IV.1, §3 WER en artikel 101, lid 3 VWEU niet van toepassing op een overeenkomst of een onderlinge afgestemde feitelijke gedraging die bijdraagt tot de verbetering van de productie of van de verdeling of tot verbetering van de technische of economische vooruitgang, waarbij een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen de gebruikers ten goede komt, zonder nochtans aan de betrokken partijen beperkingen op te leggen welke voor het bereiken van deze doelstellingen niet onmisbaar zijn, of de mogelijkheid te geven om voor een wezenlijk deel van de betrokken producten de mededinging uit te schakelen.

194. Het auditoraat beschikt over geen enkel element dat tot de conclusie kan leiden dat wat betreft de vastgestelde mededingingsinbreuk, voldaan zou zijn aan de voorwaarden voor een individuele vrijstelling op grond van de artikelen IV.1, §3 WER en/of 101, lid 3 VWEU.

195. Het auditoraat besluit bijgevolg dat in onderhavige zaak niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel IV.1, §3 WER en/of artikel 101, lid 3 VWEU.

³⁵ Richtsnoeren van de Commissie van 27 april 2004 betreffende het begrip “beïnvloeding van de handel” in de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, *Pb C 101/81*, punt 22.

³⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 19 februari 2002, *Wouters*, zaak C-309/99, punt 95.

³⁷ Richtsnoeren van de Commissie van 27 april 2004 betreffende het begrip “beïnvloeding van de handel” in de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, *Pb C 101/81*, punt 44 e.v.

V. Aansprakelijkheid

V.1 Principes

196. Het Belgisch en Europees mededingingsrecht is van toepassing op activiteiten van ondernemingen. Het begrip onderneming omvat elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, ongeacht de rechtsvorm van die entiteit en de wijze waarop zij wordt gefinancierd.³⁸

197. Wanneer een dergelijke entiteit de mededingingsregels overtreedt, moet zij in overeenstemming met het beginsel van persoonlijke aansprakelijkheid de verantwoordelijkheid daarvoor dragen. Het gedrag van een dochteronderneming kan aan de moedermaatschappij worden toegerekend, met name wanneer de dochteronderneming, hoewel zij een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid heeft, niet zelfstandig haar marktgedrag bepaalt, maar in hoofdzaak de haar door de moedermaatschappij verstrekte instructies volgt. Immers, in een dergelijke situatie maken een moedermaatschappij en haar dochteronderneming deel uit van één economische eenheid en vormen zij één enkele onderneming in de zin van de artikelen IV.1 WER en 101 VWEU, hetgeen de mededingingsautoriteit in staat stelt een beslissing houdende oplegging van geldboeten tot de moedermaatschappij te richten zonder dat behoeft te worden aangetoond dat deze zelf bij de inbreuk betrokken was.³⁹

198. De vaststelling dat een onderneming een beslissende invloed op het commerciële beleid van een andere onderneming ‘kon’ uitoefenen, zonder na te gaan of deze invloed daadwerkelijk is uitgeoefend volstaat niet. Het komt integendeel in beginsel aan de mededingingsautoriteit toe om een dergelijke beslissende invloed aan te tonen op grond van een geheel van feiten, waaronder in het bijzonder de eventuele bevoegdheid van één van deze ondernemingen om aan de andere leiding te geven.⁴⁰

199. In het bijzondere geval echter waarin een moedermaatschappij het gehele of vrijwel het gehele kapitaal bezit van haar dochteronderneming die een inbreuk op de mededingingsregels heeft gepleegd, bestaat er een weerlegbaar vermoeden dat die moedermaatschappij daadwerkelijk beslissende invloed uitoefent op het gedrag van haar dochteronderneming. De mededingingsautoriteit kan de moedermaatschappij dan hoofdelijk aansprakelijk stellen voor de betaling van de aan de dochteronderneming opgelegde geldboete, tenzij deze moedermaatschappij, die dat vermoeden moet weerleggen, afdoende bewijzen overlegt die aantonen dat haar dochteronderneming haar marktgedrag zelfstandig bepaalt.⁴¹ Het bestaan van dit vermoeden vereist niet dat de moederonderneming zelf ook daadwerkelijk betrokken was bij de inbreuk.

200. Wanneer verschillende juridische entiteiten aansprakelijk kunnen worden gehouden voor de deelname aan een inbreuk door éénzelfde onderneming, moeten zij worden beschouwd als hoofdelijk aansprakelijk voor deze inbreuk. Het begrip “onderneming”, en dus het begrip “economische eenheid”,

³⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 13 juni 2013, *Versalis SpA*, zaak C-511/11, punt 51.

³⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 10 september 2009, *Akzo Nobel*, zaak C-97/08, punten 56 en 58-59.

⁴⁰ Arresten van het Gerecht van 13 juli 2011, *ThyssenKrupp Liften Ascenseurs/Commissie*, zaken T-144/07, T-147/07–T-150/07 en T-154/07, punt 311 en 27 maart 2014, *Saint-Gobain Glass France e.a.*, zaken T-56/09 en T-73/09, punt 311.

⁴¹ Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 2013, *Stichting Administratiekantoor Portielje*, zaak C-440/11, punten 40-41.

leidt van rechtswege tot de hoofdelijke aansprakelijkheid van de entiteiten waaruit de economische eenheid op het moment van de inbreuk bestaat.⁴²

V.2 Toepassing op de zaak

V.2.1 bpost

201. De volgende juridische entiteit moet aansprakelijk gehouden worden voor de inbreuk:

(1) bpost nv

202. Bpost nv heeft rechtstreeks deelgenomen aan de gedragingen. De aansprakelijkheid voor de inbreuk moet derhalve worden toegerekend aan bpost nv op grond van haar directe betrokkenheid.

V.2.2 DPG Media

203. De volgende juridische entiteiten moeten aansprakelijk gehouden worden voor de inbreuk:

(1) DPG Media nv

(2) DPG Media Group nv

204. DPG Media nv heeft rechtstreeks deelgenomen aan de gedragingen. Uit de stukken in het onderzoeksdossier blijkt dat gedurende de periode van de inbreuk het kapitaal van DPG Media nv indirect voor 100% in handen was van DPG Media Group nv.⁴³ Derhalve wordt DPG Media Group nv vermoed daadwerkelijk beslissende invloed te hebben uitgeoefend op DPG Media nv.

205. De aansprakelijkheid voor de inbreuk moet derhalve hoofdelijk worden toegerekend aan DPG Media nv op grond van haar directe betrokkenheid, en aan DPG Media Group nv als moedermaatschappij van DPG Media nv.

V.2.3 Mediahuis

206. De volgende juridische entiteit moet aansprakelijk gehouden worden voor de inbreuk:

(1) Mediahuis nv

207. Mediahuis nv heeft rechtstreeks deelgenomen aan de gedragingen. De aansprakelijkheid voor de inbreuk moet derhalve hoofdelijk worden toegerekend aan Mediahuis nv op grond van haar directe betrokkenheid.

V.2.4 PPP

208. De volgende juridische entiteiten moeten aansprakelijk gehouden worden voor de inbreuk:

(1) PPP Belgium bv

(2) Villa Torella bv

209. PPP bv heeft rechtstreeks deelgenomen aan de gedragingen. Uit de stukken in het onderzoeksdossier blijkt dat gedurende de periode van de inbreuk het kapitaal van PPP Belgium bv voor

⁴² Arresten van het hof van Justitie van 26 januari 2017, *Villeroy & Boch/Commissie*, C-625/13 P, punt 150, en 25 november 2020, *Commissie/GEA Group*, C-823/18 P, punt 61, en 6 oktober 2021, *SumalSL v. Mercedes Benz Trucks EspanaSL*, C-882/19, punt 44.

⁴³ Antwoord DPG Media van 15 april 2024 op VOI van 14 maart 2024, p.3.

100% in handen was van Villa Torella bv.⁴⁴ Derhalve wordt Villa Torella bv vermoed daadwerkelijk beslissende invloed te hebben uitgeoefend op PPP Belgium bv.

210. De aansprakelijkheid voor de inbreuk moet derhalve hoofdelijk worden toegerekend aan PPP Belgium bv op grond van haar directe betrokkenheid, en aan Villa Torella bv als moedermaatschappij.

VI. Vervolging van natuurlijke personen

VI.1 Principes

211. Artikel IV.1, §4, 3° WER verbiedt natuurlijke personen in het kader van de activiteiten van een onderneming of ondernemingsvereniging met één of meer concurrenten te onderhandelen, overeen te komen, te besluiten of onderling af te stemmen met betrekking tot het “toewijzen van markten of afnemers”. De inbreuk kan enkel worden vastgesteld ingeval de overeenkomst, het besluit of de onderling afgestemde feitelijke gedraging deel uitmaakt van een door het Mededingingscollege of de auditeur in dezelfde zaak vastgestelde inbreuk op het verbod bedoeld in de eerste paragraaf van artikel IV.1 WER door de onderneming of ondernemingsvereniging in het kader van wiens activiteiten de natuurlijke persoon is opgetreden.

212. Hieruit volgt dat natuurlijke personen enkel kunnen worden vervolgd indien de onderneming in het kader van wiens activiteiten deze natuurlijke personen zijn opgetreden, tevens wordt vervolgd voor een mededingingsbeperkende afspraak. Daarenboven dient de vervolging van de natuurlijke persoon zich in te schrijven in de vervolging van een onderneming voor een inbreuk in dezelfde zaak waarvan de inbreuk door de natuurlijke persoon deel uitmaakt.

213. Voorts maken de in artikel IV.1 § 4, 3° WER vervatte woorden “in het kader van de activiteiten van een onderneming” duidelijk dat niet is vereist dat de betrokkene binnen een hem toegekend mandaat handelt. Het volstaat dat de natuurlijke persoon is opgetreden in het kader van de activiteiten van de onderneming, ongeacht of hij daarbij zijn door de onderneming toegekende bevoegdheid respecteert dan wel overschrijdt. Het komt erop aan in de feiten vast te stellen of de overtreding van het verbod vermeld in artikel IV.1 §4, 3° WER kan worden aangerekend aan een bepaalde natuurlijke persoon, met name of er een voldoende herkenbare en dus directe betrokkenheid bij de inbreuk bestaat en deze betrokkenheid bepalend of medebepalend was voor het tot stand komen van de inbreuk, wat in de regel niet het geval zal zijn van de werknemer die slechts zijdelings bij de inbreuk betrokken was.⁴⁵

214. Bijkomend kan een inbreuk door een natuurlijk persoon opzettelijk of uit onachtzaamheid worden begaan.

VI.2 Toepassing op de zaak

215. Onderhavige beslissing bevat de analyse van de gedragingen van de betrokken ondernemingen bpost, PPP, Mediahuis en DPG Media en stelt in hoofde van deze ondernemingen een inbreuk vast.

216. De auditeur is van oordeel dat [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] zich, in het kader van de activiteiten van bpost, schuldig hebben gemaakt aan gedragingen in de zin van artikel IV.1, §4, 3° WER die deel uitmaken van de inbreuk begaan door bpost op artikel IV.1, §1 WER.

⁴⁴ Antwoord PPP van 4 maart 2024 op VOI van 29 januari 2024, p. 2.

⁴⁵ Memorie van Toelichting, wet van 2 mei 2019, DOC 54 3621/001,2018-2019, blz. 7-8.

VI.2.1 [VERTROUWELIJK]

217. [VERTROUWELIJK] was werkzaam [bij bpost]. [VERTROUWELIJK] behoorde tot het seniormanagement van bpost.
218. bpost had voor de organisatie en participatie in de aanbesteding van de persconcessie 2023-2027 (intern Cleopatra-project genoemd) vijf interne werkgroepen opgericht: (i) [VERTROUWELIJK], (ii) [VERTROUWELIJK], (iii) [VERTROUWELIJK], (iv) [VERTROUWELIJK] en (v) [VERTROUWELIJK]. Daarnaast werd een “Project Board” samengesteld, waarin naast de verantwoordelijken van de werkgroepen ook externe advocaten bpost bijstonden bij dit project. Er werd tevens een “Steering Committee” opgericht, bestaande uit seniormanagement en de leden van het “Project Board”. Dit comité was actief betrokken bij de beslissingen die werden genomen in het kader van de persconcessie.
219. [VERTROUWELIJK]. [VERTROUWELIJK] rapporteerde onder meer via e-mail, binnen bpost, met name omtrent de evolutie van de volumes binnen het concessiedossier.
220. Uit de feiten blijkt dat [VERTROUWELIJK] direct betrokken was bij de inbreuk door [VERTROUWELIJK] handelingen en/of door het nalaten bepaalde handelingen te stellen, en heeft [VERTROUWELIJK] bijgevolg bijgedragen aan de totstandkoming en de uitvoering van de afstemming/overeenkomst tussen bpost en PPP, met medewerking van DPG Media en Mediahuis, om de toewijzing van de krantenconcessie 2023-2027 te vervalsen.
221. Overigens bekleedde [VERTROUWELIJK] een leidinggevende positie bij bpost zodat van [VERTROUWELIJK] redelijkerwijs kon worden verwacht dat [VERTROUWELIJK] het initiatief zou nemen of ingrijpen om een inbreuk op de mededingingsregels door bpost te voorkomen dan wel te beëindigen, hetgeen [VERTROUWELIJK] heeft nagelaten.
222. In het licht van het voorgaande is de auditeur van oordeel dat [VERTROUWELIJK] in het kader van de activiteiten van bpost is overeengekomen en/of heeft afgestemd met de andere betrokken ondernemingen met betrekking tot het toewijzen van markten en bijgevolg een inbreuk heeft begaan op artikel IV.1, §4, 3° WER.

VI.2.2 [VERTROUWELIJK]

223. [VERTROUWELIJK] had geen operationele verantwoordelijkheid binnen bpost en beschikte niet over toegang tot de systemen van bpost.
224. [VERTROUWELIJK] fungeerde als eerste aanspreekpunt voor uitgevers en behandelde hun vragen, bezorgdheden en commerciële noden. Vanuit [VERTROUWELIJK] functie had [VERTROUWELIJK] op regelmatige basis contacten en ontmoetingen met de zowel DPG Media als Mediahuis.
225. [VERTROUWELIJK]⁴⁶ [VERTROUWELIJK] heeft [VERTROUWELIJK] gerapporteerd aan zowel de Project Board als het Steering Committee.
226. Uit de feiten volgt dat [VERTROUWELIJK] direct betrokken was bij de inbreuk doordat [VERTROUWELIJK] persoonlijk en actief heeft bijgedragen aan de totstandkoming en/of de uitvoering van de afstemming/overeenkomst tussen bpost en PPP, met medewerking van DPG Media en Mediahuis, om bij de toewijzing van de krantenconcessie 2023-2027 de markt te verdelen. De feiten geven onder meer een overzicht van de verschillende contacten die [VERTROUWELIJK] tijdens de periode maart 2021 – januari 2022 had met zowel DPG Media als Mediahuis in het kader van de aanbestedingsprocedure

⁴⁶ [VERTROUWELIJK]

voor de krantenconcessie 2023-2027 waarbij de volumeverschuivingen naar PPP in ruil voor haar terugtrekking uit de aanbestedingsprocedure werden besproken en voorbereid.

227. Deze betrokkenheid van [VERTROUWELIJK] wordt bevestigd door bpost en blijkt eveneens uit de verklaringen van de andere betrokken ondernemingen. Het verzoek tot immuniteit van [VERTROUWELIJK] voldeed niet aan de voorwaarden voorzien in de wet.

228. In het licht van deze elementen is de auditeur van oordeel dat [VERTROUWELIJK] in het kader van de activiteiten van bpost is overeengekomen en/of heeft afgestemd met de andere betrokken ondernemingen met betrekking tot het toewijzen van markten en bijgevolg een inbreuk heeft begaan op artikel IV.1, §4, 3° WER.

VII. Sancties voor ondernemingen

229. Artikel IV.59 WER voorziet dat wanneer de voorwaarden voor een schikking vervuld zijn, het auditoraat een beslissing kan nemen, die de boete bevat, en welke geldt als een beslissing van het Mededingingscollege zoals bedoeld in artikel IV.52 WER.

VII.1 Toepasselijke richtsnoeren

230. Op 3 september 2020 heeft het Directiecomité van de BMA de Richtsnoeren betreffende de berekening van geldboeten voor ondernemingen en ondernemingsverenigingen bedoeld in artikel IV.79, §1, eerste lid, en §2, eerste lid WER bij overtredingen van de artikelen IV.1, §1, IV.2 en/of IV.2/1 WER, of van de artikelen 101 en/of 102 VWEU aangenomen (verder "Richtsnoeren").

231. Zij zijn van toepassing sinds 16 september 2020 op alle zaken waarin op die dag nog geen met redenen omkleed voorstel van beslissing is overgemaakt aan het Mededingingscollege, met uitzondering van de zaken die voorwerp zijn van een schikkingsprocedure en waarvoor de auditeur al een mogelijke geldboete heeft meegedeeld in zoverre de schikkingsprocedure effectief leidt tot een schikking.

232. Randnummer 3 van de Richtsnoeren bepaalt dat de BMA zich bij het berekenen van de geldboeten zal laten leiden door de door de Europese Commissie gebruikte Richtsnoeren voor de berekening van geldboeten⁴⁷ (verder "Commissierichtsnoeren").

VII.2 Boeteberekening

VII.2.1 Basisbedrag van de boete

233. Overeenkomstig randnummer 19 van de Commissierichtsnoeren wordt het basisbedrag van de boete vastgesteld als een deel van de waarde van de verkopen dat wordt bepaald door de ernst van de inbreuk, vermenigvuldigd met het aantal jaren dat de inbreuk geduurd heeft.

VII.2.1.a Berekeningsbasis en referentiejaar

234. Om het basisbedrag van de op te leggen boete vast te stellen, wordt uitgegaan van de waarde van de verkopen van de betrokken ondernemingen, namelijk van de omzet behaald door de betrokken ondernemingen in België die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houdt met de inbreuk.

⁴⁷ 2006/C 210/02: Richtsnoeren voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 23, lid 2, onder a), van Verordening (EG) nr. 1/2003 worden opgelegd.

235. Het referentiejaar voor de omzet dat in aanmerking wordt genomen, is normaliter het laatste volledige jaar waarin de betrokken partij aan de inbreuk heeft deelgenomen, in casu 2022.

236. Onderhavige zaak betreft echter een situatie waar twee van de betrokken ondernemingen actief zijn als distributeurs (bpost en PPP) en de andere twee betrokken ondernemingen actief zijn als uitgevers (DPG Media en Mediahuis).

237. De relevante omzet voor de distributeurs betreft de omzet die door de distributeurs wordt verwezenlijkt met de bedeling van erkende kranten in België.

238. Voor de uitgevers acht het auditoraat het gepast om voor de berekening van het basisbedrag uit te gaan van het bedrag dat zij betaalden aan de respectieve distributeurs voor de bedeling van hun kranten.

239. De bedeling door bpost betrof echter een gesubsidieerde dienst in het kader van de krantenconcessie waardoor het bedrag dat de uitgevers betaalden een onderwaardering is van de werkelijke waarde van de betrokken distributiediensten. Om deze werkelijke waarde te berekenen werd per uitgever uitgegaan van de distributiekost die betaald werd aan bpost in juli 2024, na het wegvallen van de aan de concessie gerelateerde subsidie. Deze distributiekost werd retroactief teruggerekend naar de situatie zoals die in 2022 bestond rekening houdend met de indexatie alsook het toenmalig volume.

240. Bij deze bedragen moet per uitgever eveneens het bedrag worden opgeteld dat zij in 2022 betaalden aan PPP voor de verdeling van krantenvolumes.

241. Gelet op de bovenstaande is de relevante berekeningsbasis voor elke onderneming bijgevolg:

Onderneming	Referentiejaar	Berekeningsbasis (€)
Bpost	2022	[VERTROUWELIJK]
DPG Media	2022	[VERTROUWELIJK]
Mediahuis	2022	[VERTROUWELIJK]
PPP	2022	[VERTROUWELIJK]

VII.2.1.b Ernst van de inbreuk

242. De ernst van de inbreuk wordt geval per geval beoordeeld, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante omstandigheden. Er wordt rekening gehouden met een aantal factoren zoals de aard van de inbreuk, het gecumuleerde marktaandeel van alle betrokken partijen, de geografische reikwijdte van de inbreuk en de vraag of de inbreuk daadwerkelijk is geïmplementeerd.

243. De vervalsing van openbare aanbestedingen behoort tot de meest ernstige inbreuken op de mededingingsregels en is een prioriteit is voor de BMA. Daarenboven bestrijkt de inbreuk het gehele Belgische grondgebied.

244. Het auditoraat beslist dat het derhalve passend is om voor de factor ernst een percentage van 20% te hanteren.

VII.2.1.c Duur van de inbreuk

245. Zoals reeds vermeld in Afdeling III.5, vond de deelname aan de inbreuk door de betrokken ondernemingen plaats tussen 13 oktober 2021 en 6 december 2022. De duurtijd van de inbreuk betreft aldus ongeveer 14 maanden of 1,17 jaar.

VII.2.2 Toevoeging extra bedrag (entry fee)

246. Randnummer 25 van de boeterichtsnoeren van de Commissie voorziet om aan het basisbedrag een bedrag tussen 15 % en 25 % van de waarde van de verkopen toe te voegen om ondernemingen ervan te weerhouden deel te nemen aan horizontale overeenkomsten inzake prijzen, marktverdeling en productiebeperking.

247. Voor het bepalen van het aandeel van de waarde van de verkopen wordt rekening gehouden met de aard van de inbreuk (ernstige inbreuk), het gecumuleerde marktaandeel van alle betrokken partijen, de geografische reikwijdte van de inbreuk (nl. het gehele grondgebied). Bijkomend worden de specifieke omstandigheden van de zaak in aanmerking genomen met name dat het concessiesysteem en de daarmee verbonden subsidies voor het verdelen van kranten in de tussentijd werden afgeschaft. Om deze redenen acht het auditoraat het in onderhavige schikkingsprocedure passend om een entry fee van 15 % toe te passen.

248. Dit resulteert in de volgende basisbedragen:

Onderneming	Basisbedrag boete (€)
Bpost	[VERTROUWELIJK]
DPG Media	[VERTROUWELIJK]
Mediahuis	[VERTROUWELIJK]
PPP	[VERTROUWELIJK]

VII.2.3 Aanpassing van het bedrag in functie van verzwarende of verzachtende omstandigheden

VII.2.3.a Verzwarende omstandigheden

249. Het auditoraat heeft geen verzwarende omstandigheden weerhouden.

VII.2.3.b Verzachtende omstandigheden

250. Het auditoraat is van oordeel dat de bijzondere kenmerken en het atypische karakter van de aanbestedingsprocedure voor de krantenconcessie 2023-2027 in aanmerking kunnen genomen worden als een verzachtende omstandigheid ten aanzien van de uitgevers.

251. Het is de aanbestedende overheid die in het kader van deze procedure de concessiehouder aanwijst, met name de onderneming die belast wordt met de uitvoering van de bezorgingsdiensten voor de krantenuitgevers. De aanbestedende overheid is verantwoordelijk voor het opstellen van het lastenboek en het vastleggen van de selectie- en gunningscriteria.

252. In tegenstelling tot de meeste andere aanbestedingsprocedures, was de aanbestedende overheid in dit geval evenwel niet de afnemer van de betreffende diensten.

253. Dit leidt tot een bijzondere situatie ten aanzien van de uitgevers, die hoewel zij de feitelijke afnemers waren van de bezorgingsdiensten, niet betrokken zijn geweest bij het opstellen van het lastenboek. Nochtans waren de daarin vastgelegde kwaliteitscriteria van wezenlijk belang voor hen aangezien een kwaliteitsvolle bedeling voor de uitgevers een essentieel aspect vormde van de dienstverlening waarop zij beroep deden.

254. Het lastenboek dat werd opgesteld door de aanbestedende overheid bepaalde naast de minimale kwaliteits- en prestatiecriteria voor de levering van de diensten, dat de inschrijvers bij hun offerte

tevens een financieel plan dienden te voegen ter verantwoording van het bedrag dat zij wensen te ontvangen voor het verstrekken van de DAEB. In het lastenboek werd eveneens voorzien dat bij de beoordeling van de ingediende offerte het prijselement voor 60% woog en het kwaliteitselement voor 40%.

255. Daarnaast voorzag het lastenboek ook in een overgangsregeling van 6 maanden in het geval een andere dan de bestaande concessiehouder zou worden aangewezen.

256. De voorziene overgangsregeling zorgde voor bezorgheden en onzekerheden bij de uitgevers die zich ernstige vragen stelden over de operationele haalbaarheid van de voorziene overgangsperiode. Immers, in tegenstelling tot bpost beschikte PPP, de enige andere kandidaat naast bpost, met name niet over een geïntegreerd netwerk en schaalvoordelen die een vlotte overgang in de voorziene periode van 6 maanden zouden kunnen verzekeren in het geval PPP als nieuwe concessiehouder zou worden aangeduid.

257. Gelet op het voorgaande kent het auditoraat een korting toe van 10% toe aan de krantenuitgevers, DPG Media en Mediahuis.

258. Dit resulteert in de volgende bedragen:

Onderneming	Bedrag boete (€)
Bpost	[VERTROUWELIJK]
DPG Media	[VERTROUWELIJK]
Mediahuis	[VERTROUWELIJK]
PPP	[VERTROUWELIJK]

VII.2.4 Wettelijk maximum van de boete

259. Overeenkomstig de artikelen IV.79 en IV.84, §1, 2° WER mogen de opgelegde geldboeten niet hoger zijn dan 10% van de wereldwijde omzet van de betrokken ondernemingen en ondernemingsverenigingen, gerealiseerd tijdens het boekjaar dat voorafgaat aan de beslissing, met name het boekjaar 2022.

260. Artikel IV.84, §3, eerste lid WER bepaalt dat "*de omzet van een onderneming die in aanmerking moet worden genomen gelijk is aan de som van de omzetten van alle ondernemingen die een economische eenheid vormen zoals gedefinieerd in artikel IV.8, §4*".

261. Overeenkomstig punt 37 van de Commissierichtsnoeren kunnen ook de bijzondere kenmerken van een gegeven zaak in aanmerking genomen worden.

262. Het auditoraat stelt vast dat voor bpost, DPG Media en Mediahuis het boetebedrag het wettelijk maximum van 10% van de wereldwijde omzet niet overschrijdt.

263. Daarentegen is voor PPP het weerhouden boetebedrag [VERTROUWELIJK] euro, na toepassing van het wettelijk maximum.

VII.2.5 Kortingen toegekend op basis van de clementierichtsnoeren van de Belgische Mededingingsautoriteit

VII.2.5.a bpost

264. Op [VERTROUWELIJK] werd overeenkomstig artikel IV.54/1 WER een verzoek om een marker (een tijdelijke voorbehouden rang) ingediend bij de auditeur-generaal van de BMA door bpost en al haar dochtervennootschappen en verbonden ondernemingen.
265. Op [VERTROUWELIJK] heeft de auditeur-generaal een marker toegekend tot [VERTROUWELIJK].
266. Op [VERTROUWELIJK] heeft bpost haar marker vervolledigd met de informatie die nodig is om voor volledige vrijstelling van geldboeten in aanmerking te komen, onder de vorm van een schriftelijke clementieverklaring vergezeld van bewijsmateriaal. Op [VERTROUWELIJK] heeft bpost haar clementieverzoek verder aangevuld.
267. Op [VERTROUWELIJK] heeft de voorzitter een clementiebeslissing aangenomen waarbij aan bpost een volledige vrijstelling van geldboeten wordt toegekend op grond van artikelen IV.54, §2 en IV.54/3, §2 WER, op voorwaarde dat bpost nv tot het einde van de procedure volledig, onafgebroken, te goeder trouw en snel zal meewerken met de BMA zoals uiteengezet in artikel IV.54, §4 WER.
268. Het auditoraat is van oordeel dat aan alle voorwaarden die uiteengezet waren in de clementiebeslissing is voldaan en dat bpost bijgevolg geniet van een volledige vrijstelling van geldboeten.

VII.2.5.b DPG Media

269. Op [VERTROUWELIJK] werd door DPG Media een clementieverzoek ingediend op grond van artikel IV.54 WER. Dit verzoek had betrekking op DPG Media en alle entiteiten van de DPG Media groep.
270. Op [VERTROUWELIJK] heeft DPG Media haar clementieverzoek verder aangevuld.
271. Op [VERTROUWELIJK] heeft de voorzitter een clementie- en immunitetsbeslissing aangenomen waarbij aan DPG Media een gedeeltelijke vrijstelling van geldboeten wordt toegekend op grond van artikelen IV.54, §3 en IV.54/3, §2 WER, voor wat betreft de gedragingen van DPG Media, Mediahuis, PPP en bpost in het kader van de gunningsprocedure voor de persconcessie 2023-2027, op voorwaarde dat DPG Media tot het einde van de procedure volledig, onafgebroken, te goeder trouw en snel zal meewerken met de BMA zoals uiteengezet in artikel IV.54, §4 WER.
272. Het auditoraat is van oordeel dat aan alle voorwaarden die uiteengezet waren in de clementie- en immunitetsbeslissing is voldaan en stelt de clementiekorting voor DPG Media vast op 50%.
273. Dit resulteert voor DPG Media in een boete van [VERTROUWELIJK] euro.

VII.2.5.c Mediahuis

274. Op [VERTROUWELIJK] werd overeenkomstig artikel IV.54/1 WER een verzoek om een marker (een tijdelijke voorbehouden rang) ingediend bij de auditeur-generaal van de BMA door Mediahuis. Dit verzoek werd ingediend door Mediahuis en alle verbonden ondernemingen.
275. Op [VERTROUWELIJK] heeft de auditeur-generaal een marker toegekend tot 14 december 2022.
276. Op [VERTROUWELIJK] heeft Mediahuis haar marker vervolledigd met informatie die nodig is om voor gedeeltelijke vrijstelling van boete in aanmerking te komen, onder de vorm van een schriftelijke clementieverklaring vergezeld van bewijsmateriaal.

277. Op [VERTROUWELIJK] heeft Mediahuis haar clementieverzoek verder aangevuld.

278. Op [VERTROUWELIJK] heeft de voorzitter een clementie- en immunitetsbeslissing aangenomen waarbij aan Mediahuis een gedeeltelijke vrijstelling van geldboeten wordt toegekend op grond van artikelen IV.54, §3 en IV.54/3, §2 WER, voor wat betreft de gedragingen van DPG Media, Mediahuis, PPP en bpost in het kader van de gunningsprocedure voor de persconcessie 2023-2027, op voorwaarde dat Mediahuis tot het einde van de procedure volledig, onafgebroken, te goeder trouw en snel zal meewerken met de BMA zoals uiteengezet in artikel IV.54, §4 WER.

279. Het auditoraat is van oordeel dat aan alle voorwaarden die uiteengezet waren in de clementie- en immunitetsbeslissing is voldaan en stelt de clementiekorting voor Mediahuis vast op 40%.

280. Dit resulteert voor Mediahuis in een boete van [VERTROUWELIJK] euro.

VII.2.6 Korting voor proportionaliteit

281. Het auditoraat is van oordeel dat voor twee ondernemingen, PPP en Mediahuis, een korting voor proportionaliteit in rekening gebracht kan worden.

282. PPP is een relatief kleine onderneming, die in tegenstelling tot de andere betrokken ondernemingen niet behoort tot een grote internationale groep. Om een redelijke proportionaliteit tussen haar omzet en het boetebedrag in acht te nemen is het auditoraat van oordeel dat het daarom gepast is om een korting van [VERTROUWELIJK] toe te kennen.

283. Dit resulteert voor PPP in een boete van [VERTROUWELIJK] euro.

284. Daarnaast acht het auditoraat het ook gepast om in het kader van de schikkingsprocedure een korting van [VERTROUWELIJK] toe te kennen aan Mediahuis gezien de specifieke omstandigheden van haar clementieaanvraag.

285. Dit resulteert voor Mediahuis in een boete van [VERTROUWELIJK] euro.

VII.2.7 Korting voor schikking

286. Overeenkomstig artikel IV.60 WER, kent het auditoraat in het kader van deze schikking een boetevermindering toe van 10%.

287. Onderstaande kortingen dienen dus in mindering gebracht te worden van de hierboven vermelde boetebedragen:

Onderneming	Korting voor schikking (€)
Bpost	[VERTROUWELIJK]
DPG Media	[VERTROUWELIJK]
Mediahuis	[VERTROUWELIJK]
PPP	[VERTROUWELIJK]

VII.2.8 Boetes opgelegd aan de ondernemingen in het kader van huidige schikkingsprocedure

288. Overeenkomstig artikel IV.60 WER is de boete die het auditoraat oplegt aan de betrokken ondernemingen bij de schikking de volgende:

Onderneming	Boetebedrag (€)
Bpost	0
DPG Media	3.786.574
Mediahuis	7.788.423
PPP	323.486

VII.3 Stopzetting inbreuk

289. Artikel IV.59 WER voorziet dat wanneer de voorwaarden voor een schikking vervuld zijn, het auditoraat een beslissing kan nemen die de boete bevat, waardoor de procedure wordt afgesloten. Deze schikkingsbeslissing geldt als een beslissing van het Mededingingscollege zoals bedoeld in artikel IV.52 WER, namelijk een beslissing die vaststelt dat er een inbreuk op het mededingingsrecht en in voorkomend geval een inbreuk op artikel IV.1, §4 WER bestaat en beveelt dat deze beëindigd wordt.

290. Het auditoraat acht het noodzakelijk om principieel te eisen dat de ondernemingen en de natuurlijke personen aan wie de beslissing wordt geadresseerd de inbreuk beëindigen, voor zover dit nog niet zou zijn gebeurd, en dat zij zich onthoudt van iedere gedraging met eenzelfde doel of gevolg.

VIII. Immunititeit van vervolging

291. Op grond van voormalig artikel IV.54, §2 WER dienden een aantal personen een verzoek tot immunititeit van vervolging in.

292. Op [VERTROUWELIJK] heeft [VERTROUWELIJK] een immuniteitsverzoek overeenkomstig artikel IV.54/4, §2 WER ingediend. Dit immuniteitsverzoek, onafhankelijk ingediend van het clementieverzoek van bpost, werd vergezeld van bewijsmateriaal. De immunititeit werd toegekend in de immuniteitsbeslissing van [VERTROUWELIJK].

293. Op [VERTROUWELIJK] hebben [VERTROUWELIJK] een verzoek tot immunititeit van vervolging ingediend op grond van artikel IV.54/4, §3 WER. De betrokken natuurlijke personen kozen ervoor om hun immuniteitsverzoeken in te dienen door mee te werken aan het clementieverzoek van de onderneming voor wie zij hebben gehandeld en voegden hun verzoeken tot immunititeit van vervolging op grond van artikel IV.54/4, §3 WER bij het clementieverzoek [VERTROUWELIJK]. De immunititeit werd toegekend in de clementie- en immuniteitsbeslissing van [VERTROUWELIJK].

294. [VERTROUWELIJK] hebben [VERTROUWELIJK] een verzoek tot immunititeit van vervolging ingediend op grond van artikel IV.54/4, §3 WER. De betrokken natuurlijke personen kozen ervoor om hun immuniteitsverzoeken in te dienen door mee te werken aan het clementieverzoek van de onderneming voor wie zij hebben gehandeld en voegden hun verzoeken tot immunititeit van vervolging op grond van artikel IV.54/4, §3 WER bij het clementieverzoek van Mediahuis. De immunititeit werd toegekend in de clementie- en immuniteitsbeslissing van [VERTROUWELIJK].

295. De auditeur stelt vast dat de voorwaarden vermeld in de clementie- en immunitetsbeslissingen vervuld zijn en dat de genoemde personen kunnen genieten van de immunitet van vervolging.

IX. Sancties voor natuurlijke personen

296. Artikel IV.79, §4 WER bepaalt dat inbreuken door natuurlijke personen op artikel IV.1, §4 WER kunnen worden bestraft met een geldboete van 100 tot 10.000 euro. De Boeterichtsnoeren van de BMA zijn niet van toepassing op de sancties die bij toepassing van de artikelen IV.1, §4 en IV.79, §4 WER kunnen worden opgelegd aan natuurlijke personen. Die geldboeten zullen binnen de vork die bepaald is in artikel IV.79, §4 WER worden berekend gelet op de ernst van de inbreuk, de betrokkenheid van de natuurlijke persoon en de andere kenmerken van de zaak.⁴⁸

297. Het boetebedrag werd vastgesteld op basis van een globale beoordeling van de volgende factoren in het licht van de omstandigheden van de zaak, met inachtneming van met name de ernst van de inbreuk, de functie van de natuurlijke persoon in de onderneming, zijn betrokkenheid (rol) bij de inbreuk, de duur van zijn betrokkenheid en de proportionaliteit van de sanctie.

298. Deze globale beoordeling resulteert in een bedrag van [VERTROUWELIJK] euro voor [VERTROUWELIJK] en een bedrag van [VERTROUWELIJK] euro [VERTROUWELIJK].

299. Het immunitetsverzoek dat door [VERTROUWELIJK] werd ingediend voldeed niet aan de voorwaarden voorzien in de wet. Bij de bepaling van het boetebedrag in het kader van de schikkingsprocedure houdt het auditoraat evenwel rekening met het feit dat [VERTROUWELIJK] in een latere fase [VERTROUWELIJK] medewerking aan het onderzoek heeft bevestigd.

300. Overeenkomstig artikel IV.60 WER, kent het Auditoraat in het kader van deze schikking een boetevermindering toe van 10%.

301. Daarnaast acht het auditoraat het opportuun om uitzonderlijk een boetevermindering van 50% toe te kennen aangezien het de eerste keer is dat het auditoraat een geldboete oplegt aan een natuurlijke persoon.

302. Overeenkomstig artikel IV.60 WER legt de auditeur aan [VERTROUWELIJK] een geldboete op van 3600 euro en aan [VERTROUWELIJK] een geldboete van 2700 euro.

⁴⁸ Voetnoot 1 van de Richtsnoeren.

Beslissing

OM DEZE REDENEN,

De auditeur:

- Stelt vast dat de volgende ondernemingen inbreuk hebben gemaakt op de artikelen IV.1 WER en 101 VWEU door deel te nemen aan een inbreuk van 13 oktober 2021 tot 6 december 2022 die het gehele Belgische grondgebied bestrijkt, en die bestaat uit één enkele en voortdurende inbreuk die als doel had de toewijzing van de krantenconcessie 2023-2027 aan bpost:
 - Bpost nv
 - DPG Media: DPG Media nv en DPG Media Group nv
 - Mediahuis nv
 - PPP Belgium bv en Villa Torella bv
- Legt, in toepassing van artikelen IV.59 en IV.79, §1 WER, de volgende administratieve geldboetes op, te betalen volgens de modaliteiten van artikel 2 van het Koninklijk Besluit van 4 september 2013 betreffende de betaling van de administratieve geldboeten en dwangsommen bepaald in Boek IV van het Wetboek van Economisch Recht:
 - 0 euro aan bpost nv
 - 3.786.574 euro hoofdelijk aan DPG Media nv en DPG Media Group nv
 - 7.788.423 euro aan Mediahuis nv
 - 323.486 euro hoofdelijk aan PPP Belgium bv en Villa Torella bv
- Stelt vast dat de volgende natuurlijke personen een inbreuk hebben gepleegd op de artikel IV.1, §4 WER:
 - [VERTROUWELIJK], gedomicilieerd te [VERTROUWELIJK]
 - [VERTROUWELIJK], gedomicilieerd te [VERTROUWELIJK]
- Legt, in toepassing van artikel IV.79, §4 WER, de volgende administratieve geldboetes op te betalen volgens de modaliteiten van artikel 2 van het Koninklijk Besluit van 4 september 2013 betreffende de betaling van de administratieve geldboeten en dwangsommen bepaald in Boek IV van het Wetboek van Economisch Recht:
 - 3600 euro aan [VERTROUWELIJK]
 - 2700 euro aan [VERTROUWELIJK]
- Bevestigt, in toepassing van artikel IV.60, §2, al. 2 WER de toekenning van immuniteit van vervolging aan de volgende natuurlijke personen:
 - [VERTROUWELIJK]
 - [VERTROUWELIJK]
 - [VERTROUWELIJK]

- [VERTROUWELIJK]
 - [VERTROUWELIJK]
 - [VERTROUWELIJK]
 - [VERTROUWELIJK]
 - [VERTROUWELIJK]
 - [VERTROUWELIJK]
 - [VERTROUWELIJK]
 - [VERTROUWELIJK]
 - [VERTROUWELIJK]
 - [VERTROUWELIJK]
- Beveelt dat de inbreuk wordt beëindigd, voor zover dit nog niet zou zijn gebeurd, en dat elke onderneming en natuurlijke persoon aan wie onderhavige beslissing is geadresseerd, zich onthoudt van iedere gedraging met eenzelfde doel of gevolg.

Gedaan te Brussel, op 12 februari 2026

Katrijn De Vliegheer

Auditeur