

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 2007

12 JULI 2007

Wetsvoorstel tot wijziging van de wetgeving wat betreft de regulering van de prijs van aardgas en elektriciteit

(Ingediend door de heer Johan Vande Lanotte c.s.)

TOELICHTING

De energievoorziening van een land is uiteraard van primordiaal belang. De kostprijs van de energieleveringen en de bevoorradings- en leveringszekerheid zijn bepalend voor de koopkracht en het comfort van onze gezinnen en de concurrentiekracht van onze ondernemingen. De laatste jaren kenmerken zich door snelle en verregaande transitie in onze energievoorziening.

In Europa en in ons land is de energiemarkt de laatste jaren vrijgemaakt. De bedoeling was dat deze vrijmaking zou leiden tot een daling van de prijzen voor de consument en tot de intrede van nieuwe marktspelers. Dit is voor een groot deel theorie gebleven. In haar rapport over de elektriciteitsmarkt concludeerde de Europese Commissie (DG Mededinging) dat de marktwerking in Europa in de energie-sector veel te beperkt gebleven is. Het Internationale Energie Agentschap (IEA) noemt in haar recente rapport de Belgische elektriciteits- en gasmarkt zeer sterk geconcentreerd. In de meeste landen hebben historische monopolisten een groot aandeel van het productiepark in handen. Dit is bij uitstek zo in België en Frankrijk. Door een verticale integratie van activiteiten op vlak van productie, transport, distributie en levering maken deze historische marktspelers het nieuwkomers erg moeilijk om op de markt te komen en rendabel te zijn. Het rapport doet suggesties voor het doorbreken van monopolies (onder meer via de veiling van virtuele productiecapaciteit van elektriciteit) en voor een volledige eigendomsontvlechting van activiteiten inzake productie, transport, distributie en levering. Zowel inzake het productiemonopolie als de strategische aanwezigheid van de historische mono-

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007

12 JUILLET 2007

Proposition de loi modifiant la législation relative à la régularisation des prix du gaz naturel et de l'électricité

(Déposée par M. Johan Vande Lanotte et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Il va sans dire que l'approvisionnement en énergie d'un pays est d'une importance primordiale. Le coût des fournitures d'énergie et la garantie d'approvisionnement et de fourniture sont déterminants pour le pouvoir d'achat et le confort de nos ménages et pour la compétitivité de nos entreprises. Ces dernières années, notre approvisionnement en énergie a connu une évolution rapide et profonde.

En Europe et dans notre pays, le marché de l'énergie a été libéralisé au cours des dernières années. Cette libéralisation devait entraîner une baisse des prix pour le consommateur et faciliter l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché. Ces objectifs sont restés un vœu pieu en majeure partie. Dans son rapport sur le marché de l'électricité, la Commission européenne (DG Concurrence) conclut que le fonctionnement du marché en Europe dans le secteur de l'énergie reste soumis à de trop fortes restrictions. Dans son rapport, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) qualifie le marché belge de l'électricité et du gaz d'extrêmement concentré. Dans la plupart des pays, les entreprises détentrices d'un monopole historique possèdent une grande partie du parc de production. C'est particulièrement le cas en Belgique et en France. En procédant à une intégration verticale des activités sur le plan de la production, du transport, de la distribution et de la fourniture, ces acteurs historiques rendent fort difficile l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché, faute de rentabilité. Le rapport émet des suggestions pour casser les monopoles (notamment par la mise aux enchères de capacités de production virtuelles d'électricité) et pour réaliser un découplage complet de la propriété en ce qui concerne les activités de produc-

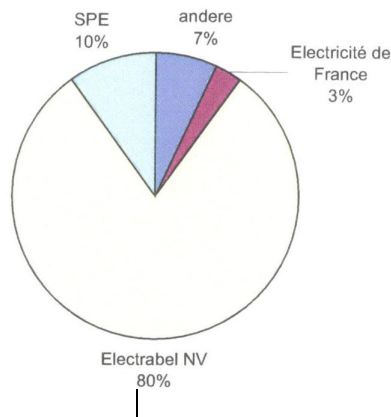
polist in het beheer van de netten, is de Belgische situatie problematisch.

Het Franse bedrijf Suez heeft via haar Belgische dochters Electrabel NV, Electrabel Customer Solutions NV en Distrigas NV een overweldigend marktaandeel in de markt van respectievelijk de productie van elektriciteit, de levering van elektriciteit en aardgas en de bevoorrading van aardgas (zie figuren). Onderstaande figuur geeft weer hoe groot het huidige overwicht van de groep Suez (met haar verbonden ondernemingen) is op de verschillende Belgische deelmarkten.

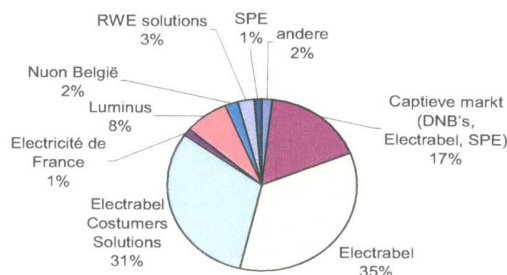
tion, de transport, de distribution et de fourniture. La situation de la Belgique est préoccupante en ce qui concerne tant le monopole de production que la présence stratégique du détenteur du monopole historique dans la gestion des réseaux.

Avec ses filiales belges (la SA Electrabel, la SA Electrabel Customer Solutions et la SA Distrigas), l'entreprise française Suez possède une part de marché écrasante de la production d'électricité, de la fourniture d'électricité et de gaz naturel et de l'approvisionnement en gaz naturel (cf. figures). La figure ci-dessous illustre parfaitement la mainmise actuelle du groupe Suez (et de ses filiales) sur les différents segments du marché belge.

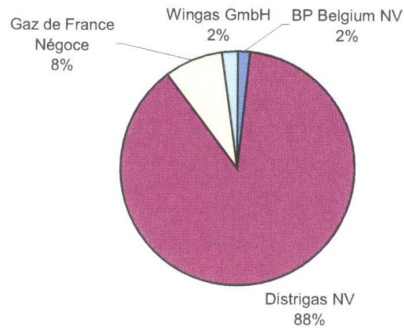
Productie elektriciteit



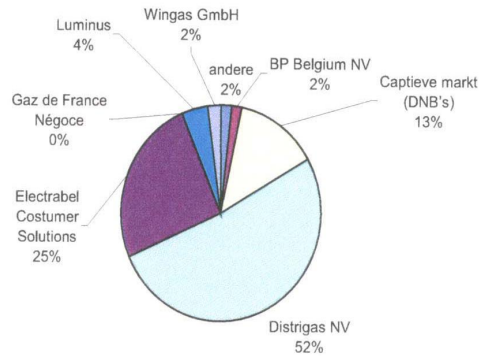
Levering elektriciteit (2004)



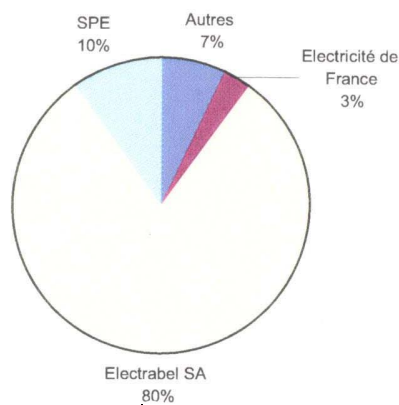
Aanvoer gas (2004)



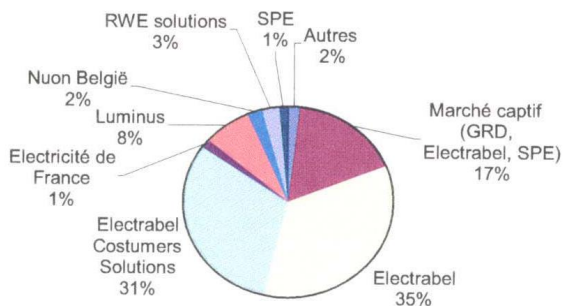
Levering gas aan klanten



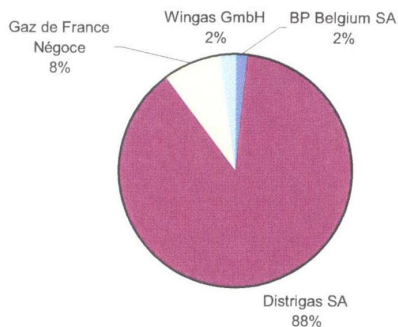
Production d'électricité



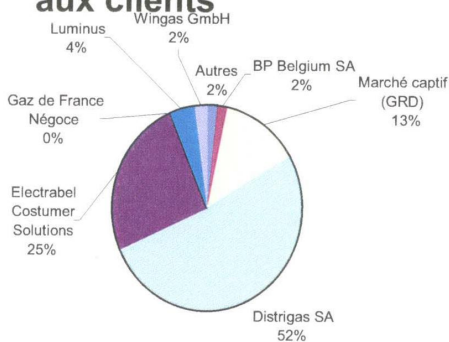
Livraison d'électricité (2004)



Approvisionnement en gaz (2004)



Fourniture de gaz aux clients



België heeft — volgens het rapport van de Europese Commissie over de elektriciteitsmarkt — van alle onderzochte EU-landen de meest geconcentreerde productiemarkt: 83 % van het geïnstalleerd vermogen en 82,3 % van de productie in 2004 in België waren in handen van de historische monopolist Electrabel NV (Suez). Het gevolg is dat nieuwkomers sterk afhankelijk blijven van Electrabel en geconfronteerd worden met risico's op prijsmanipulatie. Een studie van London Economics komt tot de conclusie dat niet alleen op vlak van de elektriciteitsproductie, maar ook op het niveau van trading en levering, de markt grondig wordt verstoord door een concentratie in handen van Electrabel.

Bovendien beschikt Suez over een meerderheid in de aandelen van Distrigas & Co (gas transit) en Fluxys (gastransport) en een belangrijke blokkeringsminderheid in Elia (elektriciteitstransmissie) en de meeste distributienetbeheerders (DNB's). Dit maakt dat mogelijke concurrenten het erg moeilijk of onmogelijk hebben om de Belgische markt te betreden. Verwacht wordt dat dit nog moeilijker zal zijn als de aangekondigde fusie zal plaats vinden. Het risico op een mogelijk misbruik van deze machtspositie door een dominante partij (via prijsmanipulatie, problematische toegang tot netten, het misbruik van bedrijfsgegevens van concurrenten, het aanrekenen van hoge evenwichtskosten, ...) is reeds voldoende om vele nieuwe partijen te weerhouden van te investeren in nieuwe centrales of activiteiten in België. Dit quasi-monopolie houdt zichzelf dus in stand, tenzij de wetgever gepaste initiatieven neemt.

Spelers met een dominante marktpositie (« dominante marktspelers ») verkeren in de mogelijkheid zelf een prijs te zetten. De Europese Commissie beschouwt een bedrijf als een « Significant Market Power » — met mogelijkheden tot prijszetting — indien het een marktaandeel heeft vanaf 25 à 37 %. De wetgever heeft in zowel de elektriciteitswet als de gaswet de mogelijkheid voorzien dat de minister, bevoegd voor economie, maximumprijzen kan vastleggen voor de levering van elektriciteit en gas na advies van de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas en beraadslaging in de Ministerraad (artikel 15/10 Gaswet, artikel 20 Elektriciteitswet). Beide wetten voorzien dat de maximumprijzen zodanig worden vastgesteld dat :

1° kruissubsidies tussen categorieën van afnemers worden vermeden;

2° wordt gewaarborgd dat een billijk deel van de productiviteitsverbetering ingevolge de openstelling van de gasmarkt/elektriciteitsmarkt op evenwichtige wijze ten goede komt van residentiële en professionele

Selon le rapport sur le marché de l'électricité établi par la Commission européenne, la Belgique se caractérise par le marché de production le plus concentré de tous les pays de l'UE examinés : 83 % de la capacité installée et 82,3 % de la production en 2004 en Belgique étaient aux mains de l'ancien détenteur du monopole historique, la SA Electrabel (Suez). Par conséquent, les nouveaux acteurs continuent à dépendre fortement d'Electrabel et sont exposés à des risques de manipulation des prix. Une étude réalisée par London Economics arrive à la conclusion que non seulement sur le plan de la production d'électricité mais aussi au niveau du négoce et de la fourniture, le marché est profondément perturbé par la concentration dans les mains d'Electrabel.

De plus, Suez possède la majorité des actions de Distrigas & Co (transit de gaz) et de Fluxys (transport de gaz) et dispose d'une minorité de blocage importante dans Elia (transport d'électricité) et dans la plupart des gestionnaires de réseau de distribution (GRD). Ceci complique fortement ou rend impossible l'arrivée de nouveaux concurrents sur le marché belge. Il y a fort à parier que la situation empirera lorsque la fusion annoncée aura abouti. Le risque d'un abus éventuel de cette position dominante par une partie qui occupe une position de force sur le marché (par une manipulation des prix, un accès problématique aux réseaux, une utilisation abusive des données opérationnelles des concurrents, l'imputation des coûts d'équilibre excessifs, etc.) suffit déjà à dissuader de nombreux acteurs potentiels d'investir dans de nouvelles centrales ou activités en Belgique. Ce quasi-monopole continuera donc à se maintenir, à moins que le législateur ne prenne des initiatives appropriées.

Les acteurs qui détiennent une position de marché dominante (« les acteurs dominants du marché ») ont la possibilité de fixer eux-mêmes les prix. La Commission européenne qualifie une entreprise de « Significant Market Power » — dote de la possibilité de fixer les prix — lorsqu'elle possède une part du marché à partir de 25 à 37 %. Le législateur a prévu, tant dans la loi sur l'électricité que dans la loi sur le gaz, que le ministre qui a l'Economie dans ses attributions, peut, après avis de la Commission de la Régularisation de l'Electricité et du Gaz et après délibération en Conseil des ministres, fixer des prix maximaux pour ce qui concerne la livraison d'électricité et de gaz (article 15/10 Loi du Gaz, article 20 Loi de l'Electricité). Ces deux lois prévoient que les prix maximaux peuvent être fixés de manière à :

1° éviter des subsides croisés entre catégories de clients;

2° assurer qu'une partie équitable des gains de productivité résultant de l'ouverture du marché du gaz/ de l'électricité revient de manière équilibrée aux clients résidentiels et professionnels, dont les petites

afnemers, waaronder de kleine en middelgrote ondernemingen, in de vorm van een vermindering van de tarieven;

3° de tarieven voor de in 2° bedoelde afnemers geleidelijk worden afgestemd op de beste tariefpraktijken in hetzelfde marktsegment in de andere lidstaten van de Europese Unie, rekening houdend met de bijzondere kenmerken van de distributiesector.

Maximumprijzen voor de levering van elektriciteit en gas alleen bieden een onvoldoende oplossing nu de markten voor levering in de gewesten sinds 1 januari 2007 in heel België zijn vrijgemaakt en de concurrentie tussen leveranciers begint te spelen. Maximumprijzen zouden immers een pervers effect kunnen hebben door leveranciers zonder of met slechts een beperkte productiecapaciteit of langetermijncontracten die verplicht zijn elektriciteit en gas bij hun concurrent te betrekken uit de markt te duwen. Dit wetsvoorstel voorziet daarom ook in de mogelijkheid om maximumprijzen in te voeren voor elektriciteit en gas op de groothandelsmarkten (« *whole sale markets* »). Vermits prijsregulering enkel een overgangsmaatregel kan zijn naar een echte vrije markt met een *level playing field*, worden de maximumprijzen enkel voorzien voor ondernemingen die meer dan 37% van de markt voor de productie van elektriciteit of voor de invoer van aardgas voor hun rekening nemen. Dit betekent dat de regulering wegvalt op het moment dat er geen zulke ondernemingen meer zullen zijn en er geen « dominante marktpartijen » meer op de Belgische markt zullen actief zijn. Dit wetsvoorstel bepaalt ook dat de maximumprijzen zullen worden ingevoerd « op voorstel » van de Commissie (de CREG). Dit past in de filosofie van de noodzaak aan een onafhankelijke en sterke regulator in de sector van elektriciteit en gas.

Johan VANDE LANOTTE.
Philippe MAHOUX.
Myriam VANLERBERGHE.
Philippe MOUREAUX.
Geert LAMBERT.
Anne-Marie LIZIN.
Marleen TEMMERMAN.
Olga ZRIHEN.

*
* *

et moyennes entreprises, sous forme d'une baisse des tarifs;

3° axer progressivement les tarifs appliqués aux clients visés au 2° sur les meilleures pratiques tarifaires sur le même segment du marché dans les autres États membres de l'Union européenne, compte tenu des spécificités du secteur de la distribution.

Or, étant donné que les marchés de fourniture d'électricité et du gaz dans les régions sont libéralisés depuis le 1^{er} janvier 2007 dans toute la Belgique et que la concurrence entre les fournisseurs commence à jouer, des prix maximaux seulement pour la fourniture d'électricité et de gaz apportent une solution incomplète. Des prix maximaux pourraient en effet avoir comme effet pervers d'évinceraient du marché les fournisseurs qui n'ont guère ou pas de capacité de production ou qui n'ont pas de contrats à longue durée et qui sont obligés de s'approvisionner en électricité et en gaz auprès de leur concurrent. C'est la raison pour laquelle la présente proposition de loi prévoit aussi la possibilité d'instaurer des prix maximaux pour l'électricité et le gaz sur les marchés en gros (« *whole sale markets* »). Étant donné que la régularisation des prix ne peut être qu'une mesure transitoire vers un véritable marché libre avec un « *level playing field* », les prix maximaux ne sont prévus que pour les entreprises qui contrôlent plus de 37% du marché de la production de l'électricité ou de l'importation du gaz naturel. Cela signifie que la régulation disparaîtra dès qu'il n'y aura plus d'entreprises de ce type et que les « parties dominantes du marché » ne seront plus actives sur le marché belge. La présente proposition de loi prévoit également que les prix maximaux seront introduits « sur proposition » de la Commission (la CREG). Cela s'inscrit dans la philosophie de la nécessité de disposer d'un régulateur fort et indépendant dans le secteur de l'électricité et du gaz.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 1 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, vervangen bij de wet van 29 april 1999 en gewijzigd bij de wetten van 16 juli 2001, 20 maart 2003, 1 juni 2005 en 20 juli 2006, wordt aangevuld als volgt:

« 50°. « dominante marktspeler »: aardgasonderneming die meer dan 37% van al het in België aangekochte aardgas invoert of aankoopt voor levering op de Belgische markt. Het aandeel van onderneming in de totale hoeveelheid aardgas die wordt geproduceerd en aangekocht en in België wordt verdeeld wordt bepaald door de commissie. ».

Art. 3

In artikel 15/10 van de dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 29 april 1999 en gewijzigd bij de wetten van 20 maart 2003 en 1 juni 2005, worden de woorden « na advies van de commissie » telkens vervangen door de woorden « op voorstel van de commissie ».

Art. 4

In dezelfde wet wordt een artikel 15/10*bis* ingevoegd, luidende:

« Artikel 15/10*bis*: Op voorstel van de commissie kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, maximumprijzen vastleggen voor dominante marktspelers op vlak van invoer en aankoop en aardgas voor levering op de Belgische markt zoals bepaald in artikel 1, 50°.

De commissie ziet erop toe dat deze maximumprijzen ten goede komen van residentiële en professionele eindafnemers in de vorm van een vermindering van de tarieven. Daartoe dienen alle actoren, al dan niet in België gevestigde natuurlijke of rechtspersonen, van de aardgasmarkt de commissie periodieke informatie voor de opvolging van de marktwerking, de mededinging en de technische en tarifaire aspecten van de aardgasmarkt, te overhandigen binnen de termijnen gevraagd door de commissie. De commissie kan ter

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 1^{er} de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, remplacé par la loi du 29 avril 1999 en modifié par les lois du 16 juillet 2001, du 20 mars 2003, du 1^{er} juin 2005 et du 20 juillet 2006, est complète comme suit:

« 50°. « acteur dominant du marché »: entreprise de gaz naturel qui importe ou achète plus de 37% de tout le gaz naturel acheté en Belgique en vue de sa livraison sur le marché belge. La part de l'entreprise dans la totalité du gaz naturel produit et acheté et distribué en Belgique est définie par la commission. ».

Art. 3

À l'article 15/10 de la même loi, inséré par la loi du 29 avril 1999 en modifié par les lois du 20 mars 2003 et du 1^{er} juin 2005, les mots « après avis de » sont chaque fois remplacés par les mots « sur proposition de ».

Art. 4

Un article 15/10*bis*, libellé comme suit, est inséré dans la même loi:

« Article 15/10*bis*: Sur la proposition de la commission, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, fixer des prix maximaux pour les acteurs dominants du marché en ce qui concerne l'importation et l'achat de gaz naturel pour la livraison sur le marché belge, tels que visés à l'article 1^{er}, 50°.

La commission veille à ce que ces prix maximaux profitent aux clients résidentiels et professionnels finaux sous la forme d'une baisse des tarifs. À cet effet, tous les acteurs, personnes physiques ou morales établies ou non en Belgique, du marché du gaz naturel transmettrons à la commission, dans les délais demandés par la commission, des informations périodiques en vue du suivi du fonctionnement du marché, de la concurrence et des aspects techniques et tarifaires du marché du gaz naturel. La commission peut

plaatse overgaan tot een controle van de inlichtingen en van de informatie die haar wordt verstrekt.

Bij niet of onvoldoende naleving van deze informatieverplichting en termijnen, kan de commissie een administratieve geldboete opleggen. De geldboete mag niet lager zijn dan 2 500 euro en niet hoger dan 3 % van de omzet die de betrokken persoon heeft gerealiseerd op de Belgische aardgasmarkt tijdens het laatste afgesloten boekjaar. De geldboete wordt ten voordele van de Schatkist geïnd door de administratie van het kadaster, de registratie en domeinen.»

Art. 5

Artikel 2 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, gewijzigd bij de wetten van 30 december 2001, 14 januari 2003, 20 maart 2003, 1 juni 2005, 20 juli 2005, 20 juli 2006 en 16 maart 2007, wordt aangevuld als volgt :

«41°. « dominante marktspeler » : onderneming die over een productiecapaciteit voor elektriciteitsproductie beschikt op het Belgische grondgebied die groter is dan 37 % van de Belgische productiecapaciteit. De productiecapaciteit van de onderneming en de daarmee geassocieerde en verbonden ondernemingen wordt bepaald door de commissie.»

Art. 6

In artikel 20 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 20 maart 2003 en 20 juli 2005, worden de woorden « na advies van de commissie » telkens vervangen door de woorden « op voorstel van de commissie ».

Art. 7

In dezelfde wet wordt een artikel 20*bis* ingevoegd, luidende :

« Artikel 20*bis*. Op voorstel van de commissie kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, maximumprijzen vastleggen voor dominante marktspelers op vlak van elektriciteitsproductie voor de Belgische markt zoals bepaald in artikel 2, 41°.

De commissie ziet erop toe dat deze maximumprijzen ten goede komen van residentiële en professionele eindafnemers in de vorm van een vermindering van de tarieven. Daartoe dienen alle actoren, al dan niet in België gevestigde natuurlijke of rechtspersonen, van de elektriciteitsmarkt de commissie periodieke informatie voor de opvolging van de marktwerking, de

procéder, sur les lieux, au contrôle des renseignements et de l'information qui lui ont été fournis.

La commission peut imposer une amende administrative en cas de non-respect ou d'observation insuffisante de cette obligation d'information et des délais prévus. L'amende pécuniaire ne peut inférieure à 2 500 euros ni supérieure à 3 pour cent du chiffre d'affaires réalisé par la personne concernée sur le marché belge du gaz naturel pendant le dernier exercice clôturé. L'amende pécuniaire est perçue au profit du Trésor par l'Administration du cadastre, de l'enregistrement et des domaines.»

Art. 5

L'article 2 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, modifié par les lois des 30 décembre 2001, 14 janvier 2003, 20 mars 2003, 1^{er} 2005, 20 juillet 2005, 20 juillet 2006 et 16 mars 2007, est complète comme suit :

«41°. « acteur dominant du marché » : entreprise disposant sur le territoire belge d'une capacité de production d'électricité supérieure à 37 % de la capacité de production belge. La capacité de production de l'entreprise et des entreprises y associées et liées est définie par la commission.»

Art. 6

À l'article 20 de la même loi, modifié par les lois des 20 mars 2003 et 20 juillet 2005, les mots « après avis de » sont chaque fois remplacés par les mots « sur proposition de ».

Art. 7

Un article 20*bis*, libellé comme suit, est inséré dans la même loi :

« Article 20*bis* : Sur la proposition de la commission, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, fixer des prix maximaux pour les acteurs dominants du marché en ce qui concerne la production d'électricité pour le marché belge, tels que visés à l'article 2, 41°.

La commission veille à ce que ces prix maximaux profitent aux clients résidentiels et professionnels finaux sous la forme d'une baisse des tarifs. À cet effet, tous les acteurs, personnes physiques ou morales établies ou non en Belgique, du marché de l'électricité transmettrons à la commission, dans les délais demandés par celle-ci, des informations périodiques

mededinging en de technische en tarifaire aspecten van de elektriciteitsmarkt, te overhandigen binnen de termijnen gevraagd door de commissie. De commissie kan ter plaatse overgaan tot een controle van de inlichtingen en van de informatie die haar wordt verstrekt.

Bij niet of onvoldoende naleving van deze informatieverplichting en termijnen, kan de commissie een administratieve geldboete opleggen. De geldboete mag niet lager zijn dan 2 500 euro en niet hoger dan 3 % van de omzet die de betrokken persoon heeft gerealiseerd op het Belgische elektriciteitsmarkt tijdens het laatste afgesloten boekjaar. De geldboete wordt ten voordele van de Schatkist geïnd door de administratie van het kadaster, de registratie en domeinen.»

Art. 8

Deze wet treedt in werking de dag waarop zij in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

28 juni 2007.

Johan VANDE LANOTTE.
Philippe MAHOUX.
Myriam VANLERBERGHE.
Philippe MOUREAUX.
Geert LAMBERT.
Anne-Marie LIZIN.
Marleen TEMMERMAN.
Olga ZRIHEN.

en vue du suivi du fonctionnement du marché, de la concurrence et des aspects techniques et tarifaires du marché de l'électricité. La commission peut procéder, sur les lieux, au contrôle des renseignements et de l'information qui lui ont été fournis.

La commission peut imposer une amende administrative en cas de non-respect ou d'observation insuffisante de cette obligation d'information et des délais prévus. L'amende pécuniaire ne peut être inférieure à 2 500 euros ni supérieure à 3 pour cent du chiffre d'affaires réalisé par la personne concernée sur le marché belge de l'électricité pendant le dernier exercice clôturé. L'amende pécuniaire est perçue au profit du Trésor par l'Administration du cadastre, de l'enregistrement et des domaines.»

Art. 8

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

28 juin 2007.