

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

3 juillet 2020

PROPOSITION DE LOI**modifiant diverses dispositions
en vue d'étendre le pouvoir
de sanction de la CREG
aux opérateurs étrangers****RAPPORT**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'ÉNERGIE, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU CLIMAT
PAR
MME **Tinne VAN der STRAETEN****SOMMAIRE****Pages**

I. Exposé introductif de l'auteur principal	3
II. Discussion générale	4
III. Discussion des articles et votes	5
Annexes	7

*Voir:*Doc 55 **1229 (2019/2020):**

001: Proposition de loi de MM. Van Quickenborne et Delvaux.

Voir aussi:

003: Texte adopté par la commission.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

3 juli 2020

WETSVOORSTEL**tot wijziging van diverse bepalingen
met het oog op de uitbreiding van
de sanctiebevoegdheid van de CREG
tot buitenlandse markspelers****VERSLAG**NAMENS DE COMMISSIE
VOOR ENERGIE, LEEFMILIEU
EN KLIMAAT
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **Tinne VAN der STRAETEN****INHOUD****Blz.**

I. Inleidende uiteenzetting door de hoofdindieners	3
II. Algemene bespreking	4
III. Artikelsgewijze bespreking en stemmingen	5
Bijlagen	14

*Zie:*Doc 55 **1229 (2019/2020):**

001: Wetsvoorstel van de heren Van Quickenborne en Delvaux.

Zie ook:

003: Tekst aangenomen door de commissie.

02759

**Composition de la commission à la date de dépôt du rapport/
Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag**
Président/Voorzitter: Bram Delvaux

A. — Titulaires / Vaste leden:

N-VA	Yngvild Ingels, Wouter Raskin, Bert Wollants
Ecolo-Groen	Samuel Cogolati, Sarah Schlitz, Tinne Van der Straeten
PS	Malik Ben Achour, Mélissa Hanus, Daniel Senesael
VB	Kurt Ravyts, Reccino Van Lommel
MR	Michel De Maegd, Benoît Friart
CD&V	Sammy Mahdi
PVDA-PTB	Thierry Warmoes
Open Vld	Bram Delvaux
sp.a	Kris Verduyck

B. — Suppléants / Plaatsvervangers:

Tomas Roggeman, Jan Spooren, Anneleen Van Bossuyt, Kristien Van Vaerenbergh
Séverine de Laveleye, Barbara Creemers, Albert Vicaire, Evita Willaert
Christophe Lacroix, Patrick Prévot, Eliane Tillieux, Laurence Zanchetta
Ortwin Depoortere, Nathalie Dewulf, Erik Gilissen
Mathieu Bihet, Emmanuel Burton, Benoît Piedboeuf
Jan Briers, Leen Dierick
Greet Daems, Raoul Hedebouw
Vincent Van Quickenborne, Kathleen Verhelst
Meryame Kitir, Joris Vandenbroucke

C. — Membre sans voix délibérative / Niet-stemgerechtigd lid:

cdH	Georges Dallemagne
-----	--------------------

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numerering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné cette proposition de loi au cours de ses réunions du 13 mai 2020 et du 1^{er} juillet 2020.

Durant sa réunion du 13 mai 2020, votre commission a décidé de demander l'avis de la CREG. Cet avis de la CREG du 2 juin 2020 est annexé au présent rapport.

I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'AUTEUR PRINCIPAL

M. Van Quickenborne (Open Vld), auteur de la proposition de loi, précise que le régulateur fédéral de l'énergie, la CREG, ne peut infliger aucune amende aux entreprises établies à l'étranger, même si ces entreprises sont actives en Belgique et enfreignent le droit de l'énergie belge. Cette situation complique particulièrement l'exercice de la surveillance REMIT sur la manipulation de marché et les abus d'informations privilégiées, mais aussi dans d'autres contextes.

La proposition de loi à l'examen vise dès lors à supprimer de la loi la condition d'établissement en Belgique afin de pouvoir appliquer cette loi à tous les opérateurs. Cette suppression n'empêchera pas que les règles de droit dont la CREG surveille l'application continueront de délimiter elles-mêmes leur champ d'application, y compris les critères de rattachement territoriaux.

La CREG disposera dès lors de compétences semblables à celles qui ont déjà été accordées à certains autres régulateurs européens (aux Pays-Bas et en France) et qui lui permettront de sanctionner le non-respect du règlement REMIT (UE) 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie.

Afin de garantir le respect de la législation belge relative à l'énergie, une modification législative abrogeant les mots "établie en Belgique" à l'article 31, alinéa 1^{er}, de la loi sur l'électricité et à l'article 20/2, alinéa 1^{er}, de la loi sur le gaz est nécessaire. Cette abrogation n'aura pas d'effet extraterritorial indésirable car la possibilité de sanction restera toujours limitée, de manière implicite mais certaine, aux personnes soumises au champ d'application de la loi, en ce compris les éventuels critères de rattachement territoriaux.

Pour le surplus, l'auteur renvoie aux développements de sa proposition de loi (DOC 55 1229/001).

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit wetsvoorstel besproken tijdens haar vergaderingen van 13 mei 2020 en van 1 juli 2020.

Tijdens de vergadering van 13 mei 2020 besliste de commissie over het wetsvoorstel het advies van de CREG te vragen. Dit advies van de CREG van 2 juni 2020 gaat als bijlage bij dit verslag.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HOOFDINDIENER

De heer Van Quickenborne (Open Vld), auteur van het wetsvoorstel, verduidelijkt dat op dit ogenblik de federale energieregulator CREG geen boetes kan opleggen aan een in het buitenland gevestigd bedrijf, ook al is dat bedrijf actief in België en beging het een inbreuk op het Belgisch energierecht. Deze situatie is in het bijzonder hinderlijk voor het REMIT-toezicht op marktmanipulatie en handel met voorkennis, maar ook in andere contexten.

Dit wetsvoorstel stelt dan ook voor om het vereiste van vestiging in België te schrappen uit de wet, teneinde deze wet te kunnen handhaven ten aanzien van alle actoren. Deze schrapping zal niet verhinderen dat de rechtsregels waarop de CREG toeziet zelf hun toepassingsgebied blijven afbakenen, met inbegrip van de territoriale aanknopingspunten.

Op deze wijze wordt aan de CREG gelijkaardige bevoegdheden toegekend zoals deze reeds zijn toegekend aan sommige andere Europese regulatoren (Nederland, Frankrijk) met het oog op het sanctioneren van de niet-naleving van de REMIT-verordening (EU) 1227/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie.

Om de naleving van de Belgische energiewetgeving te waarborgen is een wetswijziging nodig tot opheffing van de woorden "in België gevestigde" in artikel 31, eerste lid, van de Elektriciteitswet en artikel 20/2, eerste lid, van de Gaswet. Deze opheffing zou geen onwenselijk extraterritoriaal effect hebben, omdat de sanctioneringsmogelijkheid nog altijd – impliciet maar zeker – beperkt zou zijn tot de personen onderworpen aan het toepassingsgebied van de wet, met inbegrip van eventuele territoriale aanknopingspunten.

Voor het overige verwijst de auteur naar de toelichting bij het wetsvoorstel (DOC 55 1229/001).

II. — DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen) indique qu'elle peut pleinement soutenir le texte proposé. Il importe en effet que la condition d'établissement soit supprimée des lois sur le gaz et l'électricité en tant que critère déterminant la compétence de contrôle de la CREG dans le cadre de l'application du règlement REMIT.

Le rapporteur a toutefois appris que d'autres dispositions des lois sur le gaz et l'électricité empêchent une intervention adéquate de la CREG dans le cadre de l'exercice de sa compétence de contrôle et de sanction. La proposition de loi offre-t-elle également une solution pour y remédier ou une modification législative plus vaste sera-t-elle nécessaire? Mme Van der Straeten demande en outre ce qu'il adviendrait si plus d'un régulateur était compétent. Comment pourra-t-on garantir juridiquement à un opérateur qu'il ne pourra pas être sanctionné deux fois pour la même infraction (*non bis in idem*)? Ce problème a sans doute déjà été discuté au sein de l'ACER. Le rapporteur propose de demander un avis écrit à la CREG à propos de la proposition de loi afin d'obtenir encore plus de précisions au sujet de ces questions et à propos d'autres points.

M. Bert Wollants (N-VA), M. Malik Ben Achour (PS), M. Kurt Ravyts (VB), M. Michel De Maegd (MR), et M. Kris Verduyck (sp.a) indiquent qu'ils soutiennent tous la *ratio legis* du projet de loi. MM. Wollants et Ravyts se rallient explicitement à la proposition du rapporteur de demander un avis écrit à la CREG.

*
* *

Le 2 juin 2020, la CREG a rendu un avis écrit sur la proposition de loi à l'examen.

L'avis intégral est annexé au présent rapport.

En guise de conclusion, la CREG estime que la proposition de loi à l'examen comble de manière adéquate une lacune dans le respect de la législation belge en matière d'énergie en supprimant les mots "établie en Belgique" à l'article 31, alinéa 1^{er}, de la loi sur l'électricité et à l'article 20/2, alinéa 1^{er}, de la loi sur le gaz. Cette suppression n'a pas d'effet extraterritorial indésirable car la possibilité de sanction restera toujours limitée, de manière implicite mais certaine, aux personnes soumises au champ d'application de la loi, en ce compris les éventuels critères de rattachement territoriaux.

II. — ALGEMENE BESPREKING

Mevrouw Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen), rapporteur, verklaart dat zij zich volledig kan vinden in de tekst zoals deze wordt voorgesteld. Het is inderdaad belangrijk dat de vestigingsvereiste als criterium voor het bepalen van de controlebevoegdheid van de CREG in het kader van de REMIT-Verordening uit de elektriciteits- en de gaswet wordt geschrapt.

Maar de rapporteur heeft vernomen dat er nog andere bepalingen in de gas- en elektriciteitswet zijn die een adequaat optreden van de CREG bij de uitoefening van haar controle- en sanctiebevoegdheid belemmeren. Biedt het wetsvoorstel hiervoor ook een oplossing of is er hiervoor een ruimere wetwijziging nodig? Voorts wenst mevrouw Van der Straeten te vernemen wat er gebeurt indien er meer dan één regulator bevoegd zou zijn. Hoe kan aan een marktpeler juridische zekerheid geboden worden dat hij niet voor dezelfde overtreding tweemaal kan worden gesanctioneerd (*non bis in idem*)? Wellicht werd dit probleem reeds in de schoot van ACER besproken. Om over deze vragen, en ook op andere punten nog meer duidelijkheid te bekomen, stelt de rapporteur voor om over het wetsvoorstel een schriftelijk advies te vragen aan de CREG.

De heer Bert Wollants (N-VA), de heer Malik Ben Achour (PS), de heer Kurt Ravyts (VB), de heer Michel De Maegd (MR), en de heer Kris Verduyck (sp.a), verklaren elk akkoord te gaan met de *ratio legis* van het wetsvoorstel. De heren Wollants en Ravyts sluiten zich uitdrukkelijk aan bij het voorstel van de rapporteur om een schriftelijk advies te vragen aan de CREG.

*
* *

Op 2 juni 2020 bracht de CREG een schriftelijk advies uit over het wetsvoorstel in bespreking.

Het integraal advies gaat als bijlage bij dit verslag.

Bij wijze van besluit stelt de CREG dat hij van oordeel is dat het wetsvoorstel op gepaste wijze tegemoetkomt aan een lacune in de naleving van de Belgische energie-wetgeving door het opheffen van de woorden "in België gevestigde" in artikel 31, eerste lid van de Elektriciteitswet en artikel 20/2, eerste lid, van de Gaswet. Deze opheffing heeft geen onwenselijk extraterritoriaal effect, omdat de sanctioneringsmogelijkheid nog altijd – impliciet maar zeker – beperkt zijn tot de personen onderworpen aan het toepassingsgebied van de wet, met inbegrip van eventuele territoriale aanknopingspunten.

Lors de la réunion du 1^{er} juillet 2020, *M. Bert Wollants (N-VA)*, *M. Malik Ben Achour (PS)*, *M. Kurt Ravyts (VB)*, *Mme Leen Dierick (CD&V)*, *M. Thierry Warmoes (PVDA-PTB)* et *M. Kris Verduyckt (sp.a)* apportent expressément leur soutien à la proposition de loi à l'examen.

Mme Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen) y souscrit également, mais souligne que la CREG fait également référence dans son avis à d'autres problèmes liés au mécanisme de sanction autour de REMIT, tels que l'obligation de toujours accorder un délai de rectification aux contrevenants (échappatoire qui va à l'encontre de l'efficacité requise) et l'absence de sanctions pour les infractions aux règles relatives à la collecte de données, à l'enregistrement des acteurs du marché et à la déclaration des personnes organisant des transactions à titre professionnel (articles 8, 9 et 15).

La membre estime dès lors qu'il faudra revenir sur cette problématique plus large, mais elle se déclare explicitement disposée à soutenir cette proposition de loi, qui apporte malgré tout une solution à un problème de droit des consommateurs. Elle invite les membres de la commission à organiser ultérieurement un échange de vues avec la CREG sur les autres problèmes liés à l'application du règlement REMIT et, si nécessaire, à légiférer plus avant.

III. — DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

L'article 1^{er} concerne la disposition répartitrice de compétences et n'appelle pas d'autres observations.

L'article 2, qui vise à supprimer les mots "établie en Belgique" dans la loi sur le gaz, n'appelle pas d'autres observations.

L'article 3, qui vise à supprimer les mots "établie en Belgique" dans la loi sur l'électricité, n'appelle pas d'autres observations.

L'article 4, qui fixe l'entrée en vigueur de la loi, n'appelle pas d'autres observations.

*
* *

Les articles 1^{er} à 4, ainsi que l'ensemble de la proposition de loi sont, moyennant quelques corrections d'ordre légistique, adoptés à l'unanimité.

Tijdens de vergadering van 1 juli 2020 spreken *de heer Bert Wollants (N-VA)*, *de heer Malik Ben Achour (PS)*, *de heer Kurt Ravyts (VB)*, *mevrouw Leen Dierick (CD&V)*, *de heer Thierry Warmoes (PVDA-PTB)*, en *de heer Kris Verduyckt (sp.a)*, uitdrukkelijk hun steun uit voor het wetsvoorstel.

Ook *mevrouw Tinne Van der Straeten (Ecolo-Groen)*, sluit zich hierbij aan, maar wijst er wél op dat ook de CREG in zijn advies verwijst naar andere problemen met het sanctioneringsmechanisme rond REMIT, zoals de plicht om steeds een rechtzettingstermijn te verlenen aan overtreders (ontsnappingsroute die de vereiste effectiviteit doorkruist) en het ontbreken van sancties voor inbreuken op de regels rond gegevensverzameling, registratie van marktdeelnemers en aangifte door personen die beroepshalve transacties tot stand brengen (artikelen 8, 9 en 15).

Het lid is dan ook van oordeel dat er zeker op deze ruimere problematiek zal moeten worden teruggekomen, maar zij verklaart zich uitdrukkelijk bereid om in elk geval het wetsvoorstel te steunen, dat toch een oplossing biedt voor een probleem van consumentenrecht. Zij dringt er bij de commissieleden op aan om over de andere problemen met betrekking tot de toepassing van de REMIT-Verordening op een later tijdstip een gedachtewisseling met de CREG te organiseren en, indien nodig, nog verder te legifereren.

III. — ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Artikel 1 betreft de grondwettelijke bevoegdheidsverdelende bepaling en geeft geen aanleiding tot verdere bespreking.

Artikel 2, dat ertoe strekt de woorden "in België gevestigde" te schrappen in de Gaswet, geeft geen aanleiding tot verdere bespreking.

Artikel 3, dat ertoe strekt de woorden "in België gevestigde" te schrappen in de Elektriciteitswet, geeft geen aanleiding tot verdere bespreking.

Artikel 4, dat de in werking treding van de wet bepaalt, geeft geen aanleiding tot verdere bespreking.

*
* *

De artikelen 1 tot 4, alsook het gehele wetsvoorstel, worden, mits enkele wetgevingstechnische correcties, eenparig aangenomen.

Ont voté pour:

N-VA: Yngvild Ingels, Wouter Raskin, Bert Wollants;

Ecolo-Groen: Samuel Cogolati, Tinne Van der Straeten, Gilles Van den Burre;

PS: Malik Ben Achour, Mélissa Hanus, Daniel Senesael;

VB: Kurt Ravyts, Nathalie De Wulf;

MR: Michel De Maegd, Benoît Friart;

CD&V: Leen Dierick;

PVDA-PTB: Thierry Warmoes;

Vld: Bram Delvaux;

sp.a: Kris Verduyckt.

Ont voté contre: nihil.

Se sont abstenus: nihil.

La rapporteuse,

Tinne VAN der STRAETEN

Le président,

Bram DELVAUX

Hebben voorgestemd:

N-VA: Yngvild Ingels, Wouter Raskin, Bert Wollants;

Ecolo-Groen: Samuel Cogolati, Tinne Van der Straeten, Gilles Van den Burre;

PS: Malik Ben Achour, Mélissa Hanus, Daniel Senesael;

VB: Kurt Ravyts, Nathalie De Wulf;

MR: Michel De Maegd, Benoît Friart;

CD&V: Leen Dierick;

PVDA-PTB: Thierry Warmoes;

Open Vld: Bram Delvaux;

sp.a: Kris Verduyckt.

Hebben tegengestemd: nihil.

Hebben zich onthouden: nihil.

De rapporteur,

Tinne VAN der STRAETEN

De voorzitter,

Bram DELVAUX

The logo for the Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG) features the acronym 'CREG' in a bold, white, sans-serif font. It is preceded by a short horizontal white line and followed by a longer horizontal white line, all set against a solid teal background.

Commission de Régulation
de l'Électricité et du Gaz

Avis

(A)2087
2 juin 2020

Avis relatif à la proposition de loi du 7 mai 2020 modifiant diverses dispositions en vue d'étendre le pouvoir de sanction de la CREG aux acteurs du marché étrangers

rendu en application de l'article 23, § 2, alinéa premier de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et de l'article 15/14, § 2, alinéa premier de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations

Non confidentiel

CREG – rue de l'Industrie 26-38, 1040 Bruxelles, Belgique
T +32 2 289 76 11 - F +32 2 289 76 09 - www.creg.be

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
INTRODUCTION	3
1. Contenu de l'exigence d'établissement	4
2. Inutilité de l'exigence d'établissement	4
3. Application au REMIT	5
4. Autres applications	6
5. Compétence territoriale d'autres régulateurs	6
6. Autres problèmes liés au cadre de fixation des amendes.....	7
7. Conclusion	7

INTRODUCTION

Le 15 mai 2020, la COMMISSION DE REGULATION DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ (CREG) a reçu un e-mail du secrétariat de la Commission parlementaire de l'Énergie, de l'Environnement et du Climat de la Chambre des représentants. Dans cet e-mail, la CREG a été invitée à rendre un avis écrit avant le 3 juin 2020 sur la proposition de loi du 7 mai 2020 modifiant diverses dispositions en vue d'étendre le pouvoir de sanction de la CREG aux acteurs du marché étrangers, soumise par messieurs Vincent Van Quickenborne et Bram Delvaux.

La CREG rend ci-après l'avis demandé. Celui-ci correspond en substance aux informations précédemment communiquées, à leur demande, aux auteurs de la proposition de loi.

Le présent avis est rendu en application de l'article 23, § 2, alinéa premier de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après : la loi électricité) et de l'article 15/14, § 2, alinéa premier de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (ci-après : la loi gaz).

Outre l'introduction, le présent avis comporte sept parties. Les deux premières parties traitent du contenu de l'exigence d'établissement et de son inutilité. La troisième partie porte sur l'application de l'exigence d'établissement au REMIT et la quatrième sur d'autres applications. La cinquième partie examine la compétence territoriale d'autres régulateurs en Belgique et à l'étranger. Dans la sixième partie, la CREG aborde un certain nombre d'autres problèmes liés au cadre réglementaire des amendes. La dernière partie comporte la conclusion.

Le comité de direction de la CREG a approuvé le présent avis lors de sa réunion du 2 juin 2020.

1. CONTENU DE L'EXIGENCE D'ÉTABLISSEMENT

1. Conformément à l'article 31, alinéa premier de la loi électricité et à l'article 20/2, alinéa premier de la loi gaz, la CREG ne peut appliquer de sanctions qu'à « *toute personne physique ou morale établie en Belgique* ». Une entreprise active sur le marché belge de l'énergie mais dont le siège est établi à l'étranger ne peut donc en aucun cas être sanctionnée. Cette restriction territoriale vaut pour toutes les infractions à la législation gaz et électricité, y compris les infractions au REMIT (le règlement européen qui réprime les manipulations de marché). Cette restriction implique que la CREG ne peut pas infliger d'amendes à une entreprise établie à l'étranger, même si cette entreprise est active en Belgique et a commis une infraction au droit énergétique belge.

2. Le sens du terme « établie / *gevestigd* » n'est pas précisé dans le texte de loi. Pour une personne physique, ce terme pourrait renvoyer au domicile et, pour une personne morale, au siège social. Il existe des notions d'établissement plus larges telles que le lieu de résidence / le siège d'exploitation / l'unité d'établissement / l'établissement stable : des lieux où l'on exerce effectivement et avec une certaine permanence des activités économiques, indépendamment de l'enregistrement officiel. Même si l'on adopte cette lecture plus large, une permanence physique à l'intérieur des frontières nationales demeure donc nécessaire pour imposer des sanctions. Dans toutes les interprétations, le critère d'établissement empêche de sanctionner un contrevenant qui exerce des activités commerciales sur le marché belge de l'énergie sans être présent sur le territoire.

2. INUTILITÉ DE L'EXIGENCE D'ÉTABLISSEMENT

3. La CREG estime qu'il n'est pas nécessaire de limiter l'imposition d'amendes administratives aux personnes établies en Belgique. Les dispositions relevant de la compétence de la CREG régissent elles-mêmes leur champ d'application, y compris (parfois implicitement) les éventuels aspects territoriaux. Ainsi, des autorisations de fourniture peuvent être délivrées à toutes les entreprises ayant un établissement en UE. Dès lors, le contrôle de cette matière portera sur tous les titulaires de ces autorisations, même s'ils ne sont pas établis en Belgique. Pour les NEMO, il en va de même *mutatis mutandis*. S'agissant des règles qui s'adressent aux gestionnaires de réseau de distribution, le lien avec le territoire belge est implicite, sans doute parce qu'il était trop évident pour l'explicitier.

4. En droit pénal, le fait de pouvoir poursuivre un délit ne dépend pas du domicile de l'auteur. En effet, l'article 4 du code pénal s'intéresse au lieu où le délit a été commis (*locus delicti*). Selon la théorie de l'ubiquité, ce critère est interprété de manière large: il suffit que des comportements, conséquences et/ou instruments physiques se soient produits sur le territoire belge. Dès qu'un élément constitutif d'un délit selon l'un de ces trois critères peut être situé en Belgique, ce délit peut être poursuivi en Belgique. En outre, le droit pénal belge prévoit également le principe d'extraterritorialité, en vertu duquel des délits sans liens avec le territoire belge peuvent tout de même être poursuivis.

5. Les sanctions administratives punitives, telles que les amendes prévues par la loi gaz et électricité, ne relèvent pas du code pénal, qui n'est cité ici qu'à titre de comparaison. La question de la suppression du critère d'établissement n'est pas une question d'extraterritorialité. Cette suppression ne fera qu'aligner le champ d'application de l'amende sur celui des prescriptions de fond de la législation gaz et électricité.

6. La restriction géographique du pouvoir de sanction de la CREG avait été relevée en 2015 par la Cour des comptes, qui avait fait remarquer dans son rapport d'audit que cette situation n'était pas compatible avec la réalité internationale du marché de l'énergie.¹ Ce thème a refait l'objet de discussions l'année suivante au parlement, notamment suite à la loi du 25 décembre 2016 portant des dispositions diverses en matière d'énergie. Dans ce contexte, la ministre a toutefois déclaré que « *les pouvoirs de la CREG ne s'étendent pas aux producteurs établis à l'étranger, à l'instar de ses homologues dans les autres États de l'Union : chaque régulateur national s'occupe des entreprises*

établies sur son territoire. »² Comme il ressortira du point suivant, il n'y a en réalité qu'une minorité de pays, pour la plupart de petite taille, qui s'en tiennent à une telle limitation.

3. APPLICATION AU REMIT

7. Le fonctionnement territorial du règlement REMIT est régi par la définition de « produits énergétiques de gros » à l'article 2(4), qui vise les contrats et produits dérivés en rapport avec le transport ou la fourniture dans l'Union européenne. Conformément à l'article 18, le régime des sanctions est organisé au niveau national, sans qu'aucune division géographique ne soit imposée. Le REMIT prévoit seulement que les Etats membres doivent prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de violations. D'après les réponses à un questionnaire du CEER en 2019, l'interprétation territoriale est très diverse selon les Etats membres. Certains petits pays comme la Belgique appliquent une exigence d'établissement. Un plus grand groupe d'Etats membres peuvent sanctionner tous les acteurs du marché ayant un impact sur le marché de gros dans leurs pays. Le régulateur allemand peut sanctionner les deux catégories. Dans d'autres pays, comme la France et les Pays-Bas, aucune restriction explicite *ratione loci* n'a été prévue.

8. La CREG juge cette dernière approche préférable. L'application du REMIT repose sur une coopération nationale et transfrontalière, ce qui suppose que chaque régulateur assume la responsabilité des infractions affectant son marché, tout en pouvant compter sur la coopération des régulateurs des pays voisins. La fixation de frontières strictes pourrait entraver cette coopération. Toutefois, si une délimitation territoriale plus stricte que celle fixée par le REMIT est jugée nécessaire, il est préférable de la calquer sur la délimitation UE du REMIT ramenée à la Belgique. La surveillance de la CREG se limiterait donc aux contrats et produits dérivés en rapport avec le transport ou la fourniture en Belgique (il faudrait alors trouver une formulation qui ne porte pas préjudice à la notification et à l'enquête d'éventuelles infractions dans d'autres pays, comme l'exige le REMIT).

¹ Rapport de la Cour des comptes à la Chambre des représentants du 12 novembre 2015, Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz (CREG), p. 24.

² Rapport, DOC 54 2188/002, p. 7

4. AUTRES APPLICATIONS

9. Les limites du critère d'établissement perturbent la surveillance du marché belge du gaz et de l'électricité dans de nombreux domaines,

10. notamment en ce qui concerne le pouvoir de la CREG de demander des informations aux entreprises. En 2012, ce pouvoir a été étendu aux bourses négociant des produits énergétiques belges, même si elles sont situées à l'étranger³. Bien que la CREG se soit ainsi vu conférer le pouvoir de demander des informations transfrontalières, la sanction des infractions est restée entièrement soumise à l'exigence d'établissement. En conséquence, la bourse allemande EEX a pu refuser impunément de partager des informations relatives à des produits belges en 2016.

11. Le même problème se pose pour l'enquête de cas REMIT : légalement, la CREG peut demander des informations sans restriction territoriale⁴, mais en cas de refus, la CREG ne peut pas infliger d'amende aux entreprises situées en dehors des frontières du pays. En France, la CRE peut le faire⁵.

5. COMPÉTENCE TERRITORIALE D'AUTRES RÉGULATEURS

12. Le régulateur français CRE est autorisé à sanctionner les violations du REMIT sans restrictions territoriales explicites : voir les articles L131-2 et L134-25 du Code de l'énergie. Le CoRDiS (Comité de Règlement des Différends et Sanctions) a en effet déjà infligé une amende à une société suisse pour une infraction au REMIT⁶.

13. Il en va de même pour les régulateurs régionaux de l'énergie. Les amendes que la VREG peut imposer ne sont pas limitées territorialement⁷ et la CWaPE n'est pas non plus soumise à une exigence d'établissement⁸.

14. Les régulateurs d'autres secteurs en Belgique peuvent également imposer des amendes à des entreprises non établies en Belgique. Cela vaut en particulier pour la FSMA⁹ et l'IBPT¹⁰.

³ « toute entreprise liée ou associée ainsi que toute entreprise gérant ou exploitant une plate-forme commerciale multilatérale sur laquelle sont négociés des blocs d'énergie ou des instruments financiers ayant trait aux blocs d'énergie, entretenant un lien direct avec le marché belge de l'électricité ou ayant un impact direct sur celui-ci » (article 26, § 1^{er} de la loi électricité et l'article 15/16, §1^{er} de la loi gaz par la loi du 8 janvier 2012)

⁴ Article 26, § 1^{er}ter de la loi électricité et article 15/16, § 1^{er}ter de la loi gaz

⁵ Article 134-29 du Code de l'énergie

⁶ Décision n° 02-40-16 du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie en date du 5 octobre 2018 portant sanction à l'encontre de la société Vitol

⁷ Art. 13.3.1 de l'Energiedecreet

⁸ Art. 53 du décret du 12 avril 2001 « relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité »

⁹ Art. 36, 48bis et 70-73 de la loi relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers

¹⁰ Art. 21 de la loi relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges

6. AUTRES PROBLÈMES LIÉS AU CADRE DE FIXATION DES AMENDES

15. Dans le présent avis, la CREG ne traite que la question de l'extension des possibilités de sanction aux entreprises étrangères. D'autres problèmes liés au mécanisme de sanction REMIT ne sont pas traités, tels que l'obligation de toujours accorder un délai de rectification aux contrevenants (échappatoire qui contrecarre l'efficacité requise) et l'absence de sanctions pour les infractions aux règles relatives à la collecte de données, à l'enregistrement des acteurs du marché et à la déclaration des personnes organisant des transactions à titre professionnel (articles 8, 9 et 15).

7. CONCLUSION

16. La CREG estime que la proposition de loi comble de manière adéquate une lacune dans le respect de la législation belge en matière d'énergie en supprimant les termes « établie en Belgique » à l'article 31, alinéa premier de la loi électricité et à l'article 20/2, alinéa premier de la loi gaz. Cet suppression n'a pas d'effet extraterritorial indésirable, puisque la possibilité de sanctionner est toujours - implicitement mais certainement - limitée aux personnes soumises au champ d'application de la loi, y compris d'éventuels liens territoriaux.

17. En outre, la CREG attire l'attention sur les autres problèmes posés par les articles concernés de la loi, tels que décrits dans la sixième partie du présent avis.

Pour la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz :



Laurent JACQUET
Directeur



Andreas TIREZ
Directeur



Koen LOCQUET
Président f.f. du comité de direction

— CREG —

Commissie voor de Regulering
van de Elektriciteit en het Gas

Advies

(A)2087
2 juni 2020

Advies over het Wetsvoorstel van 7 mei 2020 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de uitbreiding van de sanctiebevoegdheid van de CREG tot buitenlandse marktspelers

genomen met toepassing van artikel 23, § 2, eerste lid van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en artikel 15/14, § 2, eerste lid van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen

Niet-vertrouwelijk

CREG - Nijverheidsstraat 26-38, 1040 Brussel, België
T +32 2 289 76 11 - F +32 2 289 76 09 - www.creg.be

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE.....	2
INLEIDING	3
1. Inhoud van de vestigingsvereiste	4
2. Overbodigheid van de vestigingsvereiste	4
3. Toepassing op REMIT	5
4. Andere toepassingen.....	6
5. Territoriale bevoegdheid van andere regulatoren.....	6
6. Andere problemen met het beboetingskader	7
7. Besluit	7

INLEIDING

De COMMISSIE VOOR DE REGULERING VAN DE ELEKTRICITEIT EN HET GAS (CREG) heeft op 15 mei 2020 een e-mail ontvangen van het Secretariaat van de commissie voor Energie, Leefmilieu en Klimaat van de Kamer van volksvertegenwoordigers. In dat bericht werd de CREG gevraagd tegen 3 juni 2020 schriftelijk advies uit te brengen over het Wetsvoorstel van 7 mei 2020 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de uitbreiding van de sanctiebevoegdheid van de CREG tot buitenlandse marktspelers, ingediend door de heren Vincent Van Quickenborne en Bram Delvaux.

De CREG brengt hierna het gevraagde advies uit. Het komt in substantie overeen met de informatie die eerder is meegedeeld aan de indieners van het wetsvoorstel op hun verzoek.

Het advies wordt geformuleerd met toepassing van artikel 23, § 2, eerste lid van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (hierna: de Elektriciteitswet) en van artikel 15/14, § 2, eerste lid van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen (hierna: de Gaswet).

Naast de inleiding bevat onderhavig advies zeven delen. De eerste twee delen behandelen de inhoud van de vestigingsvereiste en de overbodigheid ervan. In het derde deel komt de toepassing van de vestigingsvereiste op REMIT aan bod en in het vierde deel enkele andere toepassingen. Het vijfde deel gaat na hoe de territoriale bevoegdheid van andere regulatoren in binnen- en buitenland is geregeld. In het zesde deel stipt de CREG enkele andere problemen aan met het regelgevende beboetingskader. Het laatste deel bevat het besluit.

Het directiecomité van de CREG heeft onderhavig advies aangenomen tijdens zijn vergadering van 2 juni 2020.

1. INHOUD VAN DE VESTIGINGSVEREISTE

1. Op grond van artikel 31, eerste lid van de Elektriciteitswet en artikel 20/2, eerste lid van de Gaswet kan de CREG slechts sanctionerend optreden ten aanzien van *“elke in België gevestigde natuurlijke of rechtspersoon”*. Wanneer een bedrijf actief is op de Belgische energiemarkt maar zijn zetel in het buitenland heeft, kan het dus in geen enkele omstandigheid worden gesanctioneerd. Deze territoriale beperking geldt voor alle inbreuken op de gas- en elektriciteitswetgeving, met inbegrip van inbreuken op REMIT (de Europese verordening die marktmanipulatie beteugelt). De beperking houdt in dat de CREG geen boetes kan opleggen aan een in het buitenland gevestigd bedrijf, ook al is dat bedrijf actief in België en beging het een inbreuk op het Belgisch energierecht.
2. De betekenis van de gebruikte term *“gevestigd”/“établie”* wordt niet verder verduidelijkt in de wettekst. Voor een natuurlijke persoon kan daarmee bedoeld worden op de woonplaats (domicilie) en voor een rechtspersoon op de maatschappelijke zetel. Er zijn ook ruimere vestigingsbegrippen zoals verblijfplaats / exploitatiezetel / vestigingseenheid / vaste inrichting: plaatsen waar men daadwerkelijk en met een zekere permanentie economische activiteiten beoefent, ongeacht officiële registratie. Ook wanneer deze ruimere lezing wordt aangenomen, blijft een fysieke permanentie binnen de landsgrenzen dus noodzakelijk om tot sanctionering te kunnen overgaan. In alle interpretaties verhindert het vestigingscriterium de sanctionering van een overtreder die commerciële activiteiten op de Belgische energiemarkt richt zonder aanwezig te zijn op het grondgebied.

2. OVERBODIGHEID VAN DE VESTIGINGSVEREISTE

3. Naar het oordeel van de CREG is het niet nodig het opleggen van bestuurlijke geldboetes voor te behouden aan personen die in België zijn gevestigd. De bepalingen waarop de CREG toeziet regelen zelf hun toepassingsgebied, met inbegrip (soms impliciet) van eventuele territoriale aspecten. Zo kunnen leveringsvergunningen worden afgeleverd aan alle bedrijven met een vestiging in de EU en zal het toezicht erop dus alle vergunningshouders betreffen, ook als ze niet in België zijn gevestigd. Voor de NEMO's geldt mutatis mutandis hetzelfde. Voor de regels gericht aan distributienetbeheerders is de gebondenheid aan het Belgisch grondgebied impliciet, wellicht omdat ze te vanzelfsprekend was om te expliciteren.
4. In het strafrecht wordt de vervolgbaarheid van een misdrijf niet afhankelijk gemaakt van de woonplaats van de dader, maar kijkt artikel 4 Strafwetboek naar de plaats waar het misdrijf is gepleegd (*locus delicti*). Dit criterium wordt volgens de ubiquiteitstheorie ruim ingevuld, waarbij het volstaat dat lichamelijke gedragingen, gevolgen en/of instrumenten zich op Belgisch grondgebied voordeden. Van zodra een constitutief element van een misdrijf volgens een van die drie criteria in België te situeren is, is het misdrijf in België vervolgbaar. Daarenboven bestaat er naar Belgisch strafrecht ook extraterritorialiteit, waarbij misdrijven zonder aanknopingspunten met het Belgisch grondgebied toch vervolgbaar zijn.
5. Punitieve bestuurlijke sancties, zoals de geldboetes van de Gas- en Elektriciteitswet, vallen niet onder het Strafwetboek, dat hier enkel wordt aangehaald als vergelijkingspunt. De vraag om het vestigingscriterium te schrappen, is geen vraag om extraterritorialiteit. De schrapping zal enkel het toepassingsgebied van de beboeting doen samenvallen met dat van de inhoudelijke voorschriften van de gas- en elektriciteitswetgeving.

6. De geografisch beperkte sanctiebevoegdheid van de CREG werd in 2015 onder de aandacht gebracht door het Rekenhof, dat deze toestand in zijn auditrapport aanmerkte als niet strokend met de internationale realiteit van de energiemarkt.¹ Het thema kwam het volgende jaar aan bod in het parlement, met name naar aanleiding van de wet van 25 december 2016 houdende diverse bepalingen inzake energie. In dat verband stelde de Minister evenwel dat *“de CREG niet bevoegd is voor de in het buitenland gevestigde producenten, evenmin als de overeenkomstige instanties in de overige EU-lidstaten; elke nationale regulator bekommert zich om de ondernemingen die op zijn grondgebied zijn gevestigd”*.² Zoals uit het volgende punt zal blijken, zijn het in werkelijkheid slechts een minderheid van voornamelijk kleine landen die zich op dergelijke wijze beperken.

3. TOEPASSING OP REMIT

7. De territoriale werking van de REMIT-verordening wordt geregeld via de definitie van “voor de groothandel bestemde energieproducten” in artikel 2(4), dat contracten en derivaten viseert met betrekking tot transport of levering in de Europese Unie. De sanctionering wordt volgens artikel 18 nationaal georganiseerd, zonder dat een geografische opdeling wordt opgelegd. REMIT beperkt zich ertoe te stellen dat lidstaten doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige sancties moeten voorzien voor schendingen. Volgens de antwoorden op een vragenlijst van de CEER in 2019 is de territoriale invulling door de lidstaten nogal divers. Een aantal kleinere landen hebben zoals België een vestigingsvereiste. Een grotere groep lidstaten kan alle marktactoren bestraffen die een impact hebben op de groothandelsmarkt in hun land. De Duitse regulator kan beide categorieën straffen. Voor andere landen, waaronder Frankrijk en Nederland, zijn dan weer geen expliciete beperkingen *ratione loci* gesteld.

8. Die laatste benadering verdient naar het oordeel van de CREG de voorkeur. De handhaving van REMIT is georganiseerd op basis van een nationale maar grensoverschrijdende samenwerking, die veronderstelt dat elke regulator verantwoordelijkheid neemt voor de inbreuken die zijn markt raken, maar tegelijk kan rekenen op de medewerking van de regulatoren van de buurlanden. Het stellen van harde grenzen zou deze samenwerking kunnen beknotten. Als er toch een striktere territoriale begrenzing noodzakelijk wordt geacht dan deze ingesteld door REMIT zelf, dan kan deze het best worden gemodelleerd op de EU-begrenzing van REMIT teruggeschaald naar België. Het toezicht van de CREG zou zich dan beperken tot contracten en derivaten met betrekking tot transport of levering in België (waarbij dan een formulering zou moeten worden gevonden die geen afbreuk doet aan het melden en onderzoeken van mogelijke inbreuken in andere landen, zoals vereist door REMIT).

¹ Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 12 november 2015, Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG), p. 24.

² Verslag, DOC 54 2188/002, p. 7

4. ANDERE TOEPASSINGEN

9. De beperkingen van het vestigingscriterium zijn op tal van gebieden storend voor het toezicht op de Belgische gas- en elektriciteitsmarkt.

10. Een belangrijk domein is de bevoegdheid van de CREG om informatie op te vragen bij ondernemingen. In 2012 is deze bevoegdheid uitgebreid naar beurzen die Belgische energieproducten verhandelen, ook als deze zich in het buitenland bevinden.³ Hoewel de CREG dus bevoegd werd om grensoverschrijdend informatie op te vragen, bleef het sanctioneren van overtredingen onverminderd onderworpen aan de vestigingsvereiste. Daardoor kon de Duitse beurs EEX in 2016 ongestraft weigeren informatie te delen met betrekking tot Belgische producten.

11. Voor het onderzoek in REMIT-zaken geldt een gelijkaardig probleem: wettelijk mag de CREG informatie opvragen zonder territoriale begrenzing,⁴ maar wanneer op een weigering wordt gebotst, kan de CREG bedrijven buiten de landsgrenzen niet beboeten. In Frankrijk kan de CRE dat wel.⁵

5. TERRITORIALE BEVOEGDHEID VAN ANDERE REGULATOREN

12. De Franse regulator CRE is gemachtigd om zonder expliciete territoriale beperkingen schendingen van REMIT te sanctioneren: zie de artikelen L131-2 en L134-25 van de Code de l'Énergie. Het CoRDiS (Comité de Règlement des Différends et Sanctions) heeft ook effectief reeds een geldboete opgelegd aan een Zwitsers bedrijf voor een inbreuk op REMIT.⁶

13. Hetzelfde geldt voor de gewestregulatoren bevoegd voor energie. De geldboetes die de VREG kan opleggen, zijn niet territoriaal gelimiteerd,⁷ en ook voor de CWaPE is niet onderhevig aan een vestigingsvereiste.⁸

14. Andere sectorale regulatoren in België kunnen eveneens geldboetes opleggen aan niet in België gevestigde ondernemingen. Dit geldt met name voor de FSMA⁹ en het BIPT¹⁰.

³ "elke onderneming die een multilateraal commercieel platform beheert of uitbaat waarop energieblokken of financiële instrumenten worden verhandeld, die een rechtstreeks verband houden met de Belgische elektriciteitsmarkt of die er een directe impact op uitoefenen" (ingevoegd in artikel 26, § 1 Elektriciteitswet en artikel 15/16, § 1 Gaswet door de Wet van 8 januari 2012)

⁴ Artikel 26, § 1ter Elektriciteitswet en artikel 15/16, § 1ter Gaswet

⁵ Artikel 134-29 van de Code de l'Énergie

⁶ Décision n° 02-40-16 du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie en date du 5 octobre 2018 portant sanction à l'encontre de la société Vitol

⁷ Art. 13.3.1 Energiedecreet

⁸ Art. 53 van het Decreet van 12 april 2001 'relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité'

⁹ Art. 36, 48bis en 70-73 van de Wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten

¹⁰ Art. 21 van de Wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector

6. ANDERE PROBLEMEN MET HET BEBOETINGSKADER

15. In dit advies gaat de CREG enkel in op de gestelde vraag over de uitbreiding van sanctiemogelijkheden ten aanzien van buitenlandse ondernemingen. Andere problemen met het sanctioneringsmechanisme rond REMIT worden niet behandeld, zoals de plicht om steeds een rechtzettingstermijn te verlenen aan overtreders (ontsnappingroute die de vereiste effectiviteit doorkruist) en het ontbreken van sancties voor inbreuken op de regels rond gegevensverzameling, registratie van marktdeelnemers en aangifte door personen die beroepshalve transacties tot stand brengen (artikelen 8, 9 en 15).

7. BESLUIT

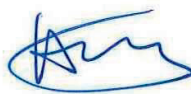
16. De CREG is van oordeel dat het wetsvoorstel op gepaste wijze tegemoetkomt aan een lacune in de naleving van de Belgische energiewetgeving door het opheffen van de woorden “in België gevestigde” in artikel 31, eerste lid van de Elektriciteitswet en artikel 20/2, eerste lid van de Gaswet. Deze opheffing heeft geen onwenselijk extraterritoriaal effect, omdat de sanctioneringsmogelijkheid nog altijd – impliciet maar zeker – beperkt zijn tot de personen onderworpen aan het toepassingsgebied van de wet, met inbegrip van eventuele territoriale aanknopingspunten.

17. Voorts vestigt de CREG de aandacht op de overige problemen met de betreffende wetsartikelen, zoals beschreven in het zesde deel van dit advies.

Voor de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas:



Laurent JACQUET
Directeur



Andreas TIREZ
Directeur



Koen LOCQUET
Wvd. Voorzitter van het Directiecomité