

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

7 mai 2020

PROPOSITION DE LOI**modifiant diverses dispositions
en vue d'étendre le pouvoir
de sanction de la CREG
aux opérateurs étrangers**(déposée par
MM. Vincent Van Quickenborne
et Bram Delvaux)**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

7 mei 2020

WETSVOORSTEL**tot wijziging van diverse bepalingen
met het oog op de uitbreiding van
de sanctiebevoegdheid van de CREG
tot buitenlandse markspelers**(ingediend door
de heren Vincent Van Quickenborne
en Bram Delvaux)**RÉSUMÉ**

La CREG ne peut pas infliger d'amendes à une entreprise établie à l'étranger, même si cette entreprise est active en Belgique et qu'elle a commis une infraction au 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.

Cette proposition de loi vise dès lors à supprimer de la loi la condition d'établissement en Belgique, afin de pouvoir appliquer cette loi à l'ensemble des opérateurs. Cette suppression n'aura pas pour effet que les règles de droit au respect desquelles veille la CREG, continuent de délimiter elles-mêmes leur champ d'application, en ce compris les critères de rattachement territoriaux.

SAMENVATTING

De CREG kan geen boetes 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, ten einde 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.

**EN REMPLACEMENT DU DOCUMENT DISTRIBUÉ
PRÉCÉDEMMENT****TER VERVANGING VAN HET VROEGER RONDGEDEELDE
STUK**

02088

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 numering 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 (beige gekleurd papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Contexte

Les États membres européens ont conclu des accords pour garantir aux consommateurs et aux entreprises que les prix de gros de l'énergie sont établis de manière intégrée. C'est le règlement européen (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'énergie¹ (règlement REMIT, ci-après "REMIT") qui a créé ce cadre européen. L'objectif est d'avoir un marché de l'énergie transparent et concurrentiel et de faire en sorte que, le cas échéant, les abus que constituent la manipulation de marché, les tentatives de manipulation de marché ou les abus d'informations privilégiées soient sanctionnés. L'objectif est donc de décourager tout comportement qui pourrait entraîner une concurrence déloyale et porter atteinte à la confiance des acteurs du marché de l'énergie.

En Belgique, c'est la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (ci-après la "CREG") qui a été chargée de la mise en œuvre du règlement REMIT. La CREG est donc responsable de la surveillance et du contrôle du commerce de l'énergie sur le marché de gros, dans le respect des compétences respectives de l'Autorité belge de la concurrence (ci-après l'"ABC") et de l'Autorité des services et marchés financiers (ci-après, la "FSMA").

En décembre 2016, le Protocole de coopération entre la CREG et la FSMA a été approuvé par les comités de direction des autorités respectives. Ce protocole définit les modalités de la coopération pour l'échange d'informations et d'expertises entre les deux autorités afin d'assurer l'intégrité et la transparence des marchés de l'énergie.

Compétences

La Belgique a adapté sa législation afin que la CREG dispose des compétences et des outils nécessaires au respect des dispositions de REMIT. Les pouvoirs d'enquête et de sanction conférés à la CREG en cas d'abus au sens du règlement REMIT ont été définis dans

¹ Règlement (UE) n° 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.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Context

In Europa hebben de lidstaten afspraken gemaakt om aan consumenten en bedrijven te laten zien dat de groothandelsprijzen voor energie eerlijk tot stand komen. Het is de Europese Verordening (EU) 1227/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie¹ (REMIT-Verordening, hierna "REMIT") die dit Europees kader heeft gecreëerd. Het doel is om een transparante en concurrentiële energiemarkt te hebben en dat misbruiken inzake marktmanipulatie, poging tot marktmanipulatie of misbruik van voorkennis desgevallend bestraft worden. De doelstelling bestaat er dus in om elk gedrag te ontmoedigen dat kan leiden tot oneerlijke concurrentie en het vertrouwen van de actoren op de energiemarkt kan schaden.

In België werd de Commissie voor de Regulering van Elektriciteit en Gas (hierna "CREG") belast met de tenuitvoerlegging van de REMIT-Verordening. De CREG staat aldus in voor het toezicht op en de controle van de handel in energie op de groothandelsmarkt, met inachtneming van de respectieve bevoegdheden van de Belgische Mededingingsautoriteit (hierna "BMA") en de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (hierna "FSMA").

In december 2016 keurden de directiecomités van de CREG en de FSMA hiervoor ook een Samenwerkingsprotocol goed. Dit protocol legt de samenwerkingsmodaliteiten vast voor de uitwisseling van informatie en expertise tussen beide organisaties met het oog op de integriteit en de transparantie van de energiemarkten.

Bevoegdheden

België heeft zijn wetgeving aangepast opdat de CREG over de bevoegdheden en instrumenten zou beschikken die noodzakelijk zijn om de bepalingen van REMIT na te leven. De onderzoeks- en sanctiebevoegdheden waarover de CREG beschikt in geval van misbruik

¹ Verordening (EU) nr. 1227/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie.

la loi du 8 mai 2014 portant des dispositions diverses en matière d'énergie².

Compétences d'enquête

L'article 13 du règlement REMIT a étendu les compétences d'enquête de la CREG. Dans le cadre d'une enquête, la CREG peut demander d'accéder à tout document pertinent, demander des informations à toutes les personnes physiques, y compris en les convoquant et/ou en les entendant (en présence d'un avocat), demander des enregistrements téléphoniques et des données échangées, procéder à des inspections, etc.

Pouvoirs de sanction

En cas de violations des dispositions du règlement REMIT relatives aux délits d'initiés ou aux manipulations de marché, la CREG dispose aussi d'un pouvoir de sanction. L'article 18 du règlement REMIT fournit la base juridique à cet effet. Selon l'alinéa 1^{er} de cet article, les sanctions prévues "doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives et tenir compte de la nature, de la durée et de la gravité de l'infraction, du préjudice causé aux consommateurs et des gains potentiels tirés de la transaction sur la base d'informations privilégiées et d'une manipulation du marché."

En cas d'infraction au règlement REMIT, le régulateur peut demander à un tribunal le gel ou la mise sous séquestre d'actifs ou solliciter d'un tribunal ou d'une autorité compétente qu'il prononce une interdiction temporaire d'activité professionnelle. Il peut également infliger une astreinte.

Pouvoir de sanction pour les acteurs du marché étrangers

Dans sa note de politique générale pour 2020, la CREG a souligné que ce pouvoir de sanction ne s'applique pas aux acteurs du marché dont le siège social est situé dans un autre pays. Sur la base de l'article 31, alinéa 1^{er}, de la loi sur l'électricité et de l'article 20/2, alinéa 1^{er}, de la loi sur le gaz, la CREG peut uniquement sanctionner "toute personne physique ou morale établie en Belgique".

Lorsqu'une entreprise est active sur le marché belge de l'énergie mais a son siège à l'étranger, elle ne peut donc pas être sanctionnée. Cette limitation territoriale s'applique d'ailleurs à toutes les infractions à la législation

overeenkomstig de REMIT-verordening werden omgezet in een wet van 8 mei 2014 houdende diverse bepalingen inzake energie².

Onderzoeksbevoegdheden

Artikel 13 van de REMIT-verordening breidde de onderzoeksbevoegdheden van de CREG uit. In het kader van een onderzoek kan de CREG vragen om toegang te verkrijgen tot ieder relevant document, inlichtingen verlangen van elke natuurlijke persoon, ook door deze op te roepen en/of te verhoren (in het bijzijn van een advocaat), telefoon- en dataverkeer opvragen, inspecties verrichten enzovoort.

Sanctiebevoegdheden

In het geval van schendingen van de bepalingen van de REMIT-verordening die betrekking hebben op misbruik van voorkennis of marktmanipulatie beschikt de CREG ook over een sanctiebevoegdheid. Artikel 18 van de REMIT-verordening biedt hiervoor de rechtsgrond. Volgens lid 1 van dat artikel moeten de vastgestelde sancties "doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig zijn en een afspiegeling vormen van de aard, de duur en de ernst van de overtreding, de schade voor de consumenten en de winst die potentieel door de handel met voorwetenschap of de marktmanipulatie werd gerealiseerd."

Bij een inbreuk op de REMIT-verordening kan de regulator een rechter vragen om vermogensbestanddelen te bevriezen of in beslag te nemen of een rechterlijke of bevoegde instantie verzoeken een tijdelijk verbod op beroepsuitoefening op te leggen. Verder is het ook mogelijk dwangsommen op te leggen.

Sanctiebevoegdheid voor buitenlandse marktpelers

In haar Beleidsnota van 2020 duidde de CREG op het feit dat deze sanctiebevoegdheid niet geldt voor de marktpelers waarvan de maatschappelijke zetel in een ander land gevestigd is. Op grond van artikel 31, eerste lid van de Elektriciteitswet en artikel 20/2, eerste lid van de Gaswet kan de CREG slechts sanctionnerend 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 niet worden gesanctioneerd. Deze territoriale beperking geldt overigens voor alle inbreuken op de

² Loi du 8 mai 2014 portant des dispositions diverses en matière d'énergie, *Moniteur belge*, 4 juin 2014.

² Wet van 8 mei 2014 houdende diverse bepalingen inzake energie, *Belgisch Staatsblad*, 4 juni 2014.

sur le gaz et l'électricité, y compris, donc, les infractions au règlement REMIT.

Dans sa note de politique générale pour 2020, la CREG indique implicitement ne pas souscrire au fait que le pouvoir de sanction se limite aux personnes physiques ou morales établies en Belgique. Le régulateur propose explicitement de continuer à réaliser en faveur d'une modification législative en la matière.

Contenu de la condition d'établissement

Le terme "établi" n'est pas défini dans la loi sur l'électricité et la loi sur le gaz. Ce terme peut renvoyer, pour une personne physique, au domicile et, pour une personne morale, au siège social. Il existe aussi des notions plus larges en matière d'établissement, comme la résidence, le siège d'exploitation, l'unité d'établissement, l'établissement stable: autant de lieux où des activités économiques s'exercent dans une certaine continuité, sans tenir compte de l'enregistrement officiel. Même lorsque ces termes sont interprétés au sens large, l'existence d'une présence physique sur le territoire national est dès lors nécessaire pour pouvoir infliger des sanctions. Dans toutes les interprétations, la condition d'établissement empêche de punir les contrevenants qui exercent des activités commerciales sur le marché énergétique belge mais qui ne sont pas présents sur le territoire national.

Inutilité de la condition d'établissement

Les dispositions dont la CREG surveille le respect régissent elles-mêmes leur champ d'application, en ce compris (parfois implicitement) les problèmes éventuels relatifs aux aspects territoriaux. C'est ainsi que des autorisations de fourniture pourront être délivrées à toute entreprise établie dans l'Union européenne et que la surveillance prévue en la matière portera dès lors sur l'ensemble des titulaires d'autorisation, même s'ils ne sont pas établis en Belgique. La même règle vaut *mutatis mutandis* pour les opérateurs du marché de l'électricité (NEMO). S'agissant des règles applicables aux gestionnaires de réseaux de distribution, l'existence d'un lien avec le territoire belge est implicite, sans doute parce qu'il allait de soi.

Le droit pénal ne fait pas dépendre la possibilité de poursuivre une infraction du domicile de l'auteur des faits, mais l'article 4 du Code pénal tient compte du lieu où l'infraction a été commise (*locus delicti*). En application de la théorie de l'ubiquité, ce critère est interprété de manière large, de sorte qu'il suffit que les comportements corporels et les conséquences aient été observés et/ou que les instruments aient été utilisés sur le territoire belge. Dès qu'un élément constitutif d'une infraction se situe en Belgique en application de l'un de ces trois

gas- en elektriciteitswetgeving, met inbegrip dus van inbreuken op REMIT.

In haar Beleidsnota van 2020 stelt de CREG impliciet niet akkoord te zijn om de sanctiebevoegdheid enkel voor te behouden aan natuurlijke of rechtspersonen die in België gevestigd zijn. De regulator stelt expliciet voor een wetwijziging hieromtrent door te voeren.

Inhoud van de vestigingsvereiste

In de Elektriciteits- of Gaswet wordt de term "gevestigd" nergens verder verduidelijkt. 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.

Overbodigheid van de vestigingsvereiste

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 elektriciteitsmarktbeheerders (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.

In het strafrecht wordt de vervolgbaarheid van een misdrijf niet afhankelijk gemaakt van de woonplaats van de dader, maar kijkt artikel 4 van het 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

critères, l'infraction y est passible de poursuites. Par ailleurs, le droit pénal belge connaît aussi le principe d'extraterritorialité, en vertu duquel des infractions sans lien avec le territoire belge y sont tout de même passibles de poursuites.

Les sanctions administratives, telles que les amendes prévues par la législation sur le gaz et l'électricité, ne relèvent pas du Code pénal, qui est uniquement cité comme point de comparaison. La demande de suppression du critère d'établissement n'est pas une demande d'extraterritorialité. Cette suppression fera seulement coïncider le champ d'application du pouvoir de sanction avec celui des prescriptions de fond de la législation sur le gaz et l'électricité.

Le pouvoir de sanction géographiquement limité de la CREG a d'ailleurs déjà été relevé en 2015 par la Cour des comptes, dont le rapport d'audit indiquait que cette situation ne correspondait pas à la réalité des marchés internationaux de l'énergie.³ Le thème a également été abordé brièvement l'année suivante au sein du Parlement, notamment à l'occasion de la discussion de la loi du 25 décembre 2016 portant des dispositions diverses en matière d'énergie. A cette occasion, la ministre de l'Énergie a toutefois précisé 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."⁴ Comme le montrera le point suivant, seule une minorité principalement de petits pays se limitent en réalité de cette manière.

Application du règlement REMIT

L'effet territorial du règlement REMIT est réglé par le biais de la définition des "produits énergétiques de gros" figurant à l'article 2(4), qui vise les contrats et les produits dérivés relatifs au transport d'électricité ou de gaz naturel dans l'Union européenne.

Selon l'article 18 du règlement REMIT, le régime de sanctions est organisé au niveau national, sans qu'une ventilation géographique soit imposée. Le règlement REMIT se borne à préciser que les États membres doivent prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour toute violation.

Il ressort des réponses à un questionnaire du Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CEER) publiées en 2019 que l'aspect territorial est interprété de diverses

bestaat er naar Belgisch strafrecht ook extraterritorialiteit, waarbij misdrijven zonder aanknopingspunten met het Belgisch grondgebied toch vervolgbaar zijn.

De 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.

De geografisch beperkte sanctiebevoegdheid van de CREG werd in 2015 overigens ook al onder de aandacht gebracht door het Rekenhof, dat deze toestand in zijn auditrapport aanmerkte als niet strokend met de internationale realiteit van de energiemarkt.³ Het thema kwam het volgende jaar aan tevens kort 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".⁴ Zoals uit het volgende punt zal blijken, zijn het in werkelijkheid slechts een minderheid van voornamelijk kleine landen die zich op dergelijke wijze beperken.

Toepassing op REMIT

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 van de REMIT-verordening nationaal georganiseerd, zonder dat een geografische opdeling wordt opgelegd. REMIT beperkt zich ertoe te stellen dat lidstaten in doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige sancties moeten voorzien voor schendingen.

Volgens de antwoorden op een vragenlijst van de Raad van Europese Energieregulatoren (CEER) in 2019 is de territoriale invulling door de lidstaten nogal

³ Rapport de la Cour des comptes à la Chambre des représentants du 12 novembre 2015, Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG), p. 24.

⁴ Rapport, DOC 54 2188/002, p. 7.

³ Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van volksvertegenwoordigers van 12 november 2015, Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG), 24.

⁴ Verslag, DOC 54 2188/002, 7.

façons par les États membres. Plusieurs pays de taille modeste imposent, tout comme la Belgique, une condition d'établissement. Un groupe d'États membres plus important prévoit la possibilité de sanctionner tous les acteurs du marché qui ont un impact sur le marché de gros de leur pays. Le régulateur allemand peut quant à lui sanctionner ces deux catégories. D'autres pays, comme la France et les Pays-Bas, n'imposent pas de limitations territoriales explicites.

Cette dernière approche doit être privilégiée. La mise en oeuvre du REMIT est organisée sur la base d'une collaboration nationale transfrontalière dans le cadre de laquelle chaque régulateur se charge des infractions commises sur son marché tout en pouvant compter sur la coopération des régulateurs des pays voisins. La fixation de frontières dures risquerait de nuire à cette coopération. Si l'on juge malgré tout nécessaire d'établir une délimitation territoriale plus stricte que celle instaurée par le REMIT, il est préférable de se référer aux frontières de l'UE telles que fixées par le REMIT et ramenées à l'échelle de la Belgique. La surveillance exercée par la CREG se limiterait dès lors aux contrats et aux dérivés concernant le transport ou la livraison en Belgique (il faudrait trouver à cet égard une formulation qui ne porte pas préjudice au signalement d'éventuelles infractions dans d'autres pays ni à l'enquête relative à ces infractions, ainsi que le prévoit le REMIT).

Autres applications

Les limitations liées au critère d'établissement perturbent à de nombreux égards la surveillance du marché belge du gaz et de l'électricité. On peut citer à cet égard une compétence importante de la CREG, qui est celle de recueillir des informations auprès des entreprises. Cette compétence a été élargie en 2012 aux bourses sur lesquelles sont négociés des produits énergétiques belges, même si celles-ci se trouvent à l'étranger.⁵ Bien que la CREG soit à présent compétente pour recueillir des informations transfrontalières, la sanction des infractions a continué à être liée à la condition d'établissement. En 2016, la bourse allemande EEX a ainsi pu refuser en toute impunité de partager des informations concernant des produits belges.

Un problème comparable se pose pour les enquêtes réalisées dans des dossiers REMIT. La loi autorise la

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.

Die laatste benadering verdient 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).

Andere toepassingen

De beperkingen van het vestigingscriterium zijn op tal van gebieden storend voor het toezicht op de Belgische gas- en elektriciteitsmarkt. 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.⁵ 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.

Voor het onderzoek in REMIT-zaken geldt een gelijkaardig probleem: wettelijk mag de CREG informatie

⁵ “[...] 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” (inséré par la loi du 8 janvier 2012 dans l'article 26, § 1^{er}, de la loi sur l'électricité et dans l'article 15/16, § 1^{er}, de la loi sur le gaz).

⁵ “[...] 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).

CREG à demander des informations sans limitation territoriale⁶, mais si un refus lui est opposé, la CREG ne peut pas infliger d'amende aux entreprises qui se situent à l'étranger. La CRE française dispose, elle, de ce pouvoir.⁷

Compétence territoriale d'autres régulateurs

Le régulateur français CRE est habilité à sanctionner les violations du règlement REMIT sans limitations 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 déjà aussi effectivement infligé une amende à une entreprise suisse pour une violation du règlement REMIT.⁸

Il en va de même pour les régulateurs régionaux compétents pour l'énergie. Les amendes que la VREG peut infliger ne sont pas limitées territorialement,⁹ et la CWaPE ne doit pas davantage tenir compte d'une condition d'établissement.¹⁰

D'autres régulateurs sectoriels en Belgique peuvent également infliger des amendes à des entreprises qui ne sont pas établies en Belgique. C'est le cas notamment de la FSMA¹¹ et de l'IBPT¹².

Conclusion

Afin de garantir le respect de la législation belge relative à l'énergie, une modification législative supprimant les mots "établie en Belgique" dans l'article 31, alinéa 1^{er}, de la loi sur l'électricité et dans l'article 20/2, alinéa 1^{er} de la loi sur le gaz est nécessaire. Cette suppression n'aurait pas d'effet extraterritorial indésirable car la possibilité de sanction resterait 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.

⁶ Article 26, § 1^{er}ter, de la loi sur l'électricité et article 15/16, § 1^{er}ter, de la loi sur le gaz.

⁷ Article 134-29 du Code de l'énergie.

⁸ 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.

⁹ Art. 13.3.1 du décret flamand relatif à l'énergie.

¹⁰ Art. 53 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.

¹¹ Art. 36, 48bis et 70-73 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers.

¹² Art. 21 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges.

opvragen zonder territoriale begrenzing⁶, maar wanneer op een weigering wordt gebotst, kan de CREG bedrijven buiten de landsgrenzen niet beboeten. In Frankrijk kan de CRE dat wel.⁷

Territoriale bevoegdheid van andere regulatoren

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.⁸

Hetzelfde geldt voor de gewestregulatoren bevoegd voor energie. De geldboetes die de VREG kan opleggen, zijn niet territoriaal gelimiteerd,⁹ en ook voor de CWaPE is niet onderhevig aan een vestigingsvereiste.¹⁰

Andere sectorale regulatoren in België kunnen eveneens geldboetes opleggen aan niet in België gevestigde ondernemingen. Dit geldt met name voor de FSMA¹¹ en het BIPT¹².

Conclusie

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.

Vincent VAN QUICKENBORNE (Open Vld)
Bram DELVAUX (Open Vld)

⁶ Artikel 26, § 1^{ter}, Elektriciteitswet en artikel 15/16, § 1^{ter}, Gaswet.

⁷ Artikel 134-29 van de Code de l'Énergie.

⁸ 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.

⁹ Art. 13.3.1 Energiedecreet.

¹⁰ Art. 53 van het decreet van 12 april 2001 "relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité".

¹¹ Art. 36, 48bis en 70-73 van de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten.

¹² Art. 21 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecomunicatiesector.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 20/2 de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, inséré par la loi du 29 avril 1999 et modifié en dernier lieu par la loi du 25 décembre 2016, les mots "établie en Belgique" sont supprimés.

Art. 3

Dans l'article 31, alinéa 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, modifié en dernier lieu par la loi du 25 décembre 2015, les mots "établie en Belgique" sont supprimés.

Art. 4

La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

5 mai 2020

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 20/2 van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten, ingevoegd bij de wet van 29 april 1999 en laatstelijk gewijzigd bij de wet van 25 december 2016, worden de woorden "in België gevestigde" opgeheven.

Art. 3

In artikel 31, eerste lid, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, laatstelijk gewijzigd bij de wet 25 december 2015, worden de woorden "in België gevestigde" opgeheven.

Art. 4

Deze wet treedt in werking op de eerste dag van de maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

5 mei 2020

Vincent VAN QUICKENBORNE (Open Vld)
Bram DELVAUX (Open Vld)