

Het Mededingingscollege van de Belgische Mededingingsautoriteit

**Beslissing BMA-2024-CC-42 van 29 november 2024 in toepassing
van artikel IV.66,§1,2° en §2,1° van het Wetboek van economisch
recht**

Zaak nr. MEDE-CC-24/0021

Gaselwest / Fluvius West – FLUVIUS WEST

Inhoudstafel

<i>Inhoudstafel</i>	2
<i>I. Procedure</i>	5
<i>II. Betrokken partijen</i>	5
II.1 De aanmeldende partijen	5
II.2 De overnemer	6
II.3 De doelonderneming	8
II.4 Vertegenwoordigers	10
<i>III. Aangemelde Concentratie</i>	10
III.1 Beschrijving van de Concentratie	10
III.2 Doel van de concentratie	10
III.3 Onderzoekstermijn na aanmelding	11
III.4 Drempels	11
III.5 Conclusie	12
<i>IV. Marktafbakening</i>	12
IV.1 Elektriciteits- en gasdistributie	12
IV.1.1 Regulering en consolidatie in beide ketens	12
IV.1.1.a De VREG	12
IV.1.1.b Fluvius (de werkmaatschappij)	13
IV.1.1.c Gewestelijke regelgeving	15
IV.1.2 Beheer van elektriciteitsnetten	16
IV.1.2.a Productmarkt	16
i) Beslissingspraktijk	16
ii) Standpunt Partijen	16
iii) Marktonderzoek	17
iv) Beoordeling auditeur	18
v) Beoordeling College	18
IV.1.2.b Geografische markt	19
i) Beslissingspraktijk	19
ii) Standpunt Partijen	19
iii) Marktonderzoek	19
iv) Beoordeling auditeur	20
v) Beoordeling College	20
IV.1.3 Beheer van gasnetten	20
IV.1.3.a Productmarkt	20
i) Beslissingspraktijk	20
ii) Standpunt Partijen	21
iii) Marktonderzoek	21
iv) Beoordeling auditeur	21
v) Beoordeling College	22
IV.1.3.b Geografische markt	22
i) Beslissingspraktijk	22
ii) Standpunt Partijen	22
iii) Marktonderzoek	23
iv) Beoordeling auditeur	23
v) Beoordeling College	23
	2

IV.2 Warmtenetten	23
IV.2.1 Productmarkt	23
IV.2.1.a Beslissingspraktijk	23
IV.2.1.b Standpunt Partijen	24
IV.2.1.c Marktonderzoek	25
IV.2.1.d Beoordeling auditeur	26
IV.2.1.e Beoordeling College	27
IV.2.2 Geografische markt	27
IV.2.2.a Beslissingspraktijk	27
IV.2.2.b Standpunt Partijen	28
IV.2.2.c Marktonderzoek	29
IV.2.2.d Beoordeling auditeur	30
IV.2.2.e Beoordeling College	32
IV.3 Openbare verlichting	33
IV.3.1 Productmarkt	33
IV.3.1.a Beslissingspraktijk	33
IV.3.1.b Standpunt Partijen	33
IV.3.1.c Marktonderzoek	33
IV.3.1.d Beoordeling auditeur	33
IV.3.1.e Beoordeling College	34
IV.3.2 Geografische markt	34
IV.3.2.a Beslissingspraktijk	34
IV.3.2.b Standpunt Partijen	34
IV.3.2.c Marktonderzoek	34
IV.3.2.d Beoordeling auditeur	34
IV.3.2.e Beoordeling College	35
IV.4 Conclusie aangaande marktafbakening	35
V. Marktaandelen en betrokken markten	36
VI. Concurrentiële analyse	37
VI.1 Inleiding	37
VI.2 Unilaterale effecten	39
VI.2.1 Inleiding	39
VI.2.2 Standpunt aanmeldende partijen	39
VI.2.3 Onderzoek	40
VI.2.3.a Inleiding	40
VI.2.3.b Impact op de concurrentiële dynamiek tussen de overblijvende DNB's	41
i) Diensten/activiteiten waarvoor DNB's nog met elkaar concurreren	41
ii) Ex ante regulering van de VREG inzake tarifiering en kwaliteitscontrole	42
iii) Conclusie	44
VI.2.3.c Impact op de keuzemogelijkheden van de verschillende gemeenten op de grondgebieden van Gaselwest en Fluvius West	45
i) Energiebeleid	45
ii) Switch-mogelijkheden	47
iii) Conclusie	49
VI.2.4 Conclusie auditeur	49
VI.2.5 Beoordeling College	50
VI.3 Gecoördineerde effecten	50
VI.3.1 Inleiding	50
VI.3.2 Beoordeling en conclusie van de auditeur	51
VI.3.3 Beoordeling College	52
VII. Conclusie aangaande de gevolgen van de Concentratie	52

VIII. Voorstel tot beslissing	52
IX. Vertrouwelijkheid	52
X. Beslissing	53

I. Procedure

1. Op 30 juli 2024 hebben de aanmeldende partijen een eerste ontwerp van aanmelding overgemaakt aan het auditoraat.
2. Overeenkomstig artikel IV.27, §2 en §3 van het Wetboek van economisch recht (hierna “WER”) heeft de auditeur-generaal mevrouw Adélaïde Nys, auditeur bij de Belgische Mededingingsautoriteit (hierna “BMA”) belast met de dagelijkse leiding van het onderzoek, bijgestaan door mevrouw Celine Tack en mevrouw Ariane Martens, attachés bij de BMA.
3. Overeenkomstig artikel IV.27, §4 WER heeft de auditeur-generaal mevrouw Anne-Charlotte Prévot aangewezen als auditeur-adviseur.
4. Tijdens de pre-notificatiefase werden bijkomende inlichtingen gevraagd aan de aanmeldende partijen. Deze inlichtingen werden in het ontwerp van aanmelding verwerkt.
5. Teneinde het belang en de mogelijke gevolgen van voorliggende concentratie goed te kunnen inschatten, werden met instemming van de aanmeldende partijen tijdens de pre-notificatiefase verzoeken om inlichtingen verstuurd naar de relevante regulatoren, concurrenten en verenigingen.¹
6. Op 3 oktober 2024 werd een concentratie in de zin van artikel IV.6 WER aangemeld bij de auditeur-generaal, overeenkomstig art. IV.10, §1 Boek IV WER (hierna “de concentratie” of “de transactie”).
7. Op 24 oktober 2024 heeft de Voorzitter het College samengesteld overeenkomstig art. IV.63, §1, tweede lid WER.
8. De auditeur-adviseur heeft op 28 oktober 2024 haar advies verleend in toepassing van artikel IV.64, §1 WER.
9. Op 8 november 2024 werd overeenkomstig art. IV.64, §1 WER het gemotiveerd voorstel van beslissing aan het Mededingingscollege alsook aan de aanmeldende partijen, Gaselwest en Fluvius West (hierna samen “de betrokken ondernemingen” of “de Partijen”), overeenkomstig art. IV.64, §3, eerste lid WER, overgemaakt.
10. Op 25 november 2024 hebben Partijen in toepassing van artikel IV.65§1 WER hun schriftelijke opmerkingen ingediend. (“Schriftelijke Opmerkingen”, zie bijlage A bij deze beslissing)
11. Op 27 november 2024 heeft het Mededingingscollege de Partijen gehoord in de aanwezigheid van het auditoraat, de auditeur-generaal, de directeur economische zaken en de directeur juridische zaken.

II. Betrokken partijen

II.1 De aanmeldende partijen

12. De transactie in kwestie wordt aangemeld door de twee betrokken ondernemingen, Gaselwest en Fluvius West. Deze ondernemingen zijn actief als distributienetbeheerders (afgekort als “DNB’s”, maar ook gekend als intercommunales, opdrachthoudende verenigingen, of intergemeentelijke

¹ Zie Onderzoeksdossier, I. Prenotificatie, 20240823 Waiver.

samenwerkingsverbanden) voor uiteenlopende diensten, gaande van elektriciteit, gas, warmte, riolering, openbare verlichting en/of openbare elektronische communicatienetwerken.²

13. Gaselwest treedt in deze transactie op als de overnemer en Fluvius West als doelonderneming. De fusie-entiteit zal na de transactie verdergaan onder de naam “Fluvius West”.

II.2 De overnemer

14. De Intercommunale Maatschappij voor Gas en Elektriciteit van het Westen (hierna “Gaselwest”) is een opdrachthoudende vereniging (Vlaams Gewest) ingeschreven in het rechtspersonenregister (RPR) te Gent, met ondernemingsnummer 0215.266.160. De maatschappelijke zetel is gevestigd te President Kennedypark 12, 8500 Kortrijk.

15. Gaselwest is een DNB verantwoordelijk voor het beheer van elektriciteits-, gas- en warmtenetten en openbare verlichting. Het is actief voor één of meerdere van deze activiteiten in 52 gemeenten in Oost- en West-Vlaanderen. De exploitatie van haar verantwoordelijkheden heeft Gaselwest in de praktijk toevertrouwd aan de werkmaatschappij Fluvius.

16. Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle gemeenten waar Gaselwest momenteel actief is in het beheer van één of meerdere distributienetten, samen met de stemrechten die de desbetreffende gemeenten bezitten in de algemene vergadering van Gaselwest.³

	Elektriciteit	Gas	Warmte	OV	Stemrechten
Alveringem	x	x		x	0,4%
Anzegem	x	x	x	x	1,2%
Ardooie	x	X			2,1%
Avelgem	x	x		X	0,5%
Deerlijk	x	x		x	1,8%
Dentergem	x	x	x	x	0,7%
De Panne	x	x		x	2,1%
Gavere	x	x	x	x	1,1%
Heuvelland	x	x		x	1,1%
Horebeke	x	x	x	x	0,2%
Houthulst	x	x		x	0,6%
Ichtegem	x	x		x	1,3%
Ieper	x	x		x	5,8%
Ingelmunster	x	x		x	1,3%

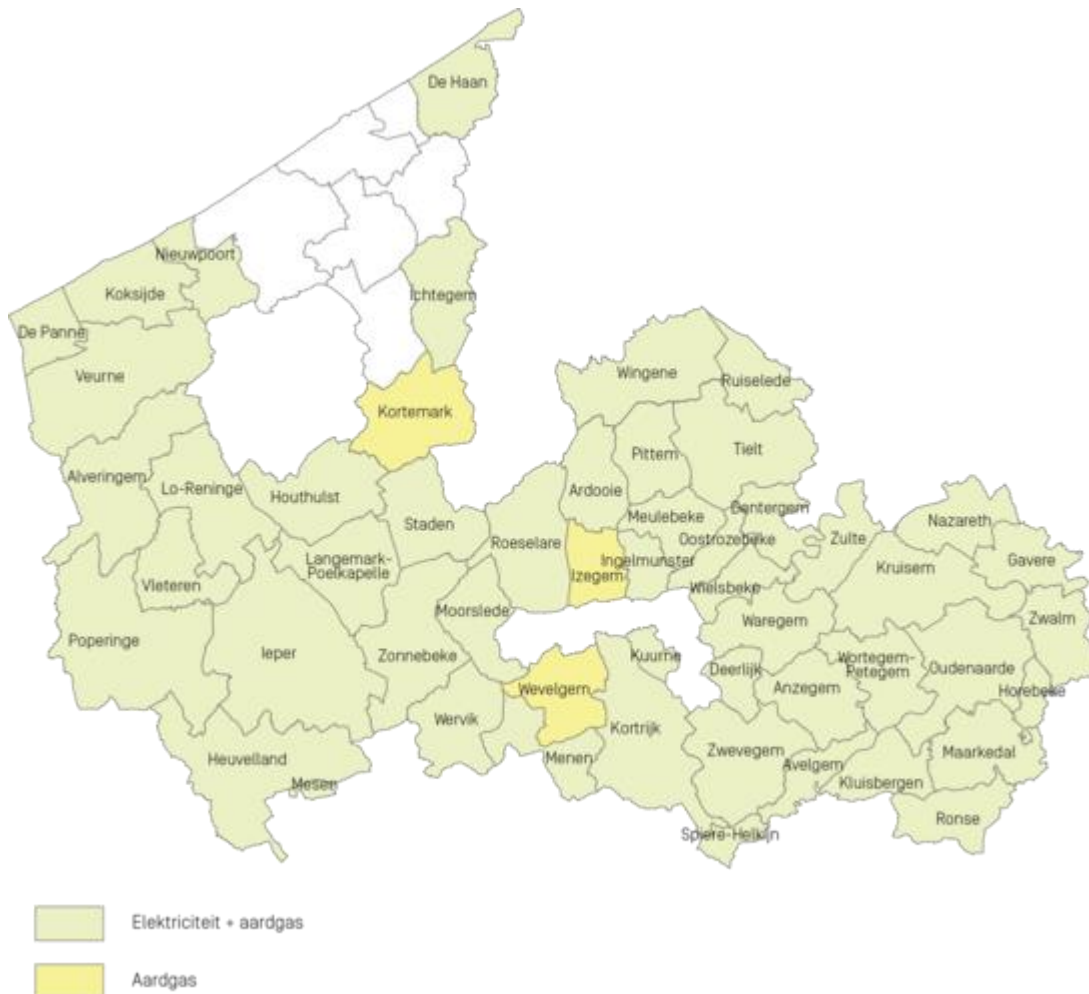
² Openbare elektronische communicatienetwerken is de nieuwe benaming van hetgeen vroeger als de “kabelactiviteiten” van de DNB’s werd aangeduid. De “kabelactiviteiten” van de DNB’s beperken zich momenteel tot een louter participatiebeheer en gaan niet langer om een commerciële activiteit.

Op 1 juli 2023 heeft Fluvius System Operator cv (“Fluvius”) de glasvezel- en kabelnetwerken ondergebracht in Wyre. [VERTROUWELIJK]

³ Aanmeldingsformulier, randnr. 38.

Izegem		x	x		1,7%
Kluisbergen	x	x		x	0,8%
Koksijde	x	x		x	3,8%
Kortemark		x			0,7%
Kortrijk	x	x		x	11,4%
Kruisem	x	x	x	x	1,7%
Kuurne	x	x		x	2,2%
Langemark-Poelkapelle	x	x		x	0,8%
Lo-Reninge	x	x		x	0,3%
Maarkedal	x	x		x	0,6%
Menen	x	x	x	x	4%
Mesen	x	x		x	0,1%
Meulebeke	x	x	x	x	1,3%
Moorslede	x	x		x	1%
Nieuwpoort	x	x			1,7%
Oostrozebeke	x	x		x	1%
Oudenaarde	x	x	x	x	4,5%
Pittem	x	x	x	x	1,2%
Poperinge	x	x		x	2,1%
Roeselare	x	x			8,7%
Ronse	x	x	x	x	3,6%
Ruiselede	x	x		x	0,5%
Spiere-Helkijn	x	x	x	x	0,2%
Staden	x	x			2%
Tielt	x	x	x	x	3,2%
Veurne	x	x	x	x	2,1%
Vleteren	x	x		x	0,2%
Waregem	x	x		x	6,3%
Wervik	x	x		x	1,7%
Wevelgem		x			1,1%
Wielsbeke	x	x	x	x	1,3%
Wingene	x	x		x	1,6%
Wortegem-Petegem	x	x		x	0,6%
Zonnebeke	x	x		x	1,6%
Zulte	x	x		x	1,5%
Zwalm	x	x	x	x	0,5%
Zwevegem	x	x	x	x	1,9%
Totaal					100%

17. Voor elektriciteit en gas kan het verzorgingsgebied van Gaselwest visueel als volgt worden voorgesteld.⁴



II.3 De doelonderneming

18. Fluvius West is een opdrachthoudende vereniging (Vlaams Gewest) ingeschreven in het rechtspersonenregister (RPR) te Gent, met het ondernemingsnummer 0205.157.176. De maatschappelijke zetel is gevestigd te Noordlaan 9, 8820 Torhout.

19. Fluvius West is een DNB verantwoordelijk voor het beheer van elektriciteits-, gas-, riolerings- en warmtenetten, alsook openbare verlichting. Het is actief voor één of meerdere van deze activiteiten in 23 gemeenten waarvan 21 in de provincie West-Vlaanderen en de gemeenten Beerse en Vosselaar in de Provincie Antwerpen. De exploitatie van haar verantwoordelijkheden heeft Fluvius West in de praktijk toevertrouwd aan de werkmaatschappij Fluvius.

20. Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle gemeenten waar Fluvius West momenteel actief is in het beheer van één of meerdere distributienetten, samen met de stemrechten die desbetreffende gemeenten bezitten in de algemene vergadering van Fluvius West:⁵

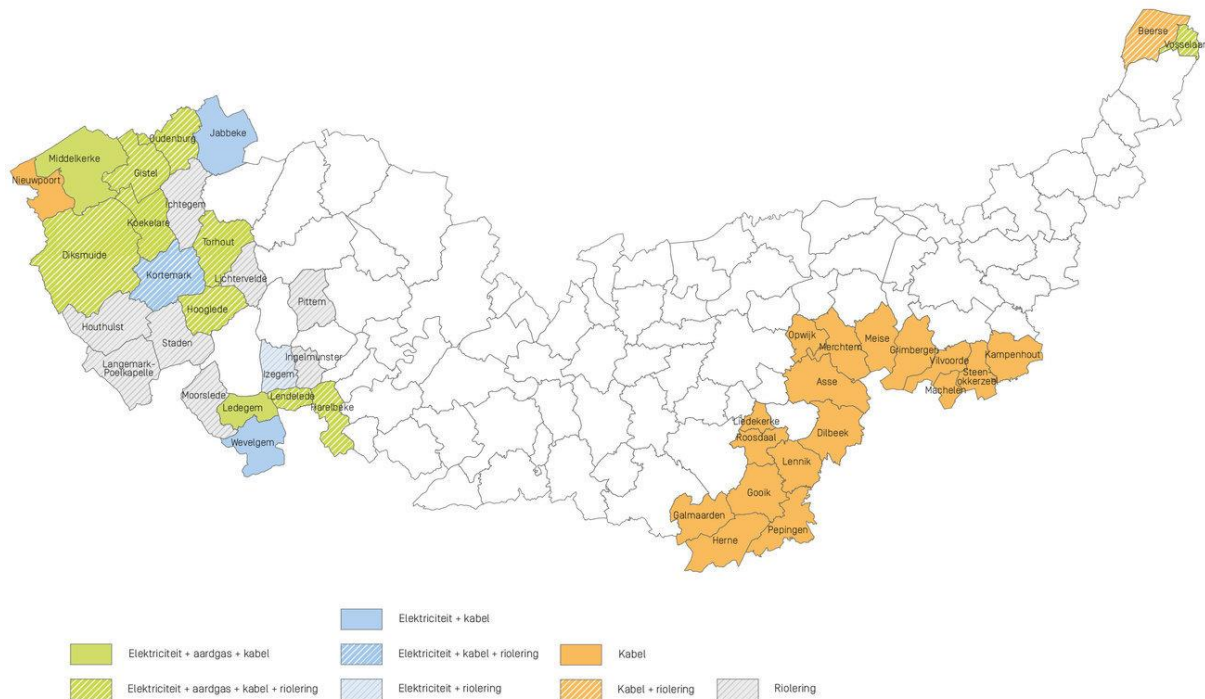
⁴ Aanmeldingsformulier, randnr. 39.

⁵ Aanmeldingsformulier, randnr. 41.

	Elektriciteit	Gas	Riolering	Warmte	OV	Stemrechten
Beerse			x			5%
Diksmuide	x	x	x	x	x	7,1%
Gistel	x	x	x	x	x	5,1%
Harelbeke	x	x	x	x	x	12,1%
Hooglede	x	x	x	x	x	5,4%
Houthulst			x			2,2%
Ichtegem			x			3,4%
Ingelmunster			x			2,6%
Izegem	x		x			6,5%
Koekelare	x	x	x			3,8%
Kortemark	x		x			5%
Langemark-Poelkapelle			x			1,7%
Ledegegem	x	x			x	1,7%
Lendelede	x	x	x	x	x	2,8%
Lichtervelde			x			2%
Middelkerke	x	x				6%
Moorslede			x			2,2%
Oudenburg	x	x	x	x	x	3,6%
Pittem			x			1,5%
Staden			x			2,5%
Torhout	x	x	x		x	8,1%
Vosselaar			x			4,2%
Wevelgem	x				x	5,5%
Totaal						100%

21. Voor elektriciteit en gas kan het verzorgingsgebied van Fluvius West visueel als volgt worden voorgesteld:⁶

⁶ Aanmeldingsformulier, randnr. 42.



II.4 Vertegenwoordigers

22. De gemeenschappelijke vertegenwoordigers van de Partijen zijn:

Meesters Melissa Van Schoorisse en Carl Wettinck

Covington & Burling LLP

Bolwerklaan 21

1210 Brussel

+32 2 549 52 35 / +32 2 545 75 04

mvanschoorisse@cov.com / cwettinck@cov.com

III. Aangemelde Concentratie

III.1 Beschrijving van de Concentratie

23. De concentratie betreft een fusie door overneming, conform artikel 12:24 en volgende van het Wetboek van Vennootschappen en Vereniging, tussen twee intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, zijnde Gaselwest en Fluvius West, en de herschikking van het bedelingsgebied. Dit betekent dat de DNB Gaselwest optreedt als overnemer en de DNB Fluvius West optreedt als doelonderneming. De concentratie is ondeelbaar en de verschillende vennootschapsrechtelijke stappen zijn onderling afhankelijk. De fusie-entiteit zal de naam “Fluvius West” dragen. Net zoals de huidige DNB’s, zal Fluvius West het juridische statuut van een opdrachthoudende vereniging hebben.⁷

III.2 Doel van de concentratie

24. De strategische en economische motieven voor de fusie van Gaselwest en Fluvius West kaderen binnen de beleidsoptie van de Vlaamse regering tot vereenvoudiging van de organisatie van het

⁷ Aanmeldingsformulier, randnrs. 66-71.

distributienetbeheer. Dit moet leiden tot (i) meer transparantie ten voordele van de eindklanten en (ii) een vermindering van het aantal bestuursmandaten binnen de nieuwe entiteit “Fluvius West”.

25. Deze doelstellingen worden mogelijk gemaakt door het feit dat huidige opdrachthoudende verenigingen Gaselwest en Fluvius West samen instaan voor een aantal nutsvoorzieningen voornamelijk in de provincies Oost- en West-Vlaanderen. Dit maakt het mogelijk om voor deze regio deze leidinggebonden sectoren te bundelen, zodat Fluvius West in de toekomst kan fungeren als een *multi-utility* entiteit, waarin naast het distributienetbeheer van elektriciteit en gas ook de schaal- en synergievoordelen voor de activiteiten kabelnetwerk, riolering en warmte maximaal worden geoptimaliseerd. Deze *multi-utility* aanpak laat een sterkere sturing toe in functie van het beheer van de publieke ruimte door het beperken van de coördinatielast voor lokale besturen, alsook de hinder voor de burger.⁸

26. Bovendien worden leidinggebonden nutssectoren de laatste jaren sterk onderworpen aan veranderingen die zware investeringen vergen, zowel in nieuwe distributie-installaties, als in zeer complexe ICT- en communicatiesystemen. Er zijn substantiële schaalvoordelen te realiseren waardoor het noodzakelijk wordt de krachten te bundelen.⁹

27. Ook vanuit beleidsmatig, economisch en operationeel perspectief biedt de fusie meerwaarde wat betreft verbeterde coördinatie, efficiëntiebesparingen, synergie- en schaalvoordelen.

III.3 Onderzoekstermijn na aanmelding

28. De onderzoekstermijn is als volgt:

Aanmelding Concentratie	3 oktober 2024
Aanvang termijn	4 oktober 2024
20 werkdagen	31 oktober 2024
25 werkdagen	8 november 2024
35 werkdagen	26 november 2024
40 werkdagen	3 december 2024
55 werkdagen	24 december 2024

III.4 Drempels

29. De omzetcijfers van Partijen voor 2023 zijn als volgt:¹⁰

Omzet (EUR)	Gaselwest	Fluvius West
In België	362.064.605	102.399.482
Buiten België	-	-
Totaal	362.064.605	102.399.482

⁸ Aanmeldingsformulier, randnrs. 101-114.

⁹ Aanmeldingsformulier, randnrs. 101-114.

¹⁰ Aanmeldingsformulier, randnr. 117.

30. Op grond van deze omzetcijfers dient de transactie te worden aangemeld bij de BMA.¹¹

III.5 Conclusie

31. Gelet op de beschrijving van de aangemelde transactie onder sectie III.1 en de omzetcijfers van de Partijen vermeld in sectie III.4, stelt het College vast dat de aangemelde transactie een concentratie vormt in de zin van artikel IV.6 § 1, 1° WER die aan de aanmeldingsdrempels van artikel IV.7, §1 WER voldoet.

IV. Marktafbakening

32. De Partijen zijn actief als DNB's op één of meerdere van de markten voor elektriciteit, aardgas, rioleringsnetten, openbare verlichting en warmtenetten. De activiteiten van de Partijen overlappen horizontaal voor de volgende activiteiten: (i) beheer van elektriciteitsnetten; (ii) beheer van gasnetten; (iii) beheer van openbare verlichting; en (iv) warmtenetten. Op de markt voor het beheer van rioleringsnetten is er geen horizontale overlap, momenteel is enkel Fluvius West actief op deze markt.

33. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de activiteiten van de Partijen:¹²

	Fluvius West	Gaselwest	Opmerkingen
Elektriciteit	X	X	Overlap – relevante productmarkt
Gas	X	X	Overlap – relevante productmarkt
Warmte	X	X	Overlap – relevante productmarkt
Openbare verlichting	X	X	Overlap – relevante productmarkt
Riolering	X		Geen overlap

34. Het definiëren van de relevante product- en geografische markten is de eerste stap in het analyseren van de relevante concurrentiedynamiek in verband met deze activiteiten.

IV.1 Elektriciteits- en gasdistributie

IV.1.1 Regulering en consolidatie in beide ketens

IV.1.1.a De VREG

35. De bevoegdheid inzake energiedistributie is een gewestelijke materie. Het Vlaams Gewest geeft per decreet aan de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (hierna VREG) de

¹¹ Voor de volledigheid: aangezien ingevolge de partiële splitsingen bepaalde activiteiten van de gemeenten De Haan, Jabbeke en Vosselaar voorafgaandelijk aan de Transactie overgaan naar een andere DNB (en hun omzet dus in mindering dient gebracht te worden van de in randnummer 29 vermelde omzetten), zijn de correcte omzetten waarmee dient te worden rekening gehouden voor deze transactie de volgende:

Omzet (EUR)	Gaselwest	Fluvius West
In België	351.517.218	95.631.342
Buiten België	-	-
Totaal	351.517.218	95.631.342

¹² Aanmeldingsformulier, randnr. 156.

bevoegdheid om de energiemarkt in Vlaanderen te reguleren, te controleren en de transparantie ervan te versterken.¹³

36. Het is de VREG die de distributienetbeheerders aanwijst per geografisch gebied.¹⁴

37. Sinds 1 juli 2014 is de VREG bevoegd voor de vastlegging van een tariefmethodologie en de goedkeuring van de distributienettarieven voor elektriciteit en gas in het Vlaams Gewest. Hierdoor wint het toezicht op de distributienetbeheerders aan coherentie.¹⁵ De VREG oefent haar tariefbevoegdheid uit om een stabiele en voorzienbare regulering te bevorderen die bijdraagt tot de goede werking van de vrijgemaakte markt en die de distributienetbeheerders in staat stelt de noodzakelijke investeringen in hun distributienetten uit te voeren.¹⁶

38. Naast de technische regulering en toezicht op de Vlaamse distributienetbeheerders (netuitbouw ter ondersteuning van het Vlaams energiebeleid en openbare dienstverplichtingen) bepaalt de VREG vandaag dus ook de vergoeding voor deze diensten die aanzet tot efficiënte bedrijfsvoering (tariefregulering).

39. Het wettelijk kader waaruit de VREG vertrekt voor de opmaak van de tariefmethodologie zijn de richtlijnen in het Energiedecreet. Na overleg met de distributienetbeheerders wordt door de VREG een ontwerp opgesteld voor de tariefmethodologie. De tariefmethodologie omvat de regels, de rapporteringen en de berekeningen die de netbeheerders moeten volgen om te komen tot de tarieven voor de elektriciteits- en gasdistributie. Daarna consulteert de VREG gas- en elektriciteitsdistributienetgebruikers, DNB's, energieleveranciers en andere belanghebbenden over haar ontwerp via een openbare raadpleging.¹⁷ Na verwerking van de opmerkingen op deze consultatie, wordt de definitieve tariefmethodologie beslist. Die bepaalt de hoogte van het toegelaten inkomen van de netbeheerders die op haar beurt de distributienettarieven van de DNB bepaalt. De distributienetbeheerders dienen op basis daarvan hun tariefvoorstellen bij de VREG in, waarna de VREG die beoordeelt. Na goedkeuring worden de definitieve tarieven gepubliceerd met de datum waarop ze van kracht zijn.¹⁸

IV.1.1.b *Fluvius (de werkmaatschappij)*

40. De verschillende DNB's brengen hun activiteiten steeds vaker samen, na toestemming te hebben verkregen van de VREG¹⁹, en doen voor hun exploitatieactiviteiten altijd beroep op één gemeenschappelijke werkmaatschappij: Fluvius System Operator cv (hierna "Fluvius").

41. Fluvius is het grootste intergemeentelijk bedrijf van Vlaanderen en levert nutsvoorzieningen aan overheden, gezinnen en bedrijven in alle 300 Vlaamse gemeenten. De werkmaatschappij is op 1 juli 2018 ontstaan uit de fusie van twee voormalige werkmaatschappijen: Eandis System Operator (de vroegere 'gemengde' intercommunale verenigingen, vanwege de aanwezigheid van private

¹³ Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, B.S. 7 juli 2009 ("Energiedecreet"), artikel 3.1.1. Het College voegt hieraan toe dat dit artikel op 1 januari 2025 wordt opgeheven (Artikel 140 juncto 142 van het Besluit van de Vlaamse Regering Besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van diverse besluiten met betrekking tot de operationalisering van de Vlaamse Nutsregulator, B.S. 9 augustus 2024, waardoor de VREG wordt ingepast in een nieuwe Vlaamse Nutsregulator, zie daarover artikel 191 van het Decreet van 19 april 2024 over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator, B.S. 12 juni 2024 (VNR-decreet) . Die wijziging van naam en inpassing in een nutsregulator verandert evenwel niets aan de taken van de Regulator inzake toezicht op en regulering van de energiemarkt, zie artikel 6, §1, f) van het VNR-decreet

¹⁴ Energiedecreet, artikel 4.1.1.

¹⁵ Energiedecreet, artikel 3.1.3.

¹⁶ Energiedecreet, artikel 4.1.30. § 1.

¹⁷ VREG, Consultatiedocument van 28 maart 2024, pg. 3, <https://www.vreg.be/sites/default/files/document/cons-2024-02.pdf>.

¹⁸ Energiedecreet. Zie ook website van de VREG voor aanvullende informatie: <https://www.vreg.be/nl/nettarieven-sector> en VREG, antwoord van 9 oktober 2024 op VOI van 23 september 2024, vraag 3.

¹⁹ Energiedecreet, artikel 3.1.4., § 2, 4°.

participaties) en Infrac (de vroegere 'zuivere' intercommunale verenigingen volledig in handen van de gemeenten).

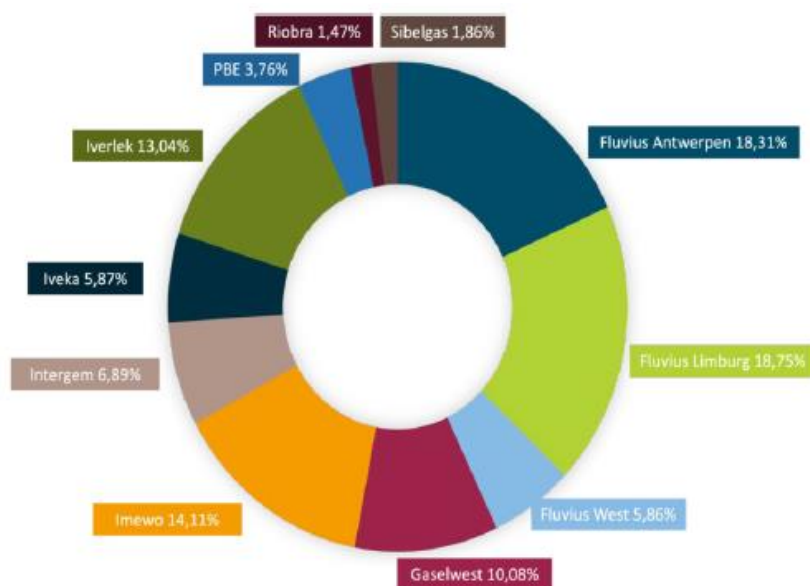
42. Fluvius is een onafhankelijk bedrijf, en staat als werkmaatschappij in voor het beheer van de distributienetten voor gas en elektriciteit, riolering, openbare verlichting en warmtenetten.

43. Fluvius voert deze opdrachten uit in opdracht en voor rekening van 11 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden: Fluvius Antwerpen, Fluvius Limburg, Gaselwest, Fluvius West, Imewo, Intergem, Iveka, Iverlek, PBE, Riobra en Sibelgas.²⁰



²⁰ Aanmeldingsformulier, randnr. 14; www.fluvius.be.

44. Deze 11 intercommunale verenigingen zijn tevens de aandeelhouders van Fluvius:²¹



IV.1.1.c Gewestelijke regelgeving

45. Sinds november 2018 past het Vlaamse Gewest een aangepast energiebeleid toe. Op grond van Artikel 4.1.1. Energiedecreet moeten distributienetgebieden groot genoeg zijn (bestaan uit minsten 200.000 afnemers) waarbij gemeenten dezelfde DNB moeten hebben voor zowel elektriciteits- als gasactiviteiten. Het doel is om het grondgebied van Vlaanderen op te delen in homogene lokale geografische aaneengesloten exploitatiegebieden voor elektriciteit en gas om zo de operationele efficiëntie te verhogen.²²

46. Deze beleidskeuze heeft als doel het lappendeken aan DNB's ongedaan te maken, zonder aan de lokale autonomie van de gemeenten te raken. Bijgevolg zal een gemeente die zich midden in het verzorgingsgebied van een bepaalde DNB bevindt nog wel autonoom haar distributienetbeheer kunnen organiseren, maar zal ze niet langer de keuze hebben om zich aan te sluiten bij een DNB die niet grenst aan het verzorgingsgebied van haar gemeente. De gemeente zal verder wel de mogelijkheid behouden om - zelfs indien ze zich midden in het verzorgingsgebied van een bepaalde DNB bevindt - samen met aangrenzende gemeenten het initiatief te nemen om het distributienetbeheer via een andere of nieuwe DNB te organiseren (wel met de verplichting van minstens 200.000 afnemers).²³

²¹ Aanmeldingsformulier, randnr. 15; www.fluvius.be.

²² Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI, vraag 2, a).

²³ Aanmeldingsformulier, randnrs. 101-102.

IV.1.2 Beheer van elektriciteitsnetten

IV.1.2.a Productmarkt

i) Beslissingspraktijk

47. In haar beslissingspraktijk heeft de Europese Commissie (hierna “de Commissie”) twee aparte markten voor het transport van elektriciteit geïdentificeerd, enerzijds de transmissie en anderzijds de distributie.²⁴ Elektriciteitstransmissienetbeheerders (*Transmission System Operators – TSO’s*) zijn verantwoordelijk voor het exploiteren en beheren van onderling verbonden hoogspanningsnetten en leveren zo elektriciteitstransportdiensten aan elektriciteitsproducenten met het oog op de levering aan distributeurs en grote industriële (eind)afnemers. Anderzijds zijn regionale netbeheerders (*Distribution System Operators – DSO’s*) verantwoordelijk voor de exploitatie en het beheer van laagspanningsnetten en leveren ze elektriciteitstransportdiensten aan distributeurs voor de levering van elektriciteit aan eindafnemers.²⁵ Volgens de Commissie vormen de activiteiten van transmissie en distributie van elektriciteit natuurlijke monopolies en vindt er op deze markten dus ook geen concurrentie plaats.²⁶

48. In haar beslissingspraktijk heeft de Commissie de productmarkt van distributienetwerken uiteindelijk afgebakend als de exploitatie en het beheer van laagspanningsnetwerken.²⁷

49. De Belgische mededingingsautoriteit (en daarvoor de Raad voor de Mededinging) volgt de marktafbakening van de Commissie in deze sector en beschouwde de markt voor de distributie van elektriciteit aan groot- en kleinverbruikers als een aparte productmarkt.²⁸ In haar meest recente beslissing in *Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN*, werd de markt door de BMA uiteindelijk afgebakend als de gereguleerde markt voor het beheer van elektriciteitsnetten.²⁹

ii) Standpunt Partijen

50. De Partijen gaan akkoord met de bestaande beslissingspraktijk en is van oordeel dat beide Partijen, Gaselwest en Fluvius West, actief zijn op de gereguleerde markt voor het beheer van elektriciteitsnetten. Beide Partijen zijn als distributienetwerkbeheerders verantwoordelijk voor het beheer van de distributienetten voor elektriciteit alsook voor de distributie van elektriciteit van de transmissienetbeheerder (i.e. Elia en/of lokale energieproducenten) naar de eindgebruiker.³⁰

51. Gezien hun maatschappelijke opdracht, zijn DNB’s wettelijk verankerd op zowel federaal als gewestelijk niveau. Zij vormen hierbij de verbinding tussen de energiebron en energieverbruikers. Dit wettelijk monopolie wordt gerechtvaardigd omwille van twee belangrijke redenen:

²⁴ EC 29 november 2021, nr. M.10212, ANDEL/ENERGI DANMARK, randnr. 35.

²⁵ EC 25 juli 2016, nr. M.7927, EPH/ENEL/SE, randnr. 20.

²⁶ EC 9 december 2004, nr. M.3440, ENI/EDP/GDP, randnr.34

²⁷ EC 29 november 2021, nr. M.10212, ANDEL/ENERGI DANMARK, randnr. 35; EC 17 september 2019, nr. M.8870, E.ON/INNOGY, randnrs. 41-42; EC 25 juli 2016, nr. M.7927, EPH/ENEL/SE, randnrs. 20-23; EC 10 mei 2010, nr. M.5827, ELIA/IFM/50HERTZ, randnr. 18; EC 23 juni 2009, nr. M.5467, RWE/ESSENT, randnr. 179; EC 11 juli 2006, nr. M.4238, E.ON/PRAZSKÁ PLYNÁRENSKÁ, randnr. 18; EC 9 december 2004, nr. M.3440, ENI/EDP/GDP, randnr.34.

²⁸ BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN, randnr. 150, pg. 28 en randnrs. 20-28, pgs.53-54; BMA 14 oktober 2011, beslissingen BMA-2011-PK-33 tot BMA-2011-PK-39, CREG vs ECS et Electrabel; BMA 20 februari 2003, beslissing BMA-2003-CC-14, Interelec/Interga/Sibelgaz; BMA 14 februari 2003, beslissing BMA-2003-CC-12, ECS/Imea; BMA 30 augustus 2002, beslissing BMA-2002-CC-64, ECS/SIMOGEL SCRL; BMA 30 augustus 2002, beslissing BMA-2002-CC-63, ECS/SEDILEC SCRL; BMA 30 augustus 2002, beslissing BMA-2002-CC-62, ECS/IDEG SCRL; BMA 28 juni 2002, beslissing BMA-2002-CC-49, ECS/IDEG SCRL; BMA 30 augustus 2002, beslissing BMA-2002-CC-61, ECS/Interlux SCRL; BMA 28 juni 2002, beslissing BMA-2002-CC-50, ECS/Interlux SCRL; BMA 10 september 2001, beslissing BMA-2001-CC-47, Luminus N.V./N.V. Publilium/Centrica plc/C.V.B.A.Interelectra/C.V.B.A. IVEG/C.V.B.A. PLIGAS/C.V.B.A VEM/C.V.B.A. VWEM.

²⁹ BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN, randnr. 150, pg. 28 en 20-28, pgs. 53-54.

³⁰ Aanmeldingsformulier, randnrs. 157-163.

(i) netinfrastructuur is zeer kapitaalintensief, waardoor één unieke infrastructuur wenselijk is en
(ii) deze netten hebben een impact op milieu en urbanisme, waardoor hun impact beperkt moet blijven. Volgens de aanmeldende partij worden dergelijke natuurlijke monopolies daarom omgevormd tot en gereguleerd als wettelijke monopolies waarbij de overheid verzekert dat de DNB's onafhankelijk en onpartijdig optreden en de tarieven door de DNB's afgestemd worden op de reële kosten en het geïnvesteerd kapitaal. DNB's zorgen voor het kader waarbinnen concurrentie tussen producenten, leveranciers en verkopers van elektriciteit kan plaatsvinden.³¹

52. Kortom volgens de aanmeldende partij spelen distributienetwerkbeheerders een sleutelrol om de vlotte werking van de markt en de vrije mededinging tussen de marktspelers en de energiebevoorrading van bedrijven en consumenten zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Waar andere spelers op de energiemarkt (producenten, leveranciers en verkopers) met elkaar concurreren, is dit dus voor DNB's niet het geval. Als DNB's dienen Gaselwest en Fluvius West alle marktspelers op dezelfde wijze en tegen dezelfde voorwaarden toegang te verlenen tot de netten.³²

iii) Marktonderzoek

53. Tijdens het marktonderzoek werd gepeild naar de impact van de fusie tussen Gaselwest en Fluvius West op de gereguleerde markt voor het beheer van elektriciteitsnetten. Hierbij werden verschillende stakeholders bevraagd, waaronder concurrenten en de regulator, om de potentiële gevolgen voor de concurrentiepositie van andere distributienetbeheerders (DNB's), de betrokken gemeenten, en de mogelijke veranderingen in de tarieven te onderzoeken.

54. De respondenten benadrukken in hun antwoorden op het marktonderzoek dat ze de DNB's niet zien als gewone marktspelers, maar eerder als een verlengstuk van het lokale bestuur. DNB's ontstaan uit intergemeentelijke samenwerkingsverbanden waardoor gemeenten de volledige aandeelhoudersbasis vormen van deze samenwerkingsverbanden. Voor het beheer van elektriciteitsnetten hebben de lokale overheden het monopolie op dit beheer. De gewesten zijn verantwoordelijk voor zowel de distributie als het netwerkbeheer en het bepalen van de distributietarieven van elektriciteit. Het is hierbij het Vlaamse Gewest dat de VREG aanstuurt, die op haar beurt de distributienet(ten) toewijst aan een gemeente (of groep van gemeenten) op voorstel van deze gemeenten in kwestie zelf. DNB's kunnen dus, volgens de respondenten, aanzien worden als wettelijke monopolies.³³

55. Uit de resultaten van het marktonderzoek blijkt dat de fusie slechts een beperkte invloed zal hebben op de gereguleerde markt voor het beheer van elektriciteitsnetten. Alle ondervraagde stakeholders bevestigen dat het niet zozeer de fusie, maar eerder het bredere (Vlaamse) energiebeleid en de beperkingen van artikel 4.1.1 Energiedecreet invloed hebben op de keuzemogelijkheden van de gemeenten zelf.³⁴ Zoals eerder aangegeven in randnummers 45 en 46, heeft de Vlaamse gewestelijke regelgeving tot doel de operationele efficiëntie van DNB's te verhogen door homogene exploitatiegebieden te creëren. Hierdoor zullen volgens de respondenten de gemeenten in kwestie, die nu deel uitmaken van ofwel Gaselwest ofwel Fluvius West, door de fusie beperkter zijn in keuze van DNB. Deze fusie is daarom essentieel voor het realiseren van de Vlaamse

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties en 2. Regulator (VREG), Antwoorden op VOI van Imewo, VREG, VVSG, ENGIE en FEBEG.

³⁴ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties en 2. Regulator (VREG), Antwoorden op VOI van Imewo, VREG, VVSG, ENGIE en FEBEG.

beleidsdoelstellingen, waarbij de nadruk ligt op het verminderen van de versnippering van netgebieden en het benutten van schaalvoordelen, zoals verder zal worden besproken in de *Concurrentiële analyse*.³⁵

56. Anderzijds halen de respondenten ook de technische aspecten aan waardoor DNB's als wettelijke monopolies worden beheerd. Volgens ENGIE zijn de elektriciteitsdistributienetwerken exclusief in handen van lokale overheden, in tegenstelling tot andere soorten netwerken (zoals verwarming, telecom, glasvezel, ...) doordat alle elektronen die via het net gedistribueerd worden identiek zijn. Hierdoor zijn de netten onderling verbonden en gekoppeld waardoor ze een bepaald grondgebied kunnen "vermazen". Bovendien is het ook zo dat de spanningsbalans op de elektriciteitsnetten steeds moet gegarandeerd worden waardoor het volgens ENGIE dan ook logisch is dat de taak voor het beheren van elektriciteitsnetten is toevertrouwd aan onafhankelijke spelers die onder strenge controle en regulering staan.³⁶

57. Samenvattend blijkt uit het marktonderzoek dat de combinatie van Vlaamse beleidskeuzes en technische aspecten van het elektriciteitsnetbeheer ervoor zorgt dat lokale overheden het monopolie hebben op het beheer en de ontwikkeling van elektriciteitsdistributienetwerken.

iv) Beoordeling auditeur

58. De auditeur stemt voor wat betreft het beheer van elektriciteitsnetten in met het standpunt van aanmeldende partijen, dat tevens wordt bevestigd door het marktonderzoek en de bestaande beslissingspraktijk van de Europese Commissie en de BMA, namelijk dat er een aparte productmarkt is voor de gereguleerde markt voor het beheer van elektriciteitsnetten.

59. Hoewel er sprake is van een aparte productmarkt, merkt de auditeur op dat de DNB's verschillende lokale monopolies vormen. Hierbij kan geconcludeerd worden dat de concurrentie tussen DNB's ten aanzien van de gemeenten, op dit ogenblik onder de huidige regelgeving van zeer beperkte aard is. Hoewel gemeenten de theoretische keuzevrijheid hebben om hun eigen netbeheerder te kiezen, is er in de praktijk echter weinig concurrentie mogelijk. Dit door enerzijds de Vlaamse beleidskeuzes met betrekking tot het Energiedecreet en anderzijds de grote mate van regulering door de VREG.³⁷

v) Beoordeling College

60. Het College is net zoals de auditeur van oordeel dat een aparte productmarkt weerhouden moet worden voor de gereguleerde markt voor het beheer van elektriciteitsnetten omwille van de door de auditeur in sectie iv) aangegeven redenen. Echter wenst het College op te merken dat in de beslissing *Fluvius Antwerpen*³⁸ twee onderscheiden productmarkten werden weerhouden, namelijk enerzijds de gereguleerde markt voor het beheer van elektriciteitsnetten en anderzijds de markt voor de toetreding tot de markt voor het beheer van elektriciteitsnetten. Het College is tevens gelet op de behandeling van de toetreding tot de markt in de concurrentiële analyse (zie hoofdstuk VI.) van oordeel dat in deze zaak slechts de markt voor het beheer van elektriciteitsnetten kan worden weerhouden.

³⁵ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties en 2. Regulator (VREG), Antwoorden op VOI van Imewo, VREG, VVSG, ENGIE en FEBEG.

³⁶ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, A. Engie, 20241009 Antwoord op VOI.

³⁷ *Infra*, VI. Concurrentiële analyse.

³⁸ BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN, randnr. 150-151.; de aanmelding verwijst tevens naar deze zaak: zie Aanmeldingsformulier, randnrs 164-176.

IV.1.2.b Geografische markt

i) Beslissingspraktijk

61. De Europese Commissie heeft de geografische markt voor het beheer van elektriciteitsdistributienetwerken steeds beperkt tot het geografische gebied van het netwerk in kwestie (*grid wide scope*).³⁹ Volgens de EC vormt elk netwerk een eigen relevante geografische markt doordat de distributie via een distributienetwerk voor een bepaalde afnemer niet substitueerbaar is met de distributie via een ander net.⁴⁰

62. De Belgische mededingingsautoriteit gaat in haar meest recente beslissing in *Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN*, net als de Europese Commissie, uit van een markt van lokale monopolies met als geografische grens het grondgebied van de gemeenten waarmee het samenwerkingsakkoord is afgesloten voor de gereguleerde markt voor het beheer van elektriciteitsnetten.⁴¹

ii) Standpunt Partijen

63. Volgens de aanmeldende partij, betreft de markt voor het beheer van elektriciteitsnetten een markt van lokale monopolies, met als geografische grens van het monopolie, het grondgebied van de gemeenten waarmee het samenwerkingsverband is afgesloten.⁴²

64. Gaselwest is actief als DNB voor elektriciteit in 53 gemeenten, gelegen in de provincies Oost- en West-Vlaanderen. Fluvius West is momenteel actief op de markt voor elektriciteit in 13 gemeenten, allen in de provincie West-Vlaanderen. Wegens de regulering in de energiesector en de specifieke rol van de DNB's is er geen geografische overlap tussen Gaselwest en Fluvius West. De voorgenomen transactie zal volgens de aanmeldende partij leiden tot aaneengesloten geografische bedelingsgebieden voor elektriciteit en zal hierdoor bepaalde "eilandsituaties" wegwerken.⁴³

iii) Marktonderzoek

65. Het marktonderzoek bevestigt de bestaande beslissingspraktijk en het standpunt van de aanmeldende partij, waarbij de geografische markt overeenkomt met het distributiegebied dat bestaat uit de gemeenten die voor een bepaalde DNB hebben gekozen.

66. Volgens de stakeholders hebben vooral het Vlaamse energiebeleid en de voorwaarden opgelegd door artikel 4.1.1 van het Energiedecreet invloed op de geografische afbakening van de distributienetten.⁴⁴ Zoals eerder aangegeven in randnummers 45 tot 46, heeft de Vlaamse gewestelijke regelgeving tot doel de operationele efficiëntie van DNB's te verhogen door aaneengesloten geografische afgebakende gebieden te creëren. Hierdoor zouden er verplicht gebiedsuitwisselingen moeten plaatsvinden tussen Gaselwest en Fluvius West om enerzijds aan de verplichting van aaneensluitende gebieden voor de DNB's te voldoen en anderzijds één netbeheerder te hebben voor zowel gas als elektriciteit. Volgens de VREG opteren beide Partijen er dan ook voor om te fuseren om deze twee beleidsdoelstellingen te bereiken.⁴⁵

³⁹ EC 29 november 2021, nr. M.10212, ANDEL/ENERGI DANMARK, randnr. 35; EC 17 september 2019, nr. M.8870, E.ON/INNOGY, randnr. 43; EC 25 juli 2016, nr. M.7927, EPH/ENEL/SE, randnr. 36; EC 10 mei 2010, nr. M.5827, ELIA/IFM/50HERTZ, randnr. 19; EC 11 juli 2006, nr. M.4238, E.ON/PRAZSKÁ PLYNÁRENSKÁ, randnr. 19; EC 9 december 2004, nr. M.3440, ENI/EDP/GDP, randnr. 75.

⁴⁰ EC 10 mei 2010, nr. M.5827, ELIA/IFM/50HERTZ, randnr. 23.

⁴¹ BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, *Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN*, randnr. 174, pg. 32 en 20-28, pgs.53-54.

⁴² Aanmeldingsformulier, randnrs. 184-189.

⁴³ Aanmeldingsformulier, randnr. 46.

⁴⁴ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties en 2. Regulator (VREG), Antwoorden op VOI van Imewo, VREG en FEBEG.

⁴⁵ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI.

67. Deze beleidskeuze, die fusies tussen DNB's verplicht, wordt door verschillende respondenten positief onthaald. Het zal ervoor zorgen dat het lappendeken aan DNB's ongedaan wordt gemaakt terwijl de gemeenten nog steeds hun lokale autonomie zullen kunnen behouden.⁴⁶ Volgens ENGIE zijn de DNB's er niet om met elkaar te concurreren, maar staan ze garant voor de belangen van de lokale overheid in de netwerken die aan hen zijn toevertrouwd, en dus in het geografische gebied waarvoor ze op exclusieve basis zijn aangesteld.⁴⁷

iv) Beoordeling auditeur

68. De auditeur stemt voor wat betreft de gereguleerde markt voor het beheer van elektriciteitsnetten in met het standpunt van aanmeldende partijen, dat tevens wordt bevestigd door het marktonderzoek en de bestaande beslissingspraktijk van de Europese Commissie en de BMA, namelijk dat deze markt een markt van lokale monopolies betreft, met als geografische grens van het monopolie het grondgebied van de gemeenten waarmee het samenwerkingsakkoord is afgesloten.

69. Door het Vlaamse Energiedecreet hebben de Vlaamse gemeenten slechts een beperkte keuze om zich ofwel aan te sluiten bij een DNB van een aangrenzende gemeente of zelf een DNB op te richten indien kan voldaan worden aan de voorwaarde van een aaneensluitend geografisch afgebakend gebied met minstens 200.000 aangesloten afnemers. Door deze decretale restricties kan dus gesproken worden van een gereguleerde markt voor het beheer van elektriciteitsnetten, bestaande uit lokale wettelijke monopolies. De geografische gebieden bestaan door de huidige regelgeving uit homogene gebieden van aangrenzende gemeenten.

v) Beoordeling College

70. Gelet op de hierboven beschreven en geciteerde beslissingspraktijk van de Europese Commissie en de BMA gaat het College akkoord met het standpunt van de auditeur dat, ingevolge het Vlaamse energiebeleid en de daaruit volgende decretale restricties, de geografische markt voor het beheer van elektriciteitsnetten een markt van lokale monopolies betreft met als geografische grens het grondgebied van de gemeenten waarmee het samenwerkingsakkoord is gesloten. Het College gaat er van uit dat deze geografische markt ook samenvalt met de markt zoals die door de Europese Commissie gedefinieerd is namelijk de geografische markt die overeenkomt met de dekking van het netwerk ("grid wide scope").

IV.1.3 Beheer van gasnetten

IV.1.3.a Productmarkt

i) Beslissingspraktijk

71. In de beslissingspraktijk van de Europese Commissie met betrekking tot de gasindustrie wordt over het algemeen een onderscheid gemaakt tussen de markten voor (i) gasexploratie/productie, (ii) gastransport (via hogedruksystemen), (iii) gasdistributie (via lagedruksystemen), (iv) gasopslag, (v) handel en (vi) gasleveringsactiviteiten. Wat de gasmarkt betreft heeft vroeger marktonderzoek van de Commissie uitgewezen dat een dergelijk onderscheid ook in België geldt.⁴⁸

⁴⁶ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, E. Imewo, 20241007 Antwoord op VOI.

⁴⁷ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, A. Engie, 20241009 Antwoord op VOI.

⁴⁸ EC 12 november 2009, nr. 5549, EDF/SEGEBEL, randnrs. 167-168.

72. Net zoals de beslissingspraktijk met betrekking tot de distributie van elektriciteit, vindt de Europese Commissie dat de markt voor de distributie van gas een natuurlijk monopolie vormt dat als een aparte markt moet beschouwd worden van het transport van gas.⁴⁹

73. De Belgische mededingingsautoriteit (en daarvoor de Raad voor de Mededinging) volgt de marktafbakening van de Europese Commissie in deze sector en beschouwt de markt voor de distributie van gas als een aparte productmarkt.⁵⁰ In haar meest recente beslissing in *Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN*, werd deze markt door de BMA uiteindelijk afgebakend als de gereguleerde markt voor het beheer van gasnetten.⁵¹

ii) Standpunt Partijen

74. Gaselwest en Fluvius West onderhouden en beheren enerzijds de distributienetten voor gas en zijn anderzijds verantwoordelijk voor de distributie van gas via vervoersonderneming Fluxys naar eindgebruikers.

75. De aanmeldende partij gaat akkoord met de bestaande beslissingspraktijk en is van oordeel dat beide Partijen daardoor actief zijn op de gereguleerde markt voor het beheer van gasnetten. Zoals eerder aangegeven, is het beheer van gasnetten wettelijk verankerd, waarbij DNB's de rol opnemen om gas, net zoals elektriciteit, van de energiebron tot aan de eindgebruiker te vervoeren. Het beheer van gasnetten werd om dezelfde redenen dan ook omgevormd van natuurlijke tot wettelijke monopolies door de wetgever waarbij zij als DNB worden aangeduid als exclusieve beheerder van een welomschreven gebied waarbij de prijs bepaald wordt door de desbetreffende regionale energieregulator (in dit geval de VREG).⁵²

iii) Marktonderzoek

76. De respondenten wijzen, zoals uiteengezet in randnummers 50 tot 56, op twee belangrijke redenen waarom het beheer van gasdistributie net zoals bij elektriciteit als wettelijk monopolie is toegewezen aan de lokale overheden. Enerzijds spelen Vlaamse beleidskeuzes hierin een rol, en anderzijds de technische kenmerken van gasdistributie (zoals de uniformiteit van alle gasmoleculen die via het gasnet worden verspreid). De impact van deze regulering zal, vergelijkbaar met die voor het beheer van elektriciteitsnetten, verder besproken worden in de concurrentiële analyse.⁵³

iv) Beoordeling auditeur

77. De auditeur stemt voor wat betreft het beheer van gasnetten in met het standpunt van aanmeldende partijen, dat tevens wordt bevestigd door het marktonderzoek en de bestaande beslissingspraktijk van de Europese Commissie en de BMA, namelijk dat er een aparte productmarkt is voor de gereguleerde markt voor het beheer van gasnetten.

⁴⁹ EC 8 augustus 2024, nr. M.11538, CEZ/BCI/CZECH GAS NETWORKS JV, randnrs. 24-25; EC 25 maart 2021, nr. M.9952, PKN ORLEN/PGNiG, randnr. 24; EC 14 november 2006, nr. M.4180, Gaz de France/Suez, randnr. 58

⁵⁰ BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN, randnr. 150, pg. 28 en randnrs. 20-28, pgs.53-54; BMA 14 oktober 2011, beslissingen BMA-2011-PK-33 tot BMA-2011-PK-39, CREG vs ECS et Electrabel; BMA 20 februari 2003, beslissing BMA-2003-CC-14, Interelec/Interga/Sibelgaz; BMA 14 februari 2003, beslissing BMA-2003-CC-12, ECS/Imea; BMA 30 augustus 2002, beslissing BMA-2002-CC-64, ECS/SIMOGEL SCRL; BMA 30 augustus 2002, beslissing BMA-2002-CC-63, ECS/SEDILEC SCRL; BMA 30 augustus 2002, beslissing BMA-2002-CC-62, ECS/IDEG SCRL; BMA 28 juni 2002, beslissing BMA-2002-CC-49, ECS/IDEG SCRL; BMA 30 augustus 2002, beslissing BMA-2002-CC-61, ECS/Interlux SCRL; BMA 28 juni 2002, beslissing BMA-2002-CC-50, ECS/Interlux SCRL; BMA 10 september 2001, beslissing BMA-2001-CC-47, Luminus N.V./N.V. Publilum/Centrica plc/C.V.B.A.Interelectra/C.V.B.A. IVEG/C.V.B.A. PLIGAS/C.V.B.A VEM/C.V.B.A. VWEM.

⁵¹ BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN, randnr. 150, pg. 28 en 20-28, pgs. 53-54.

⁵² Aanmeldingsformulier, randnrs. 157-163.

⁵³ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties en 2. Regulator (VREG), Antwoorden op VOI van Imewo, VREG, VVSG, ENGIE en FEBEG; *Infra*, VI. Concurrentiële analyse.

78. Hoewel er sprake is van een aparte productmarkt, merkt de auditeur op dat de DNB's verschillende lokale monopolies vormen. Hierbij kan geconcludeerd worden dat de concurrentie tussen DNB's ten aanzien van de gemeenten, op dit ogenblik onder de huidige regelgeving van zeer beperkte aard is. Hoewel gemeenten de theoretische keuzevrijheid hebben om hun eigen netbeheerder te kiezen, is er in de praktijk echter weinig concurrentie mogelijk. Dit door enerzijds de Vlaamse beleidskeuzes met betrekking tot het Energiedecreet en anderzijds de grote mate van regulering door de VREG.

v) Beoordeling College

79. Het College is zoals de auditeur van oordeel dat een aparte productmarkt weerhouden moet worden voor de gereguleerde markt voor het beheer van gasnetten omwille van de door de auditeur in sectie iv) aangegeven redenen. Echter wenst het College op te merken dat in de beslissing *Fluvius Antwerpen*⁵⁴ twee onderscheiden productmarkten werden weerhouden, namelijk enerzijds de gereguleerde markt voor het beheer van gasnetten en anderzijds de markt voor de toetreding tot de markt voor het beheer van gasnetten. Het College is tevens gelet op de behandeling van de toetreding tot de markt in de concurrentiële analyse (zie hoofdstuk VI.) van oordeel dat in deze zaak slechts de markt voor het beheer van gasnetten kan worden weerhouden.

IV.1.3.b Geografische markt

i) Beslissingspraktijk

80. De Europese Commissie heeft de geografische markt voor de beheerder van gasnetwerken, net zoals in de beslissingspraktijk met betrekking tot elektriciteitsnetwerken, steeds beperkt tot het geografische gebied van het netwerk in kwestie (*grid wide scope*).⁵⁵ Volgens de EC vormt elk netwerk een eigen relevante geografische markt doordat de distributie via een distributienetwerk voor een bepaalde afnemer niet substitueerbaar is met de distributie via een ander net.⁵⁶

81. De Belgische mededingingsautoriteit gaat in haar meest recente beslissing in *Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN*, net als de Europese Commissie, uit van een markt van lokale monopolies met als geografische grens het grondgebied van de gemeenten waarmee het samenwerkingsakkoord is afgesloten voor de gereguleerde markt voor het beheer van gasnetten.⁵⁷

ii) Standpunt Partijen

82. Volgens de aanmeldende partij, betreft de markt voor het beheer van gasnetten, net zoals de markt voor het beheer van elektriciteitsnetten, een markt van lokale monopolies, met als geografische grens van het monopolie, het grondgebied van de gemeenten waarmee het samenwerkingsverband is afgesloten.⁵⁸

83. Gaselwest is actief als DNB voor gas in 55 gemeenten, gelegen in de provincies Oost- en West-Vlaanderen. Fluvius West is momenteel actief op de markt voor elektriciteit in 10 gemeenten, allen in de provincie West-Vlaanderen.⁵⁹ Wegens de regulering in de energiesector en de specifieke rol van de DNB's is er geen geografische overlap tussen Gaselwest en Fluvius West. De voorgenomen transactie

⁵⁴ BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, *Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN*, randnr. 150-151.; de aanmelding verwijst tevens naar deze zaak: zie Aanmeldingsformulier, randnrs 164-176.

⁵⁵ EC 8 augustus 2024, nr. M.11538, *CEZ/BCI/CZECH GAS NETWORKS JV*, randnr. 33; EC 25 maart 2021, nr. M.9952, *PKN ORLEN/PNGiG*, randnr. 24.

⁵⁶ EC 10 mei 2010, nr. M.5827, *ELIA/IFM/50HERTZ*, randnr. 23.

⁵⁷ BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, *Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN*, randnr. 174, pg. 32 en 20-28, pgs.53-54.

⁵⁸ Aanmeldingsformulier, randnrs. 184-189.

⁵⁹ Aanmeldingsformulier, randnrs. 190-195.

zal volgens de aanmeldende partij leiden tot aaneengesloten geografische bedelingsgebieden voor gas en zal hierdoor bepaalde “eilandsituaties” wegwerken.⁶⁰

iii) Marktonderzoek

84. Het marktonderzoek bevestigt het standpunt van aanmeldende partijen dat de geografische markt overeenkomt met het distributienetgebied dat bestaat uit de gemeenten die voor een bepaalde DNB hebben gekozen. De resultaten uit het marktonderzoek voor de geografische markt voor het beheer van elektriciteitsnetten in randnummers 65 tot 67 zijn ook van toepassing voor de markt van gasnetten gezien dat deze op dezelfde manier worden gereguleerd door de VREG.

85. De Vlaamse beleidskeuze om homogene exploitatiegebieden te creëren om Vlaanderen op te delen in homogene lokale geografische aaneengesloten exploitatiegebieden - zowel wat betreft het beheer van elektriciteits- en gasnetten – teneinde de operationele efficiëntie te verhogen, wordt in de antwoorden op de marktbevraging positief onthaald.⁶¹

iv) Beoordeling auditeur

86. De auditeur stemt voor wat betreft de gereguleerde markt voor het beheer van gasnetten in met het standpunt van aanmeldende partijen, dat tevens wordt bevestigd door het marktonderzoek en de bestaande beslissingspraktijk van de Europese Commissie en de BMA, namelijk dat deze markt een markt van lokale monopolies betreft, met als geografische grens van het monopolie het grondgebied van de gemeenten waarmee het samenwerkingsakkoord is afgesloten.

87. Door het Vlaamse Energiedecreet hebben de Vlaamse gemeenten slechts een beperkte keuze om zich ofwel aan te sluiten bij een DNB van een aangrenzende gemeente of zelf een DNB op te richten indien kan voldaan worden aan de voorwaarde van een aaneensluitend geografisch afgebakend gebied met minstens 200.000 aangesloten afnemers. Door deze decretale restricties kan dus gesproken worden van een gereguleerde markt voor het beheer van gasnetten, bestaande uit lokale wettelijke monopolies. De geografische gebieden bestaan door de huidige regelgeving uit homogene gebieden van aangrenzende gemeenten.

v) Beoordeling College

88. Het College onderschrijft de beoordeling van de Auditeur en gaat, net zoals bij de beoordeling van de distributienetten van elektriciteit, uit van een markt van lokale monopolies met als geografische grens het grondgebied van de gemeenten waarmee het samenwerkingsakkoord is afgesloten. Het College gaat er van uit dat deze geografische markt ook samenvalt met de markt zoals die door de Europese Commissie gedefinieerd is namelijk de geografische markt die overeenkomt met de dekking van het netwerk (“*grid wide scope*”).

IV.2 Warmtenetten

IV.2.1 Productmarkt

IV.2.1.a Beslissingspraktijk

89. In haar beslissingspraktijk is de Europese Commissie over het algemeen van oordeel dat de markt voor warmtenetten, met andere woorden, de levering van stadsverwarming, te onderscheiden valt van de markt voor elektriciteit en gas en als een afzonderlijke productmarkt moet worden beschouwd.

⁶⁰ Aanmeldingsformulier, randnr. 46.

⁶¹ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties en 2. Regulator (VREG), Antwoorden op VOI van Imewo, VREG en FEBEG.

Een groot aantal Europese precedentes bevestigt dat de uitbating van warmtenetten – bij gebrek aan substitueerbaarheid – een afzonderlijke productmarkt uitmaakt, welke bovendien geografisch beperkt is tot ieder afzonderlijk warmtenet. De uiteindelijke definities van de product- en geografische markten werden echter tot nu toe steeds opengelaten.⁶² Ter illustratie kan verwezen worden naar de zaak *Fortum/Lietuvos Energija/JV*: “*In eerdere beschikkingen beschouwde de Commissie het aanbieden van stadsverwarming (d.w.z. de distributie van stoom en/of warm water van een warmteproductiecentrale naar gebouwen) als een afzonderlijke relevante productmarkt [...]*” (vrij vertaald).⁶³

90. De benadering van de Commissie vindt ook weerklank in diverse rapporten en beslissingen van nationale mededingingsautoriteiten. Bijvoorbeeld, om deze productmarkt af te bakenen, is de Franse mededingingsautoriteit (*Cube Energy SCA/Idex groupe SAS*) van oordeel dat: “*a) onder verwijzing naar een eerdere beschikking - 11-DCC-34 - onder een warmtenet een netwerk wordt verstaan dat bestaat uit meerdere warmtebronnen die gebruikmaken van om het even welke brandstof of geothermische energiebron, en een netwerk van leidingen waarmee de warmte naar de leveringspunten kan worden getransporteerd; b) dat warmtenetten te onderscheiden zijn van de markt voor koelnetten*” (vrij vertaald).⁶⁴

91. De Belgische Mededingingsautoriteit heeft de marktafbakening van de Europese Commissie in deze sector overgenomen en beschouwt de markt voor warmtenetten (de productie en levering van warmte) als een afzonderlijke productmarkt.⁶⁵

IV.2.1.b Standpunt Partijen

92. De ontwikkeling van warmtenetten is, in tegenstelling tot de markt voor elektriciteit en gas, een commerciële activiteit die openstaat voor derden. DNB's kunnen afnemers niet verplichten om zich aan te sluiten op een warmtenet, terwijl afnemers wel kunnen eisen om op het elektriciteits- of gasnet te worden aangesloten. De markt voor warmtenetten heeft geen strikte scheiding tussen productie, levering en distributie, zoals bij elektriciteit en gas, en het zijn vaak lokale projecten. Fluvius West en

⁶² Zie bijvoorbeeld: EC 23 november 2015, nr. M.7745, *Fortum/Lietuvos Energija/JV*, randnr. 18; EC 7 augustus 2014, nr. M.7272, *Fortum Corporation/OAO Gazprom/AS Eesti Gaas/As Vorguteenus Valdus*, randnr. 19; EC 25 juni 2014, nr. M.7137, *EDF/Dalkia*, randnr. 104; EC 12 mei 2010, nr. M.5793, *Dalkia CZ/NWR Energy*, randnr. 17; EC 6 oktober 2009, nr. M.5365, *IPO/ENBW/PRAHA/PT*, randnr. 15; EC 14 november 2006, nr. M.4180, *Gaz de France/Suez*, randnrs. 933-942; EC 11 juli 2006, nr. M.4238, *E.ON/Prazska Plynarenska*, randnrs. 21-22; EC 30 oktober 2003, nr. M.3268, *Sydskraft/Graninge*, randnr. 89.

⁶³ Zie EC 23 november 2015, nr. M.7745, *Fortum/Lietuvos Energija/JV*, randnr. 18: “*In previous decisions the Commission regarded the provision of district heating (i.e., the distribution of steam and/or hot water from a heat production plant to buildings) as a separate relevant product market [...]*”.

⁶⁴ *Autorité de la concurrence* 23 september 2011, nr. 11-DCC-140, *Cube Energy SCA/Idex groupe SAS*, randnr. 7; De Franse mededingingsautoriteit definieert warmtenetten en gebruikt deze definitie vervolgens in haar besluitvormingspraktijk (*Autorité de la concurrence* 25 februari 2011, nr. 11-DCC-34, randnr. 17; *Autorité de la concurrence* 11 maart 2011, nr. 11-DCC-41, *NeoElectra Group/SEEM*, randnr. 7; *Autorité de la concurrence* 25 februari 2011, nr. 11-DCC-34, *GDF Suez/Ne Varietur*, randnr. 17) als volgt: « *Les réseaux de chaleur sont des équipements collectifs de distribution de chaleur, produite sous forme de vapeur ou d'eau chaude par des unités centralisées de production permettant d'alimenter des immeubles en chauffage et en eau chaude sanitaire. Un réseau de chaleur comprend (i) une ou plusieurs unités de production de chaleur (chaufferies) fonctionnant à l'aide de sources d'énergies et/ou d'unités de récupération de chaleur (incinération d'ordures ménagères, chaleur industrielle), de géothermie, d'un autre réseau de chaleur ou d'installations de cogénération, et (ii) un réseau de canalisations (dit « réseau primaire ») empruntant la voirie publique ou privée, aboutissant à des postes de livraison de la chaleur aux utilisateurs (sous-stations). Les réseaux secondaires de canalisations, distribuant la chaleur aux usagers en aval de ces postes de livraison, ne font en effet pas partie du « réseau » proprement dit* ». Deze definitie is gebaseerd op een nationale en sectorale enquête over warmte- en koudnetten van 2002 of de *Syndicat National du Chauffage Urbain* (SNCU); ⁶⁴ De nationale mededingingsautoriteiten en de Europese Commissie zijn van mening dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen verwarmingsnetwerken en koelnetwerken, ook al werken ze volgens dezelfde principes. De markttest die werd uitgevoerd met lokale overheden in Frankrijk in 2011 in de zaak *GDF Suez/Ne Varietur* bevestigde dit onderscheid, aangezien koelnetten niet dezelfde netwerken of productiemiddelen gebruiken als verwarmingsnetten en de eindgebruikers verschillend zijn (*Autorité de la concurrence* 25 februari 2011, nr. 11-DCC-34, *GDF Suez/Ne Varietur*, randnr. 18.)

⁶⁵ BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, *Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN*, randnrs. 173-175, pgs. 33-34; BMA 15 februari 2019, beslissing ABC-2019-CC-11, *INEOS Oxide Limited/RWE Generation Belgium NV*, randnrs. 126-127.

Gaselwest zijn actief op deze markt, waardoor de uitbating van warmtenetten een relevant markt is voor de beoordeling van deze transactie.⁶⁶

IV.2.1.c Marktonderzoek

93. Uit de resultaten van het marktonderzoek kan worden opgemaakt dat de respondenten instemmen met een afzonderlijke markt voor de uitbating van warmtenetten. Volgens Veolia is een verder onderscheid binnen deze markt niet nodig omdat in de praktijk de partijen die actief zijn op de markt van warmtenetten betrokken zijn bij zowel de productie, de levering en de distributie.⁶⁷

94. Volgens Leiedal zou de bestaande opsplitsing tussen productie, levering en distributie kunnen worden uitgebreid met de onderzoeks- en ontwikkelingsfase (O&O-fase).⁶⁸ Een speler zoals Leiedal heeft niet als doelstelling zelf een warmtenet uit te bouwen en te exploiteren. Hun taak is er om ervoor te zorgen dat lokale overheden, burgers en bedrijven alle kansen krijgen om oplossingen te ontwikkelen, zoals geschikte warmtenetten. In de praktijk blijkt dat er best het onderscheid kan worden gemaakt tussen de operationele fase en de exploitatiefase. Als er eenmaal een specifieke aanpak is uitgewerkt, kan er na een aanbestedingsprocedure door de opdrachtgevers een contract worden gegund aan een bouwbedrijf of ESCO (een *Energy Service Company*). Leiedal geeft als voorbeeld het geval van het lage temperatuurnetwerk van Anzegem, De Voerman.⁶⁹

95. Leiedal voegt eraan toe dat het voor een lokale overheid tijdens de O&O-fase belangrijk is om onafhankelijk advies in te winnen. Het marktmodel dat Fluvius inzake warmtenetten naar voor schuift, is gebaseerd op dat van elektriciteit met een onderscheid tussen producent, distributeur en consument. Dit model klopt als de bron van een warmtenet bijvoorbeeld een verbrandingsoven is van een afvalverwerker (derde generatie netwerk). In het geval van vierde generatie warmtenetwerken, d.w.z. warmtenetten met zeer laag temperatuurwater⁷⁰, en vijfde generatie warmtenetwerken, d.w.z. temperatuurgeregelde watercircuits⁷¹, is het immers niet altijd eenduidig wat de bron van de warmte is.⁷²

96. Leiedal en ENGIE wijzen erop dat de markt voor warmtenetten in België niet zo uitgebreid is als in andere Europese landen en dat deze markt in volle expansie is. ENGIE, dat wereldwijd verwarmings- en koelingsnetwerken beheert (voornamelijk in Frankrijk), merkt op dat het businessmodel typisch dat van een concessie van openbare dienst is, toegekend door een lokale politieke overheid. ENGIE merkt op dat er in België nog maar heel weinig openbare concessiecontracten worden gelanceerd door lokale overheden in alle regio's van het land samen.⁷³

⁶⁶ Aanmeldingsformulier, randnrs. 177-179.

⁶⁷ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, B. Veolia, 20241008 Antwoord op VOI.

⁶⁸ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, C. Leiedal, 20241008 Antwoord op VOI.

⁶⁹ In de casus van het lagetemperatuurnet Anzegem De Voerman werd het energievraagstuk benaderd vanuit een LEAN-perspectief. "De oplossing bestaat niet uit een klassiek warmtenet met centrale pomp die de warmte rondstuurt, maar uit een netwerk waarbij elk individueel gebouw via een eigen circulatiepomp warmte uit het netwerk haalt. In het gekozen model van Anzegem De Voerman is geen operator nodig daar alles in mede-eigendom is en kostendelend wordt gewerkt. De werking van Fluvius is daar niet op voorzien". (Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, C. Leiedal, 20241008 Antwoord op VOI, pgs. 3-4)

⁷⁰ European Regional Development Fund, Interreg North-West Europe/HeatNet NWE project, September 2019, 4DHC technology guide, https://guidetodistrictheating.eu/wp-content/uploads/2020/05/HeatNet-NWE_DHC-Technology-Guide_District-Heating.pdf.

⁷¹ Agence Régionale Energie-Climat (AREC), 3 oktober 2023, Le réseau de chaleur et de froid 5e génération de Paris-Saclay, <https://www.arec-idf.fr/evenements/le-reseau-de-chaleur-et-de-froid-5e-generation-de-paris-saclay/>.

⁷² Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, C. Leiedal, 20241008 Antwoord op VOI, pgs. 3-4.

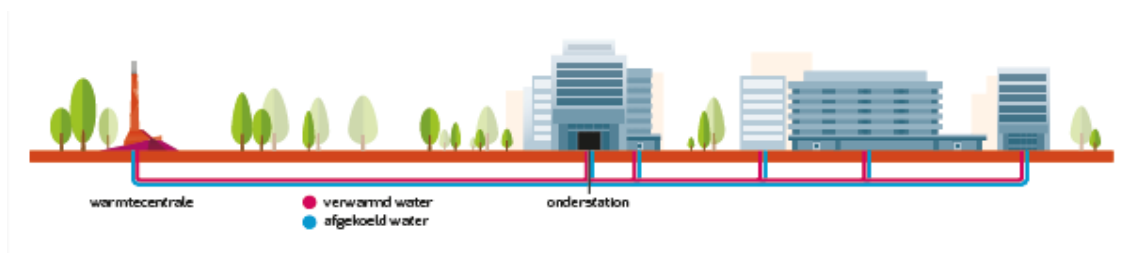
⁷³ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, C. Leiedal, 20241008 Antwoord op VOI, pg. 4; Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, A. Engie, 20241009 Antwoord op VOI, pg. 7.

IV.2.1.d Beoordeling auditeur

97. Aangezien zowel Gaselwest als Fluvius West actief zijn op deze markt, is het nuttig om kort toe te lichten hoe deze markt in Vlaanderen werkt om verwarring over de impact van de transactie op deze markt te vermijden.

98. De markt voor de warmtenetten is geen gereguleerde markt (noch gecontroleerd door sectorregulators) en er worden, in tegenstelling tot de gereguleerde markt voor het beheer van elektriciteits- en gasnetten, geen wettelijke monopolies toegekend. De ontwikkeling van warmtenetten blijft daarom een commerciële activiteit die volledig openstaat voor derden. Bijgevolg kunnen DNB's afnemers niet verplichten om zich aan te sluiten op een stadsverwarmingsnet, hoewel afnemers wel van een DNB kunnen eisen dat zij worden aangesloten op het elektriciteits- of gasnet (in tegenstelling tot een stadsverwarmingsnet).⁷⁴

99. Warmtenetten zijn gecentraliseerde systemen die warmte, afkomstig van verschillende bronnen ("warmtebronnen") zoals industriële restwarmte uit industriezones, via een gesloten netwerk van leidingen distribueert naar eindgebruikers. Deze warmte kan worden gebruikt voor radiatoren, vloerverwarming en warm water. Warmtenetten kunnen zowel door grootverbruikers als particulieren worden gebruikt en vormen een duurzamer alternatief voor fossiele brandstoffen. Bovendien is gecentraliseerde warmteproductie via een gesloten circuit efficiënter dan individuele warmteproductie. Een warmtenet kan schematisch worden voorgesteld als volgt:⁷⁵



100. De ontwikkeling van warmtenetten lijkt sterk op die van elektriciteits- en gasnetten, met een splitsing van verantwoordelijkheden tussen producenten, distributeurs en leveranciers. Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de aanleg van stadsverwarmingsnetwerken en kunnen kiezen voor aanbesteding of beheersoverdracht. Voor de aanleg in het openbaar domein is een concessie vereist en over het algemeen is er slechts één concessiehouder per gebied actief vanwege de langetermijninvestering en het ontbreken van geografische overlap tussen warmtenetten. De domeinbeheerder kan onder andere een gemeente, het gewest, de spoorwegen, de Vlaamse Waterweg, of een haven zijn. De toekenning van een domeintoelating voor de aanleg van warmtenetten sluit echter niet uit dat nog andere partijen inzake warmtenetten actief kunnen zijn. Er bestaat namelijk geen beperking op de mogelijkheid voor derden om alsnog zelf leidingen te trekken of een warmtenet op te zetten en te beheren.⁷⁶

101. Op basis van diverse (nationale en Europese) precedents stelt de auditeur dat warmtenetten *prima facie* als afzonderlijke productmarkten moeten worden beschouwd (die weliswaar in concurrentie staan met andere energiebronnen op het moment van de beslissing om de ene of de andere bron te kiezen). De implicatie is dat éénmaal de keuze voor een warmtenet gemaakt is, de

⁷⁴ Aanmeldingsformulier, randnrs. 24-26.

⁷⁵ Aanmeldingsformulier, randnrs. 27-28.

⁷⁶ Aanmeldingsformulier, randnrs. 29-33.

eigenaar/uitbater van een warmtenet in principe een 100% marktaandeel heeft binnen de beperkte betrokken geografische markt (i.e. beperkt tot het gebied waarin het warmtenet uitgerold is).⁷⁷

102. Dit werd ook bevestigd door het marktonderzoek. De markt voor warmtenetten in België is niet zo volgroeid als in andere Europese landen, maar de markt is in volle expansie.⁷⁸ Momenteel hebben DNB's in Vlaanderen het initiatief genomen om aan de gemeenten een voorstel te doen voor het verlenen van de beheersoverdracht voor de ontwikkeling en uitbating van warmtenetten.⁷⁹ Gaselwest en Fluvius West hebben de doelstelling om op langere termijn warmtenetten te ontwikkelen. In die zin zijn er de warmteprojecten in Harelbeke-Kuurne en Roeselare-Hooglede die momenteel voorliggen.⁸⁰

103. In deze zaak hoeft de warmtenetmarkt in België niet gedetailleerder te worden gedefinieerd en kan de precieze (sub)segmentatie van deze markt opengelaten worden aangezien geen ernstige twijfels ontstaan ongeacht hoe de relevante markten worden gedefinieerd.⁸¹

IV.2.1.e Beoordeling College

104. Het College schaart zich achter het oordeel van de auditeur. De EC heeft in zijn beslissingspraktijk de markt van warmtenetten onderscheiden van de markt voor gas en elektriciteit.⁸² Daarnaast maakt de EC al dan niet een verdere sub-segmentatie in de productmarkt voor de productie van warmte en de productmarkt voor de distributie van warmte over warmtenetten, afhankelijk van de vraag of de warmte al dan niet door de distributeur zelf wordt opgewekt.⁸³ Echter kan in dit geval de exacte definitie van de desbetreffende productmarkt opengelaten worden, aangezien hierna zal blijken uit de geografische marktdefinitie (IV.2.2.) dat de relevante markt niet betrokken is door de concentratie waardoor de concentratie geen ernstige twijfels doet ontstaan met betrekking tot het beheer van warmtenetten (zie ook infra V).

IV.2.2 Geografische markt

IV.2.2.a Beslissingspraktijk

105. Wat de geografische reikwijdte van de markt betreft, werd de markt voor de uitbating van warmtenetten door de Commissie gedefinieerd als lokaal en/of beperkt tot het relevante netwerk⁸⁴ vanwege het verlies aan efficiëntie door transport over lange afstanden.⁸⁵

106. In de afgelopen jaren lijkt er een tendens te zijn om deze productmarkt steeds vaker op nationaal niveau te definiëren door de nationale mededingingsautoriteiten.⁸⁶ Dit ligt aan het feit dat lokale

⁷⁷ BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN, randnr. 180, pg. 34.

⁷⁸ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, C. Leiedal, 20241008 Antwoord op VOI, pg. 4; Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, A. Engie, 20241009 Antwoord op VOI, pg. 7; Tot op heden werden een honderdtal warmtenetprojecten ontwikkeld in Vlaanderen. Voor een overzicht, zie de overzichtskaart van de VREG, <https://dashboard.vreg.be/report/Warmtenetkaart.html>.

⁷⁹ Een uittredingsrecht voor gemeenten is wettelijk voorzien.

⁸⁰ Aanmeldingsformulier, randnr. 33.

⁸¹ BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN, randnr. 180, pg. 34.

⁸² EC 3 augustus 2022, nr. M.10719, PGGM/DIF/FUDURA, randnr. 34; EC 15 juni 2018, nr. M.8860, Fortum/Uniper, randnr. 147.

⁸³ EC 17 september 2019, nr. M.8870, E.ON/Innogy, randnr. 174 en 177; EC 21 september 2018, nr. M.8952, Steag Beteiligungsgesellschaft mbH/Siemens Project Ventures GmbH/Steag GuD Herne GmbH, randnr. 17.

⁸⁴ Zie eerder geciteerde beschikkingspraktijk zoals bijvoorbeeld: EC 23 november 2015, nr. M.7745, Fortum/Lietuvos Energija/JV, randnr. 18; EC 7 augustus 2014, nr. M.7272, Fortum Corporation/OAO Gazprom/AS Eesti Gaas/As Vorguteenus Valdus, randnr. 19; EC 25 juni 2014, nr. M.7137, EDF/Dalkia, randnr. 104; EC 12 mei 2010, nr. M.5793, Dalkia CZ/NWR Energy, randnr. 17; EC 11 juli 2006, nr. M.4238, E.ON/Prazska Plynarenska, randnrs. 21-22; EC 30 oktober 2003, nr. M.3268, Sydkraft/Granninge, randnr. 89.

⁸⁵ EC 25 juni 2014, nr. M.7137, EDF/Dalkia, randnr. 107.

⁸⁶ Zie bijvoorbeeld: Konkurentsiamet 16 februari 2024, nr. 5-5/2024-009, AS Utilitas Eesti/Enefit Green AS, pgs. 3-4; Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Italië) 26 juni 2024, nr. 31277, Iren S.p.A./Egea - Ente Gestione Energia e Ambiente S.p.A./Egea Holding S.r.l.,

besturen steeds vaker een leverancier kiezen via aanbesteding, wat een impact heeft op het aanbod op de markt van warmtenetten. Ze hebben sinds de jaren 2000 de opkomst gezien van een reeks nationale actoren in landen zoals Frankrijk, Italië of Nederland.⁸⁷

107. In meer recente beslissingen hebben de nationale mededingingsautoriteiten er doorgaans voor gekozen om de geografische markt te definiëren als lokaal of regionaal, maar in ieder geval beperkt tot het netwerk in kwestie van de transactie.⁸⁸ Meer bepaald vroeg de Estse mededingingsautoriteit begin 2024 aan de mededingingsautoriteiten van het *European Competition Network* hoe zij de markt voor de verkoop en distributie van warmte via het warmtenet geografisch hebben afgebakend. Een aantal mededingingsautoriteiten met ervaring met lokale warmtenetten heeft aangegeven dat zij, vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt, de relevante productmarkt geografisch hebben afgebakend binnen een geografische reikwijdte die overeenkomt met het gebied van het stadsverwarmingsnetwerk.⁸⁹

108. De nationale mededingingsautoriteiten rechtvaardigen hun redenering door uit te leggen dat warmtecentrales stoom of warm water verdelen naar verschillende gebouwen die verschillende soorten brandstof gebruiken. Deze thermische energie wordt verdeeld via afzonderlijke stadsverwarmingsnetten, die elk eigendom zijn van een lokale exploitant. Deze netwerken bestrijken specifieke geografische gebieden. Vanwege technische beperkingen, zoals hoge ontwikkelingskosten, hoge warmteverliezen en een lagere energie-efficiëntie, zijn de verschillende netwerken over het algemeen niet onderling verbonden. Daarom kunnen ze niet als onderling uitwisselbaar worden beschouwd. De nationale mededingingsautoriteiten, waaronder de BMA, hebben daarom geconcludeerd dat de geografische markt voor deze diensten beperkt is tot de locatie waar het specifieke netwerk zich bevindt.⁹⁰

IV.2.2.b Standpunt Partijen

109. Partijen stellen dat de markt voor warmtenetten bij uitstek een lokale markt is, die bovendien geografisch beperkt is tot ieder afzonderlijk warmtenet. Warmtenetten vormen per definitie een natuurlijk monopolie. Er kan geen geografische overlap zijn tussen verschillende netten.⁹¹

randnr. 46; Autoridade da Concorrência 25 september 2023, nr. Ccent. 48/2023, Enercapital Energia, Lda/Atlantic Islands Electricity (Madeira) – Produção, Transporte e Distribuição de Energia, S.A., randnr. 18; Czech Office for the Protection of Competition (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS)) 23 april 2024, nr. S0188/2024/KS, ČEZ Teplárenská, a.s./ACTHERM Distribuce s.r.o., randnr. 34.

⁸⁷ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Italië) 26 juni 2024, nr. 31277, Iren S.p.A./Egea - Ente Gestione Energia e Ambiente S.p.A./Egea Holding S.r.l., randnrs. 47-48; Autorité de la concurrence 24 december 2015, nr. 15-DCC-185, Mixener/Regaz-Bordeaux/Idex Infra, randnrs. 17-19; Autorité de la concurrence 23 september 2011, nr. 11-DCC-140, Cube Energy SCA/Idex groupe SAS, randnr. 11; Autorité de la concurrence 25 februari 2011, nr. 11-DCC-34, GDF Suez/Ne Varietur, randnrs. 25-28; ACM 13 maart 2007, nr. 6015/83, Nuon NV/Essent NV, randnrs. 130-131; EC 14 november 2006, nr. M.4180, Gaz de France/Suez, randnr. 944.

⁸⁸ Zie bijvoorbeeld: Konkurentsiamet 16 februari 2024, nr. 5-5/2024-009, AS Utilitas Eesti/Enefit Green AS, pgs. 3-4; Autoridade da Concorrência 25 september 2023, nr. Ccent. 48/2023, Enercapital Energia, Lda./Atlantic Islands Electricity (Madeira) – Produção, Transporte e Distribuição de Energia, S.A., randnr. 19; Czech Office for the Protection of Competition (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS)) 23 april 2024, nr. S0188/2024/KS, ČEZ Teplárenská, a.s./ACTHERM Distribuce s.r.o., randnr. 35; Bundeskartellamt 30 september 2022, nr. B8-134/21, RheinEnergie AG|Westenergie AG|rhenag Rheinische Energie AG|BEW Netze GmbH|BEW Bergische Energie- und Wasser-GmbH|e-regio GmbH & Co. KG|SVE Stadtverkehr Euskirchen GmbH|EWR GmbH - Stadtwerke Remscheid Verbund|Stadtwerke Haan GmbH|Stadt Haan|And other parties, randnr. 401; BMA 15 februari 2019, beslissing ABC-2019-CC-11, INEOS Oxide Limited/RWE Generation Belgium NV, randnr. 137; BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN, randnr. 181, pg. 33.

⁸⁹ Konkurentsiamet 16 februari 2024, nr. 5-5/2024-009, AS Utilitas Eesti / Enefit Green AS, pgs. 3-4.

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld: Konkurentsiamet 16 februari 2024, nr. 5-5/2024-009, AS Utilitas Eesti / Enefit Green AS, pgs. 3-4; Autoridade da Concorrência 25 september 2023, nr. Ccent. 48/2023, Enercapital Energia, Lda./Atlantic Islands Electricity (Madeira) – Produção, Transporte e Distribuição de Energia, S.A., randnr. 19; Czech Office for the Protection of Competition (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS)) 23 april 2024, nr. S0188/2024/KS, ČEZ Teplárenská, a.s./ACTHERM Distribuce s.r.o., randnr. 35; Bundeskartellamt 30 september 2022, nr. B8-134/21, RheinEnergie AG|Westenergie AG|rhenag Rheinische Energie AG|BEW Netze GmbH|BEW Bergische Energie- und Wasser-GmbH|e-regio GmbH & Co. KG|SVE Stadtverkehr Euskirchen GmbH|EWR GmbH - Stadtwerke Remscheid Verbund|Stadtwerke Haan GmbH|Stadt Haan|And other parties, randnr. 401; BMA 15 februari 2019, beslissing ABC-2019-CC-11, INEOS Oxide Limited/RWE Generation Belgium NV, randnr. 137.

⁹¹ Aanmeldingsformulier, randnrs. 204-208.

IV.2.2.c Marktonderzoek

110. ENGIE legt uit dat zij niet actief is op de markt voor de exploitatie van warmtenetten in België en dus geen informatie heeft over de geografische afbakening van de markt, maar voert niettemin aan dat de activiteiten met betrekking tot warmtenetten, in tegenstelling tot de elektriciteits- en gasmarkten, niet onderworpen zijn aan een wettelijk monopolie. Warmtenetten zijn gekoppeld aan specifieke projecten in beperkte geografische gebieden, aangezien zij over het algemeen niet onderling koppelbaar zijn.⁹²
111. Veolia nuanceert dat de uitbating van bestaande netten effectief lokaal is, in die zin dat als er eenmaal een net is, er om technische en financiële redenen geen ander net kan worden toegevoegd; de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten (en de mogelijke uitbreiding van bestaande netten) is echter een internationale markt, waarvoor bijvoorbeeld een gemeente, een intercommunale of een industriële speler die een aanbesteding voor een warmtenet wil uitschrijven, de hele markt van de Europese Unie zal bestuderen (of op zijn minst, volgens Veolia, zou moeten bestuderen).⁹³
112. Leiedal, die zelf niet actief is als exploitant van warmtenetten, maar actief in de O&O- en beleidsvoorbereidende fase van netten, vooral van de vierde en vijfde generatie, is ook van mening dat de markt ruimer dan lokaal is. Concentraties zullen het mogelijk maken dat individuele netten onderling worden verbonden.⁹⁴ In dit verband kan worden verwezen naar ontwikkelingen in Noord-Frankrijk, waar kleinere netwerken aan elkaar worden gekoppeld onder de vlag van “*Autoroute de la Chaleur*”. Een soortgelijke ontwikkeling vond plaats in Denemarken (regio Kopenhagen). De *Energiedecreet Zuidwest-Vlaanderen* gaat ervan uit dat dit ook in haar regio zal gebeuren.⁹⁵
113. Bovendien impliceert de methodologie van de beheersovereenkomst een claim op lokale netten en initiatieven. Leiedal wijst erop dat door het systeem van beheersoverdracht een beperkt aantal spelers toegang heeft tot de markt.
114. De FEBEG meldt dat er op basis van VREG-cijfers momenteel 98 warmtenetten zijn in Vlaanderen. Fluvius is verantwoordelijk voor de exploitatie van 16 van de 98 warmtenetten in Vlaanderen, goed voor een totaal van ongeveer 2.000 aansluitpunten. In Leuven zijn er bijvoorbeeld vijf warmtenetten, waarvan Fluvius er één beheert. Volgens de FEBEG zijn de implementatie en exploitatie van warmtenetten een commerciële activiteit die openstaat voor concurrentie.⁹⁶
115. De VREG wijst erop dat iedereen een warmtenet kan aanleggen: “*volgens artikel 4/1.1.13 van het Energiedecreet heeft de exploitant van een warmte- of koudenet (elke partij, ook private spelers) immers het recht om het publieke domein te gebruiken voor de aanleg van een warmtenet*”. Wat betreft de actieve spelers in Vlaanderen, kunnen ze worden teruggevonden via het jaarlijkse marktrapport van de VREG over warmtenetten.⁹⁷ Op het [dashboard van de VREG](#) is alle informatie beschikbaar over de 98 warmtenetten in Vlaanderen die momenteel bij de VREG geregistreerd zijn.⁹⁸

⁹² Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, A. Engie, 20241009 Antwoord op VOI.

⁹³ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, B. Veolia, 20241008 Antwoord op VOI.

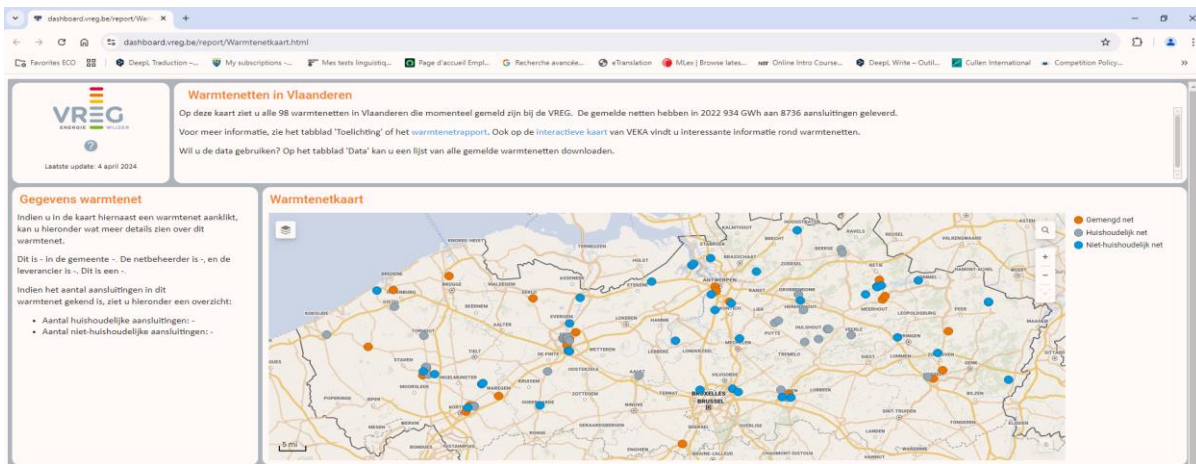
⁹⁴ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, C. Leiedal, 20241008 Antwoord op VOI, pgs. 3-4.

⁹⁵ Zie https://www.leiedal.be/sites/default/files/2020-12/Energie-%20en%20Klimaatactieplan_0.pdf.

⁹⁶ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, F. FEBEG, 20241009 Antwoord op VOI.

⁹⁷ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, B. Veolia, 20241008 Antwoord op VOI.

⁹⁸ VREG, Warmtenetkaart, bereikbaar op <https://dashboard.vreg.be/report/Warmtenetkaart.html> (Laatste update: 4 april 2024).



IV.2.2.d Beoordeling auditeur

116. Op basis van de beslissingspraktijk kan worden gesteld dat de markt voor warmtenetten wordt gedefinieerd als lokaal en zelfs beperkt is tot het net in kwestie vanwege de technische moeilijkheden die het onmogelijk maken om over te stappen van de ene concurrent naar de andere.⁹⁹ Daarnaast is het in België de norm dat de aanleg van warmtenetten nog steeds door middel van rechtstreekse beheersoverdrachten plaatsvindt en niet via aanbestedingen, waardoor het aanbod in dit stadium nog niet als nationaal kan worden beschouwd.¹⁰⁰

117. De implicatie is dat éénmaal de keuze voor een warmtenet gemaakt is, de eigenaar/uitbater van een warmtenet in principe een 100% marktaandeel heeft binnen de beperkte betrokken geografische markt.

118. In België is de markt voor de warmtenetten, in tegenstelling tot Nederland bijvoorbeeld, geen gereguleerde markt.¹⁰¹ Daarnaast is er, in tegenstelling tot de markt voor de exploitatie van elektriciteits- en gasnetwerken, geen wettelijk monopolie.¹⁰²

119. Gemeenten spelen een belangrijke rol bij de aanleg van warmtenetwerken en kunnen kiezen voor aanbesteding of beheersoverdracht (via bijvoorbeeld een DNB). Met andere woorden, de gemeente is niet verplicht om het beheer over te dragen aan een DNB. Voor aanleg in openbare domeinen is een concessie vereist en over het algemeen is er slechts één concessiehouder per gebied actief vanwege de langetermijninvestering en het ontbreken van geografische overlap tussen warmtenetten. De domeinbeheerder kan onder andere een gemeente, het gewest, de spoorwegen, de Vlaamse Waterweg, of een haven zijn. De toekenning van een domeintoelating voor de aanleg van warmtenetten sluit echter niet uit dat nog andere partijen inzake warmtenetten actief kunnen zijn. Er

⁹⁹ Zie bijvoorbeeld: Konkurentsiamet 16 februari 2024, nr. 5-5/2024-009, AS Utilitas Eesti / Enefit Green AS, pgs. 3-4; Autoridade da Concorrência 25 september 2023, nr. Ccent. 48/2023, Enercapital Energia, Lda. | Atlantic Islands Electricity (Madeira) – Produção, Transporte e Distribuição de Energia, S.A., randnr. 19; Czech Office for the Protection of Competition (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS)) 23 april 2024, nr. S0188/2024/KS, ČEZ Teplárenská, a.s./ACTHERM Distribuce s.r.o., randnr. 35; Bundeskartellamt 30 september 2022, nr. B8-134/21, RheinEnergie AG | Westenergie AG | rhenag Rheinische Energie AG | BEW Netze GmbH | BEW Bergische Energie- und Wasser-GmbH | e-regio GmbH & Co. KG | SVE Stadtverkehr Euskirchen GmbH | EWR GmbH - Stadtwerke Remscheid Verbund | Stadtwerke Haan GmbH | Stadt Haan | And other parties, randnr. 401; BMA 15 februari 2019, beslissing ABC-2019-CC-11, INEOS Oxide Limited/RWE Generation Belgium NV, randnr. 137.

¹⁰⁰ *Infra*, randnr. 116.

¹⁰¹ Nederlandse overheid, Warmtewet, BWBR0033729, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033729/2024-01-01>; SEO economisch onderzoek 26 maart 2020, Netbeheer Nederland, Regulering van de Nederlandse warmtevoorziening - Analyseklader en beleidsadvies, <https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2020/07/2020-23-Regulering-van-de-Nederlandse-warmtevoorziening.pdf>.

¹⁰² Aanmeldingsformulier, randnr. 204-208.

bestaat namelijk geen beperking op de mogelijkheid voor derden om alsnog zelf leidingen te trekken of een warmtenet op te zetten en te beheren.¹⁰³

120. In de marktbevraging wijst Leiedal erop dat door het systeem van beheersoverdrachten een beperkt aantal spelers toegang heeft tot de markt.¹⁰⁴ *“In 2017 hebben Eandis en Infrac, thans Fluvius, via hun intercommunales, de gemeenten om toestemming gevraagd om de activiteit warmtenetten over te nemen: de zogenaamde beheers-afstand of beheersoverdracht”*.¹⁰⁵

121. Deze beheersoverdracht geldt voor het volledige grondgebied van de gemeente, en kan niet per project worden uitgevoerd. Ongeveer een derde van de gemeenten is hiermee akkoord gegaan. Deze gemeenten hebben gekozen tussen twee opties:

- a. Volledige beheersoverdracht: Fluvius, als eigenaar van de warmte-installaties, zorgt voor de financiering van het netwerk.
- b. Gedeeltelijke beheersoverdracht: De gemeente blijft eigenaar van de warmtenetten, maar Fluvius neemt de aanleg en het beheer op zich.¹⁰⁶

122. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) legt in haar verslag van 2023 over warmtenetten uit dat een beheersoverdracht niet betekent dat alleen Fluvius warmteactiviteiten kan uitvoeren op het gemeentelijk grondgebied:

- a. De eerder gemaakte afspraken blijven ongewijzigd;
- b. De gemeente behoudt het recht om derden toestemming te geven om warmtenetten te ontwikkelen, maar deze derden moeten wel specifieke vergunningen aanvragen, zoals een domeintoelating of opstalrecht;
- c. De gemeente behoudt de bevoegdheid om deze vergunningen te verlenen en kan, indien mogelijk volgens de statuten van de netbeheerder, de beheersoverdracht herroepen.¹⁰⁷

123. Zoals hierboven vermeld is de markt voor warmtenetten in België niet zo volgroeid als in andere Europese landen, en is de markt in volle expansie.¹⁰⁸ Momenteel hebben DNB's in Vlaanderen het initiatief genomen om aan de gemeenten beheersoverdrachten voor te stellen voor de ontwikkeling en het beheer van warmtenetten. Gaselwest en Fluvius West hebben de doelstelling om op langere termijn warmtenetten te ontwikkelen. Warmteprojecten in Harelbeke-Kuurne en Roeselare-Hoogdele worden momenteel bestudeerd.¹⁰⁹

124. Onderstaande tabel omvat een overzicht van de – door de Partijen gekende – warmteprojecten in de verzorgingsgebieden van Gaselwest en Fluvius West.¹¹⁰

¹⁰³ Aanmeldingsformulier, randnrs. 24-33.

¹⁰⁴ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, C. Leiedal, 20241008 Antwoord op VOI, pg. 4.

¹⁰⁵ Een beheersoverdracht zoals bedoeld in het toenmalige artikel 12, § 1, tweede lid Decreet Intergemeentelijke Samenwerking (thans artikel 398, § 1 Decreet Lokaal Bestuur): *“het toevertrouwen door de deelnemende gemeenten aan het samenwerkingsverband van de uitvoering van door hen genomen beslissingen in het kader van zijn doelstellingen, in die zin dat de deelnemende gemeenten zich het recht ontzeggen zelfstandig of samen met derden dezelfde opdracht uit te voeren”*; De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) Augustus 2023, Warmtenetten in het Vlaamse Gewest - Juridische leidraad voor lokale besturen, pg. 17.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, C. Leiedal, 20241008 Antwoord op VOI, pg. 4; Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, A. Engie, 20241009 Antwoord op VOI, pg. 7.

¹⁰⁹ Aanmeldingsformulier, randnr. 33.

¹¹⁰ Aanmeldingsformulier, randnr. 208.

Veurne	Binnenkort verwarmen de inwoners van het Suikerpark in Veurne zich met de warmte die de oven van de Pepsico-chipsfabriek produceert.
Diksmuide	Het warmtenet in Diksmuide, voorzien van warmte dankzij een collectieve aardgasinstallatie, voorziet sinds 1997 160 appartementen en woningen van warmte. In 2011 werd het net overgenomen en gerenoveerd door Fluvius.
Roeselare-Hooglede¹¹¹	Dankzij het ruime warmtenet in de stad haalt Roeselare het record van grootste aantal particuliere woningen aangesloten op een warmtenet.
Harelbeke-Kuurne¹¹²	Fluvius is volop bezig het warmtenet aan te leggen waarbij warmte wordt gerecupereerd uit de verbrandingsoven van Imog.

125. Aangezien de norm bij de aanleg van warmtenetten in België nog steeds door middel van rechtstreekse beheersoverdrachten gebeurt en niet via aanbestedingen, kan het aanbod (nog) niet als nationaal worden beschouwd. Zoals hierboven vermeld, hoewel de markt steeds internationaler wordt, wordt de Belgische markt nog steeds gekenmerkt door lokale projecten.¹¹³

126. De VREG volgt de ontwikkeling van nieuwe warmtenetten in België op de voet.¹¹⁴

127. Hoewel het technisch mogelijk is voor andere partijen om hun eigen warmtenet aan te leggen, is het commercieel en praktisch gezien onwaarschijnlijk dat er geografische overlap zal zijn tussen verschillende netten. De haalbaarheid van een warmtenet hangt namelijk af van het aansluiten van voldoende warmtegebruikers over een lange periode, wat de investeringen rechtvaardigt. Er komt daardoor geen geografische overlap tussen verschillende netten voor.¹¹⁵

128. Om deze redenen, is de geografische markt voor warmtenetten die in het kader van deze transactie in aanmerking wordt genomen, lokaal en beperkt tot elk individueel warmtenet.¹¹⁶

IV.2.2.e Beoordeling College

129. Het College onderschrijft het oordeel van de auditeur dat, voor de redenen die de auditeur aanhaalt, de geografische omvang van de markt lokaal is en beperkt blijft tot elk individueel warmtenet. Dit is in lijn met de beslissingspraktijk van de Europese Commissie die de geografische markt tevens als lokaal en beperkt tot elk individueel warmtenet aanduidt.¹¹⁷ Meer bepaald is hierbij van belang dat de norm bij de aanleg van warmtenetten in België nog steeds door middel van rechtstreekse beheersoverdrachten gebeurt en niet via aanbestedingen, waardoor het aanbod (nog) niet als nationaal kan worden beschouwd zoals in andere lidstaten wel het geval is volgens de nationale beslissingspraktijk die geciteerd wordt in voetnoot 86.

¹¹¹ De sites Roobaertpark en Sint-Idesbald vormen één warmteproject.

¹¹² Op het grondgebied van Harelbeke (Fluvius-West) en Kuurne (Gaselwest) is er één warmtenet aangelegd. Dit project dient te worden aanzien als één warmtenet.

¹¹³ Aanmeldingsformulier, 28.

¹¹⁴ <https://dashboard.vreg.be/report/Warmtenetkaart.html>.

¹¹⁵ Aanmeldingsformulier, randnr. 32.

¹¹⁶ BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, lveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN, randnr. 180, pg. 34.

¹¹⁷ EC 15 juni 2018, nr. M.8660, Fortum/Uniper, randnr. 150; EC 14 december 2020, nr. M. 9990, Vattenfall GmbH/Engie BeteiligungsGmbH/Gasag Berliner Gaswerke AG, randnr. 81-83; EC 6 oktober 2009, nr. M. 5365, IPO/ENWB/Praha/PT, randnr. 16.

IV.3 Openbare verlichting

IV.3.1 Productmarkt

IV.3.1.a Beslissingspraktijk

130. De beslissingspraktijk van de Europese Commissie toont aan dat er een aparte markt bestaat voor openbare verlichting, los van de andere “elektrotechnische diensten voor infrastructuur” activiteiten.¹¹⁸

131. In haar beslissingspraktijk hanteert de Commissie een brede definitie van de markt voor openbare verlichting, die ook andere stedelijke elektrische apparatuur omvat. Echter, heeft de Commissie uiteindelijk de vraag naar de exacte afbakening van deze markt uiteindelijk opengelaten.¹¹⁹

IV.3.1.b Standpunt Partijen

132. Partijen zijn van mening dat er een aparte productmarkt bestaat voor de exploitatie van openbare verlichting. Zowel Gaselwest en Fluvius West zijn actief op deze markt waardoor deze markt een relevante productmarkt uitmaakt voor de voorliggende transactie volgens de aanmeldende partij.¹²⁰

IV.3.1.c Marktonderzoek

133. De resultaten van het marktonderzoek laten niet toe de hierboven beschreven benaderingen te bevestigen of te weerleggen.

134. *FEPEG* legt verder uit dat openbare verlichting een bevoegdheid is van de lokale besturen of van de DNB's, behalve voor de autosnelwegen en gewestwegen die in Vlaanderen door het Agentschap Wegen en Verkeer worden beheerd.¹²¹

IV.3.1.d Beoordeling auditeur

135. In het kader van de beheersoverdracht die de relevante gemeenten hebben gedaan inzake het beheer en exploitatie, voorzien en onderhouden Gaselwest en Fluvius West momenteel de openbare verlichting in hun respectievelijke werkingsgebied.¹²²

136. Het is daarnaast zo dat Fluvius als werkmaatschappij instaat voor de openbare verlichting in de 300 gemeenten in Vlaanderen. Als werkmaatschappij staat Fluvius in voor de ontwikkeling, het onderhoud van de bestaande infrastructuur en de nodige verbeteringen.¹²³ Volgens Fluvius houdt dit de activiteiten omtrent straatlampen, architecturale en openbare terreinverlichting in.¹²⁴

137. De exacte definiëring van de productmarkt voor openbaar verlichting (ofwel beperkt tot straatlampen, architecturale en openbare terreinverlichting, ofwel omvattend andere stedelijke elektrische apparatuur) kan voor de beoordeling van de gevolgen van onderhavige concentratie worden opengelaten aangezien geen ernstige twijfels ontstaan ongeacht hoe de relevante markten worden gedefinieerd.

¹¹⁸ Vrije vertaling van “*electrical engineering services for infrastructure*”; EC 19 juli 2022, nr. M.10575, Bouygues/Equans, randnrs. 63-64.

¹¹⁹ EC 25 juni 2014, nr. M.7137, EDF/Dalkia, randnr. 139.

¹²⁰ Aanmeldingsformulier, randnr. 180.

¹²¹ <https://wegenverkeer.be/>.

¹²² Zie randnrs. 16 en 20 voor een overzicht van de gemeenten waar Gaselwest en Fluvius West actief zijn op de markt voor openbare verlichting; Aanmeldingsformulier, randnrs. 38 en 41.

¹²³ Aanmeldingsformulier, randnr. 23; <https://lokaal-bestuur.fluvius.be/nl/openbare-verlichting/wat-is-openbare-verlichting>.

¹²⁴ Zie website Fluvius voor lokale besturen: <https://lokaal-bestuur.fluvius.be/nl/openbare-verlichting> en website Fluvius voor particulieren: <https://www.fluvius.be/nl/openbare-verlichting-particulier>.

IV.3.1.e Beoordeling College

138. Het College schaarst zich achter het oordeel van de auditeur. De exacte definitie van de desbetreffende productmarkt kan in dit geval opengelaten worden aangezien uit de analyse van de relevante geografische markt hierna (IV.3.2) volgt dat de relevante markt geen betrokken markt vormt, waardoor de concentratie op deze markt ook geen ernstige twijfels kan doen ontstaan (zie sectie V).

IV.3.2 Geografische markt

IV.3.2.a Beslissingspraktijk

139. De beslissingspraktijk van de Europese Commissie en andere nationale mededingingsautoriteiten verschilt aanzienlijk vanwege de nationale rechtstelsels.

140. Net als de markt voor warmtenetten, is de marktomvang gekenmerkt door een nationale dimensie in landen zoals Frankrijk waar grote spelers actief zijn op het hele grondgebied dankzij een systeem van openbare aanbestedingen.

141. In andere landen die een gelijkaardige werking hebben als België, zoals bijvoorbeeld Nederland, wordt vastgesteld dat de activiteiten op de markt voor openbare verlichting beperkt zijn tot hun eigen leverings- of verzorgingsgebieden, die elkaar niet overlappen.¹²⁵

IV.3.2.b Standpunt Partijen

142. Volgens Partijen betreft deze markt een markt van lokale monopolies, met als geografische grens van het monopolie het grondgebied van de gemeenten waarmee het samenwerkingsverband is afgesloten. Fluvius houdt zich verder ook bezig met de “verleiding”¹²⁶ van de straatlampen, brandprogramma’s¹²⁷ en interactieve openbare verlichting.¹²⁸

IV.3.2.c Marktonderzoek

143. Zoals hierboven aangehaald legt *FEPEG* uit dat openbare verlichting een bevoegdheid is van ofwel de lokale besturen ofwel de DNB’s, behalve voor de autosnelwegen en gewestwegen die in Vlaanderen door het Agentschap Wegen en Verkeer worden beheerd.¹²⁹ Dit wijst erop dat deze markt in België een lokaal karakter heeft.

IV.3.2.d Beoordeling auditeur

144. Uit het onderzoek blijkt dat Vlaamse gemeenten nog steeds via rechtstreekse beheersoverdrachten op DNB’s steunen voor het beheer van openbare verlichting. Dit wordt bevestigd door de statuten van zowel Gaselwest als Fluvius West.¹³⁰

¹²⁵ Zie bijv. in Nederland, Nma, besluit van 9 november 2000 in de zaak nr. 1920, *Eneco / EMH*, rn. 36; in Italië, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, beslissing van 23 maart 2016 in de zaak 25938, *Iren S.p.A./Ireti S.p.A./Atena S.p.A./Atena Patrimonio S.p.A.*, rn. 42.

¹²⁶ Zie website Fluvius voor lokale besturen: <https://lokaal-bestuur.fluvius.be/nl/openbare-verlichting>. “Fluvius zet al enkele jaren in op het vervangen van de klassieke straatlampen door ledverlichtingstoestellen.”

¹²⁷ Zie website Fluvius voor lokale besturen: <https://lokaal-bestuur.fluvius.be/nl/openbare-verlichting>: “Een ‘brandprogramma’ bepaalt voor verschillende types openbare ruimte in welke mate en op welk tijdstip het licht wordt gedimd of gedoofd in jouw stad of gemeente. Omdat de verkeerssamenstelling en -drukke in de loop van de nacht wijzigt, laat de Belgische norm toe om in de loop van de nacht het verlichtingsniveau te laten zakken (= dimmen) of zelfs helemaal uit te schakelen (= doven).”

¹²⁸ Zie website Fluvius voor lokale besturen: <https://lokaal-bestuur.fluvius.be/nl/openbare-verlichting>. “Interactieve verlichtingstoestellen zijn ledtoestellen die uitgerust zijn met een communicatiemodule. Die module is op afstand instelbaar en biedt daardoor de nodige flexibiliteit.”

¹²⁹ <https://wegenverkeer.be/>.

¹³⁰ Zie Onderzoeksdossier, III. Formele Aanmelding, 20241003 Formele Aanmelding, Bijlage 2. Statuten Gaselwest 2023, Artikel 40, pgs. 91-92; Zie Onderzoeksdossier, III. Formele Aanmelding, 20241003 Formele Aanmelding, Bijlage 5. Statuten Fluvius West 2022, Artikel 46, pg. 60.

145. Bovenop heeft Fluvius sinds 2019 een “licht-als-een-dienst” aanbod ontwikkeld voor lokale besturen.¹³¹ Dit aanbod stemt uit een intentieverklaring van de VVSG, de technologiefederatie Agoria en Fluvius om alle 1,2 miljoen verlichtingspunten in Vlaanderen tegen 2030 met slimme led-technologie te voorzien.¹³² Zo kunnen lokale besturen een beroep doen op een DNB voor de financiering van deze verledning die samengaat met een beheersoverdracht van de volledige activiteit openbare verlichting.¹³³ In 2023 waren in totaal 274 op de 300 Vlaamse gemeenten ingegaan op dit aanbod.¹³⁴

146. Op basis van het onderzoek, de relevante beslissingspraktijk en de marktbevraging blijkt dat de geografische omvang van de markt lokaal is en beperkt blijft tot het grondgebied van elk gemeente waarmee een samenwerkingsverband is afgesloten.

IV.3.2.e Beoordeling College

147. Het College onderschrijft het oordeel van de auditeur dat de geografische omvang van de markt lokaal is en beperkt blijft tot het grondgebied van elke gemeente waarmee een samenwerkingsverband is afgesloten.

IV.4 Conclusie aangaande marktafbakening

148. Rekening houdend met het bovenstaande is de auditeur van mening dat, voor de beoordeling van voorliggend dossier, de relevante markten als volgt kunnen worden gedefinieerd:

- De gereguleerde markt voor het beheer van elektriciteitsnetten, bestaande uit lokale wettelijke monopolies, met als geografische grens van het monopolie het grondgebied van de gemeenten waarmee het samenwerkingsakkoord is afgesloten;
- De gereguleerde markt voor het beheer van gasnetten, bestaande uit lokale wettelijke monopolies, met als geografische grens van het monopolie het grondgebied van de gemeenten waarmee het samenwerkingsakkoord is afgesloten;
- De markt voor lokale warmtenetten, ongeacht mogelijke (sub)segmentaties, beperkt tot het gebied waarin het warmtenet uitgerold is;
- De markt voor openbare verlichting, bestaande uit lokale wettelijke monopolies, met als geografische grens van het monopolie het grondgebied van de gemeenten waarmee het samenwerkingsakkoord is afgesloten.

149. **Het College** onderschrijft deze conclusie aangaande de marktafbakening.

¹³¹ Fluvius Jaarverslag 2023, pg. 113, beschikbaar hier: <https://over.fluvius.be/sites/fluvius/files/2024-03/fluvius-system-operator-jaarverslag-2023.pdf>.

¹³² Persbericht van 3 mei 2019, VVSG, *Fluvius en Agoria gaan voor volledige verledning openbare verlichting. Drie partijen tekenen intentieverklaring*, beschikbaar hier: https://pers.fluvius.be/vvsg-fluvius-en-agoria-gaan-voor-volledige-verledning-openbare-verlichting? gl=1*ivm5yx*_gcl_au*MzMzNzA4MjMxLjE3MjQyMzMONjQ.*_ga*NTI3NzA3NzE3LjE3MjQyMzMONjQ.*_ga_TMLE47NLF*MTczMDgyMjixNC4xNi4xLjE3MzA4MjQzMTcuNTAuMC4w.

¹³³ Reglement Fluvius Openbare verlichting en diensten door de distributienetbeheerders aan lokale besturen, pg. 1. Dit reglement wordt door elk afzonderlijk lokaal bestuur goedgekeurd. Zie bijv. het Reglement goedgekeurd door Ingelmunster op 22 oktober 2019, beschikbaar hier: https://www.ingelmunster.be/db_files_2/agenda_besluitenlijsten/20191022_7386-3166-8736-8279.pdf.

¹³⁴ Fluvius Jaarverslag 2023, pg. 113, beschikbaar hier: <https://over.fluvius.be/sites/fluvius/files/2024-03/fluvius-system-operator-jaarverslag-2023.pdf>.

V. Marktaandelen en betrokken markten

150. Volgens de aanmeldende partij vormen DNB's, zoals Gaselwest en Fluvius West, de noodzakelijke verbinding tussen de energiebron en energieverbruikers en bekleden daarvoor een natuurlijk monopolie. Ze spelen een sleutelrol om de vlotte werking van de vrije mededinging tussen de marktspelers en de energiebevoorrading van bedrijven en consumenten zo efficiënt en betrouwbaar mogelijk te laten verlopen. Dit wordt gerechtvaardigd omwille van twee essentiële redenen: (i) netinfrastructuur is zeer kapitaalintensief, waardoor één unieke infrastructuur wenselijk is en (ii) deze netten hebben een impact op milieu en urbanisme, waardoor hun impact beperkt moet blijven. Dergelijke natuurlijke monopolies worden daarom ook door de wetgever omgevormd tot – en gereguleerd als – wettelijke monopolies.¹³⁵

151. Deze monopoliesituatie wordt in evenwicht gehouden door de regulering en controle door de overheden, die verzekeren dat DNB's onafhankelijk en onpartijdig optreden en dat de tarifiering door DNB's afgestemd wordt op de reële kosten en geïnvesteerd kapitaal. De specifiek toegewezen opdrachten worden dus stevast uitgeoefend in samenwerking met de overheid.¹³⁶

152. De auditeur volgt de beoordeling van de aanmeldende partij en is van mening dat binnen haar werkgebied een DNB een marktaandeel van 100% heeft. Er is daardoor geen overlap tussen DNB's en er is dus bijgevolg geen productoverlap wat betreft de markten voor:

- a. Het beheer van elektriciteitsnetten,
- b. Het beheer van gasnetten,
- c. Warmtenetten,
- d. Openbare verlichting.

153. In het geval van een natuurlijk (of wettelijk) monopolie, zoals hier het geval is, kan volgens de aanmeldende partij naar concurrentie om de markt worden gekeken. In de traditionele vorm van netwerkindustrieën vindt concurrentie om de markt vooral plaats via veilingen of aanbestedingsprocedures. Dit betekent dat verschillende marktspelers normaal gesproken concurreren om tijdelijk het recht te verkrijgen als monopolist te opereren. Deze concurrentie om de markt zorgt voor de nodige druk op de aangewezen monopolist.¹³⁷

154. Volgens de aanmeldende partij, en op basis van de beslissing in de zaak *Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN*, kan de periode van maximaal 18 jaar na het sluiten van een akkoord worden omschreven als concurrentie om de markt. Wettelijk is vastgelegd dat gemeenten die bij een DNB zijn aangesloten, elke 18 jaar kunnen overstappen naar een andere DNB.¹³⁸ De concurrentiedruk tussen verschillende DNB's ontstaat door het eindige karakter van de samenwerkingsakkoorden en de rol van de VREG als benchmarker. Deze benchmarking creëert prikkels voor een DNB om bedrijfsefficiënties te realiseren. Aangezien zowel Fluvius West als Gaselwest actief zijn op de gereguleerde markt voor

¹³⁵ Aanmeldingsformulier, randnrs. 157-158.

¹³⁶ Aanmeldingsformulier, randnr. 159.

¹³⁷ Aanmeldingsformulier, randnrs. 164-176 en 210-213; BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, *Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN*, randnrs. 145-149, pgs. 27-28.

¹³⁸ Dit geldt enkel voor het beheer van elektriciteitsnetten en gasnetten en heeft geen betrekking op warmtenetten.

het beheer van respectievelijk elektriciteits- en gasnetten, vormen deze markten relevante productmarkten voor de beoordeling van de transactie.¹³⁹

155. Gezien het feit dat elk distributienet een afzonderlijke relevante geografische markt vormt, overlappen de activiteiten van de Partijen elkaar niet en zou de concentratie daarom geen aanleiding geven tot een horizontaal “betrokken” markt. Niettemin heeft het auditoraat – op basis van de structuur van de markt – het hypothetische scenario van een vermindering van de concurrentie *om* de markten voor het beheer van elektriciteits- en gasnetten onderzocht teneinde na te gaan of deze verminderde concurrentie om de markten mogelijke schade zou kunnen toebrengen aan consumenten.¹⁴⁰

156. **Het College** deelt de uiteindelijke conclusie van de Auditeur dat er geen overlap is tussen de activiteiten van de partijen en daardoor ook geen betrokken markt in de zin van het Koninklijk Besluit van 30 augustus 2013 betreffende het aanmelden van de concentraties van ondernemingen bedoeld in artikel IV. 10 WER (Afdeling 6). Zoals de partijen aangeven in hun aanmelding is er geen geografische overlap tussen de activiteiten van de partijen die elk een monopolie hebben in hun respectievelijke werkgebieden.¹⁴¹ Meer bepaald, hoewel de partijen dus ieder actief zijn op de markten voor (1) het beheer van elektriciteitsnetten, (2) het beheer van gasnetten, (3) warmtenetten en (4) openbare verlichting, is ieder actief in zijn eigen werkgebied in elk van deze markten waardoor er geen overlap is tussen de partijen en waardoor er ook geen horizontaal betrokken markten zijn.

157. **Het College** deelt de analyse van de Auditeur dat er niettemin een concurrentie *om* de markt kan bestaan die echter zeer beperkt is en slechts om de 18 jaar ontstaat wanneer het samenwerkingsakkoord ten einde is en wanneer de gemeenten in principe kunnen overstappen naar een andere van DNB. Dit aspect wordt verder in de concurrentiële analyse behandeld.

VI. Concurrentiële analyse

VI.1 Inleiding

158. De concentratie betreft een horizontale concentratie tussen twee distributienetbeheerders, die echter actief zijn op verschillende geografische markten.

159. Volgens de richtsnoeren van de Europese Commissie zijn er twee belangrijke manieren waarop horizontale concentraties de daadwerkelijke mededinging op significante wijze kunnen belemmeren, met name door het in het leven roepen of versterken van een machtspositie:

- doordat zij belangrijke concurrentiedruk op één of meer ondernemingen wegnemen, hetgeen vervolgens zou leiden tot een grotere marktmacht, zonder dat daarvoor coördinatie van marktgedrag nodig is (niet-gecoördineerde of unilaterale effecten);

¹³⁹ Aanmeldingsformulier, randnrs. 164-176 en 210-213; BMA 12 december 2018, beslissing BMA-2018-CC-38, Iveg/IMEA/INTEGAN-FLUVIUS ANTWERPEN, randnrs. 145-149, pgs. 27-28.

¹⁴⁰ In lijn met de recentste Europese Commissie rechtspraak. Zie o.a. EC 17 september 2019, nr. M.8870, E.ON/INNOGY, randnr. 222 e.v. De auditeur heeft geen mogelijk vergelijkbaar scenario geïdentificeerd voor de markten voor warmtenetten en voor openbaar verlichting:

- Lokale warmtenetten: deze sector is vooralsnog klein, groeiend en niet gereguleerd. Zowel private als publieke spelers zijn actief op deze markten en kunnen beide de initiatief nemen om een warmtenet-project op te starten en uit te baten.
- Openbare verlichting: de investeringen in de openbare verlichting worden volledig gesubsidieerd door de overheid (op verschillende niveau's). Er speelt dus geen concurrentie op vlak van prijzen. Daarnaast wordt de kwaliteit geregeld op het gewestelijke niveau via het Vlaamse project om alle openbare verlichting tegen 2030 te verleden. Zie voor verdere inlichtingen: <https://nextgenbelgium.be/nl/project/verleiding-openbare-verlichting>.

¹⁴¹ Aanmeldingsformulier, randnrs. 210-213.

- doordat zij de aard van de mededinging zodanig veranderen dat ondernemingen die voorheen hun gedragingen op de markt niet coördineerden, nu in significante mate sterker geneigd zijn hun marktgedrag te coördineren en de prijzen te verhogen of de daadwerkelijke mededinging op andere wijze te belemmeren. Een concentratie kan coördinatie ook eenvoudiger, stabiel en doeltreffender maken voor ondernemingen die al voor de overname coördineerden (gecoördineerde effecten).¹⁴²

160. In het algemeen kunnen niet-gecoördineerde (of unilaterale) horizontale effecten ontstaan wanneer, als gevolg van de concentratie en een daaruit volgende verminderde concurrentiedruk, de partijen na de concentratie de prikkel en het vermogen hebben om de prijzen te verhogen en/of kwaliteit te verminderen zonder dat er daarvoor een coördinatie met andere concurrenten nodig zou zijn.¹⁴³ Bovendien kunnen, als gevolg van de verminderde concurrentiedruk, andere marktspelers, die niet betrokken zijn bij de concentratie, het op hun beurt voordelig vinden om hun prijzen te verhogen en/of kwaliteit te verminderen, met als gevolg dat er zich aanzienlijke prijsverhogingen en/of kwaliteitsverminderingen over de gehele markt kunnen voordoen. Hieronder wordt onderzocht of dergelijke niet-gecoördineerde horizontale gevolgen zich ten gevolge van de concentratie op de markten voor het beheer van gas- en elektriciteitsnetten.

161. Gecoördineerde effecten kunnen zich voordoen wanneer, als gevolg van de concentratie, de aard van de mededinging zodanig verandert dat de ondernemingen het economisch verkieslijk achten op de markt op een duurzame wijze dezelfde gedragingen te vertonen om hun producten tegen hogere prijzen te verkopen.¹⁴⁴ Coördinatie is waarschijnlijker op markten waar het relatief gemakkelijk is om tot een wederzijds begrip van de coördinatievoorwaarden te komen. Bovendien moet aan drie voorwaarden worden voldaan om tot een duurzame coördinatie te komen: (i) de coördinerende ondernemingen moeten in voldoende mate kunnen controleren of de coördinatievoorwaarden worden nageleefd; (ii) er moet een of ander geloofwaardig disciplineringsmechanisme zijn dat kan worden toegepast indien afwijkend gedrag wordt vastgesteld; en (iii) de reacties van ondernemingen die niet aan de coördinatie deelnemen, zoals potentiële of toekomstige concurrenten, en de reacties van afnemers mogen de resultaten van de coördinatie niet in het gedrang kunnen brengen. Hieronder wordt onderzocht of dergelijke niet-gecoördineerde horizontale gevolgen zich ten gevolge van de concentratie mogelijks bewerkstelligen.

162. **Het college** merkt op dat de aangemelde transactie een bijzonder karakter heeft, in de zin dat de concentratie ondernemingen betreft die als niet-overlappende natuurlijke monopolisten actief zijn op een sterk gereguleerde markt. Hoewel elke distributienetbeheerder een rechtspersoon¹⁴⁵ en dus een onderneming in de zin van artikel 1.1 van het Wetboek Economisch Recht vormt, zijn de activiteiten van die rechtspersonen in hoge mate aan regulering onderworpen, op grond waarvan bepaald wordt hoe de betreffende rechtspersoon zich concurrentieel dient te gedragen. Zo dient een distributienetbeheerder onder meer feitelijk en juridisch onafhankelijk te zijn van leveranciers en aanbieders van energiediensten¹⁴⁶ en mag een distributienetbeheerder geen eigen energieproductie- of leveringsactiviteiten ontplooiën.¹⁴⁷ Dit regulerend kader heeft tot doel te garanderen dat

¹⁴² Europese Commissie, *Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (2004/C 31/03)*, hierna "Richtsnoeren horizontale fusies", §22.

¹⁴³ Europese Commissie, *Richtsnoeren horizontale fusies*, §24 e.v.

¹⁴⁴ *Ibid.*, §39.

¹⁴⁵ Artikel 4.1.1. Energiedecreet.

¹⁴⁶ Artikel 4.1.4, §2, 4^e Energiedecreet.

¹⁴⁷ Artikel 4.1.7 en 4.1.8., §1 Energiedecreet – tenzij om aan decretale openbare dienstverplichtingen te voldoen en om in eigen energie te voorzien.

verschillende aanbieders van energieproducten een gelijke toegang tot het distributienetwerk kunnen hebben.¹⁴⁸ Als gevolg daarvan wordt de werking alsmede de prikkels om zich efficiënt te gedragen als beheerder van toegang tot het distributienet in belangrijke mate bepaald door de decreetgever zelf veeleer dan door de klassieke werking van vraag en aanbod. Als zodanig is de ruimte voor het stellen van volledig autonoom marktgedrag beperkt. De concurrentiële analyse die hieronder wordt doorgevoerd, dient noodzakelijkerwijze rekening te houden met deze specifieke situatie.

VI.2 Unilaterale effecten

VI.2.1 Inleiding

163. Een horizontale concentratie kan unilaterale effecten of niet-gecoördineerde effecten veroorzaken wanneer zij de fusieonderneming in staat stelt om marktmacht op te bouwen of te versterken. De Commissie definieert marktmacht in de richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale concentraties als: *“de mogelijkheid voor een of meer ondernemingen om op winstvergrotenende wijze de prijzen te verhogen, de productie te verlagen, de keuze aan producten of diensten te verkleinen, de kwaliteit van producten of diensten te verlagen, innovatie af te remmen of op andere wijze de krachtlijnen van de concurrentie te beïnvloeden.”*¹⁴⁹ Unilaterale effecten kunnen ook resulteren in de oprichting of versterking van een dominante positie, waardoor het bedrijf een onafhankelijk gedrag kan vertonen, in een aanzienlijke mate, ten opzichte van elke concurrentiedruk.

164. De waarschijnlijkheid en omvang van unilaterale effecten hangt af van de marktmacht van de gecombineerde entiteit, het belang van de overblijvende concurrentie en de algehele concurrentiedynamiek op de relevante markten na de transactie.

165. Zoals reeds hierboven vermeld¹⁵⁰, overlappen de geografische activiteiten van de Partijen elkaar niet en zou de concentratie daarom geen aanleiding geven tot een horizontaal betrokken markt. Het auditoraat acht het echter nuttig om het hypothetische scenario van een vermindering van de concurrentie om de markten voor het beheer van elektriciteits- en aardgasnetten te onderzoeken, gezien de concentratie op dat vlak toch mogelijke schade zou kunnen toebrengen aan consumenten.

VI.2.2 Standpunt aanmeldende partijen

166. De fusie van de twee distributienetbeheerders, Gaselwest en Fluvius West, kadert in de beleidsopatie van de Vlaamse regering om de organisatie van het distributienetbeheer te vereenvoudigen. Dit moet leiden tot (i) meer transparantie ten voordele van de eindklanten en (ii) een vermindering van het aantal beheersmandaten binnen de nieuwe entiteit “Fluvius West”. Bovendien toont de voltooiing van deze transactie de bereidheid en het engagement van de distributienetbeheerders om de voorwaarden en de *ratio legis* van het Energiedecreet na te leven.¹⁵¹

167. De aanmeldende partijen benadrukken dat deze fusie niet iets is wat gemeenten “overkomt”. Als aandeelhouders hebben ze er uiteindelijk zelf voor gekozen om deel uit te maken van het fusieverhaal van Fluvius West.¹⁵²

168. Het bestaande wettelijke en reglementaire kader in Vlaanderen sluit in zeer belangrijke mate elke vorm van concurrentie om de markt uit ten aanzien van de gemeenten. Dit onder meer omwille van

¹⁴⁸ Artikel 4.1.18 Energiedecreet.

¹⁴⁹ Europese Commissie, *Richtsnoeren horizontale fusies*, §8.

¹⁵⁰ *Supra*, randnr. 155.

¹⁵¹ Aanmeldingsformulier, randnrs. 220-230.

¹⁵² *Ibid.*

het feit dat er in Vlaanderen slechts één werkmaatschappij overblijft, namelijk Fluvius, die instaat voor de operationele taken van de DNB's. Bovendien blijven de *ex ante* voorschriften van de VREG inzake prijsstelling en kwaliteitscontrole ook na de transactie van toepassing.¹⁵³

169. Aanmeldende partijen wijzen erop dat DNB's over het algemeen onvoldoende met elkaar concurreren om door gemeenten te worden aangewezen, wat zou neerkomen op een aanzienlijke beperking van de mededinging. De beperkte concurrentie die zou kunnen ontstaan door verschillen in beleggings- en dividendbeleid wordt verder beperkt door het feit dat gemeenten ook aandeelhouder zijn van de DNB's die zij aanwijzen. Daarnaast is er de zeer ingewikkelde uittredingsprocedure, die het voor gemeenten erg moeilijk maakt om zich bij een andere DNB aan te sluiten. Dit zorgt ervoor dat dit in de praktijk bijna nooit gebeurt.¹⁵⁴

170. Het aantal gemeenten in het midden van het gebied van een DNB en die volledig geïsoleerd zullen zijn door de fusie, is beperkt. Het betreft de gemeenten Alveringem, Deerlijk, Diksmuide, Harelbeke, Houthulst, Ingelmunster, Izegem, Koekelare, Kortemark, Kortrijk, Kurne, Ledegem, Lendeledede, Loringe, Menen, Meulebeke, Moorslede, Nieuwpoort, Oostrozebeke, Staden, Veurne, Waregem, Wervik, Wevelgem, Wielsbeke en Zwevegem.¹⁵⁵

171. De aanmeldende partij is van mening dat de omvang van Fluvius West echter te beperkt is om een impact te hebben op de heersende dynamiek tussen de distributienetbeheerders enerzijds en tussen de distributienetbeheerders en de exploitatiemaatschappij Fluvius anderzijds. De VREG kan immers benchmark-oefeningen uitvoeren in het kader van de tariefmethodologie en kwaliteitscontrole om de concurrentiële dynamiek tussen DNB's te evalueren.¹⁵⁶

172. Om deze redenen is de aanmeldende partij van oordeel dat de distributienetbeheerders na de transactie zullen blijven opereren in een sterk gereguleerde omgeving, met passende prijs- en kwaliteitsprijkkels, en dat de transactie niet zal leiden tot niet-gecoördineerde effecten op lokale markten voor toegang tot het elektriciteitsnetwerk.¹⁵⁷

VI.2.3 Onderzoek

VI.2.3.a Inleiding

173. De vraag die hier beantwoord moet worden, is of deze concentratie unilaterale gevolgen kan teweegbrengen wat betreft de concurrentie *om* de markten voor het beheer van elektriciteits- en gasnetten. Zo moet onderzocht worden of in de aanloop naar het einde van het bestaande samenwerkingsakkoord, en vlak voor de start van een nieuwe beheersperiode, de verschillende DNB's al dan niet onderling (kunnen) concurreren. Met andere woorden, in welke mate concurrentiële parameters zoals kwaliteit, investeringsintensiteit, tarifiering, enz. worden beïnvloed door het eindige karakter van de samenwerkingsakkoorden.

174. In Vlaanderen organiseren de gemeenten het beheer van distributienetwerken door middel van beheersoverdrachten aan distributienetbeheerders om gas- en elektriciteitsnetwerken te ontplooiën, uit te baten en onderhouden op hun grondgebied voor periodes van maximaal 18 opeenvolgende jaren (met de mogelijkheid tot verlenging).

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

175. Er dient meer toelichting te worden verschaft wat betreft het begrip “concurrentie” in relatie tot natuurlijke (en wettelijke) monopolies. Indien er sprake is van een natuurlijk monopolie kan een monopolist de welvaartsmaximaliserende output tegen lagere totale kosten (efficiënter) voortbrengen dan dat meerdere concurrerende ondernemingen dit zouden kunnen.¹⁵⁸ In het geval van DNB’s, die zich kenmerken als lokale natuurlijke monopolies, geniet het met andere woorden de voorkeur om het aantal aanbieders te beperken tot één operator, aangezien dit leidt tot toegenomen efficiëntie ten opzichte van de situatie waarbij meerdere kleinere DNB’s actief zouden zijn in hetzelfde gebied.¹⁵⁹ In het geval van DNB’s, die zich kenmerken als lokale natuurlijke monopolies, geniet het met andere woorden de voorkeur om het aantal aanbieders te beperken tot één operator, aangezien dit leidt tot toegenomen efficiëntie ten opzichte van de situatie waarbij meerdere kleinere DNB’s actief zouden zijn in hetzelfde gebied.¹⁶⁰

176. Het gevaar van een natuurlijk monopolie schuilt echter in het verdwijnen van de prikkel om zo efficiënt mogelijk te opereren.¹⁶¹ Vertaald naar onderhavig dossier moet nagegaan worden in welke mate de verschillende DNB’s onderling – ondanks het feit dat zij tijdelijke natuurlijke monopolies vormen en dus effectief niet rechtstreeks met elkaar in concurrentie zijn – prikkels uitoefenen om de meest efficiënte DNB te zijn. Om hierop een antwoord te kunnen bieden, moet het volgende worden nagegaan:

- De impact op de concurrentiële dynamiek tussen de overblijvende DNB’s; met andere woorden, voor welke diensten en op welke manier DNB’s met elkaar effectief kunnen concurreren om de markt (afdeling VI.2.3.b);
- De impact op de keuzemogelijkheden van de verschillende gemeenten op de grondgebieden van Gaselwest en Fluvius West; met andere woorden, welke DNB’s met elkaar kunnen concurreren om de markt (afdeling VI.2.3.c).

VI.2.3.b Impact op de concurrentiële dynamiek tussen de overblijvende DNB’s

177. Om de impact van de concentratie op de concurrentiële dynamiek tussen de overblijvende DNB’s te beoordelen, worden de gevolgen van de concentratie op de mogelijke concurrentiële parameters waarover de DNB’s beschikken onderzocht. Deze parameters zijn de prijs (het distributienettarief) en de kwaliteit van de dienstverlening, het investeringsbeleid en de dividendpolitiek. Deze verschillende aspecten worden hierna behandeld.

i) Diensten/activiteiten waarvoor DNB’s nog met elkaar concurreren

178. Alvorens de verschillende concurrentiële parameters te behandelen merkt de auditeur op dat het bestaande wettelijke en reglementaire kader in Vlaanderen in zeer belangrijke mate elke vorm van concurrentie om de markt uitsluit ten aanzien van de gemeenten. Dit is met name te wijten aan het feit dat er in Vlaanderen slechts één werkmaatschappij overblijft, namelijk Fluvius, die instaat voor de operationele taken van de DNB’s. Zoals hogerop reeds aangegeven, kunnen distributienetbeheerders voor de exploitatie van het distributienet en de uitvoering van openbare dienstverplichtingen immers

¹⁵⁸ M. MOSCA, “On the origins of the concept of natural monopoly: Economies of scale and competition”, *European Journal of the History of Economic Thought*, juni 2008, pg. 317.

¹⁵⁹ Europese Commissie, *DG Competition Report on energy sector inquiry*, SEC(2006)1724, 10 January 2007, pg. 49. https://competition-policy.ec.europa.eu/sectors/energy-environment/sector-inquiry-energy-2005_en.

¹⁶⁰ Europese Commissie, *DG Competition Report on energy sector inquiry*, SEC(2006)1724, 10 January 2007, pg. 49. https://competition-policy.ec.europa.eu/sectors/energy-environment/sector-inquiry-energy-2005_en.

¹⁶¹ *ibid.*

een beroep doen op een aparte rechtspersoon, een ‘werkmaatschappij’ genoemd. Sedert 2019 is er slechts één werkmaatschappij actief in Vlaanderen, namelijk Fluvius.

179. Van de 11 opdrachthoudende verenigingen van Fluvius zijn er 10 aangesteld als DNB voor de 100% gereguleerde activiteiten elektriciteit- en gasdistributie, waaronder ook Gaselwest en Fluvius West.¹⁶² Concreet houdt dit in dat het feitelijke netbeheer (waaronder aansluitingen voorzien, storingen verhelpen en premie-aanvragen behandelen) niet door de DNB’s zelf, maar door de werkmaatschappij Fluvius wordt uitgevoerd. Minstens wat de uitbestede taken betreft, zullen de DNB’s zich niet van elkaar kunnen onderscheiden.

180. Zo blijft het aantal taken waar de rol van de DNB in de praktijk nog belangrijk is heel beperkt, zoals ook bevestigd wordt door het antwoord van de VREG, waarbij de taken van de DNB’s zich beperken tot: het investeringsbeleid voor de netten, de strategie omtrent het dividendbeleid en adviesverlening aan zowel de VREG als de werkmaatschappij.¹⁶³

181. De vraag is of er naast de tariefmethodologie die leidt tot het distributienettarief per DNB (zie *infra*), en de sterke kwaliteitsregulering (zie *infra*), er voor een DNB nog ruimte overblijft om zich te onderscheiden op het vlak van onder meer haar investeringsbeleid en dividendpolitiek.

182. Elke DNB beslist zelf over de uit te voeren investeringen aan het distributienet. Een DNB zal normaal echter niet zelf beslissen om bijvoorbeeld innoverende projecten op te zetten; dit zou eerder door Fluvius aangestuurd worden.¹⁶⁴ Een DNB kan wel zelf beslissen om eerder nu, in plaats van over vijf jaar, bepaalde infrastructuur aan te leggen of te vernieuwen, dan wel om een investering uit te stellen. Dit laatste kan echter alleen als de aanleg of vernieuwing niet dringend is (de VREG monitort ook de kwaliteit van het net).¹⁶⁵

183. De dividendpolitiek van de DNB wordt eveneens door de DNB zelf beslist, doch door de sterke regulering en de tariefmethodologie zijn ook hier geen grote verschillen te behalen. Bovendien streeft Fluvius er vooraf naar (als unieke werkmaatschappij voor alle Vlaamse DNB’s sinds 2019) de verwachte dividenden op niet discriminerende wijze aan de gemeenten uit te keren.¹⁶⁶

ii) Ex ante regulering van de VREG inzake tarifiering en kwaliteitscontrole

184. Naast het beperkt overblijvende takenpakket van de DNB’s moet ook verwezen worden naar de *ex ante* regulering door de VREG, onder meer inzake tarifiering en kwaliteitscontrole. Op het vlak van prijs (distributienettarieven) en kwaliteit opereren de DNB’s in een sterk door de overheid gereguleerde en gecontroleerde context, waarin alle netgebruikers (i.e. energieleveranciers en -producenten) gelijk behandeld dienen te worden door de DNB’s.

185. Zoals de VREG in haar antwoord erop wijst, bestaan er niet veel verschillen in efficiëntie tussen de DNB’s doordat i) ze operationeel alleen een beroep doen op dezelfde werkmaatschappij (zie *supra*) en ii) de tarieven en de kwaliteit van de distributie jaarlijks door de VREG wordt vergeleken en

¹⁶² Aanmeldingsformulier, randnr. 135.

¹⁶³ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI, vraag 3.

¹⁶⁴ Zo is het Fluvius die voor de vervanging bij alle Vlaamse afnemers van de klassieke gas- en elektriciteitsmeters door een digitale meter zorgt. Zie website van de Vlaamse Overheid over de digitale meter, <https://www.vlaanderen.be/bouwen-wonen-en-energie/elektriciteit-en-aardgas/digitale-meter>.

¹⁶⁵ VREG, *Tariefmethodologie voor distributie elektriciteit en aardgas gedurende de reguleringsperiode 2025-2028*, 21 juni 2024, randnr. 121.

¹⁶⁶ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI, vraag 9. De VVSG heeft daarbij aangegeven dat de nieuwe tariefmethodologie (geïntroduceerd in 2021 en vernieuwd voor de reguleringsperiode 2025-2028) van de VREG de dividenden “fors [doet] dalen”. Zie VVSG, *Nieuwe energienettarieven nefast voor lokale financiën*, juli 2021, <https://www.vvsg.be/nieuws/nieuwe-energienettarieven-nefast-voor-lokale-financien>.

gerapporteerd.¹⁶⁷ De tariefmethodologie omvat de regels, de rapporteringen en de berekeningsmethode waarmee de tarieven voor elektriciteits- en gasdistributie worden bepaald binnen het Vlaamse Gewest. Deze regels worden toegepast door de elektriciteits- en gasdistributienetbeheerders die door de VREG aangewezen zijn.¹⁶⁸

186. De VREG heeft onlangs een nieuwe tariefmethodologie aangenomen voor de reguleringsperiode 2025-2028.¹⁶⁹

187. Eerst wordt het inkomstenplafond door de VREG gebaseerd op een maatstafregulering die *“de kostenevolutie van de individuele distributienetbeheerder in de afgelopen jaren vergelijkt met de gemiddelde evolutie van de sector in zijn geheel”*.¹⁷⁰ Zelfs al zijn er geen duidelijke en sterk waarneembare verschillen tussen de DNB’s, dan nog kan de aanwezigheid van meerdere spelers op de markt de bedrijfsvoering scherp houden en een prikkel vormen om de meest efficiënte speler, althans niet de meest inefficiënte speler, op de markt te zijn. Deze benchmarking vormt op zich geen ‘directe concurrentie’, maar wel een prikkel om bedrijfsefficiënties te realiseren.

188. Bovendien schept de tariefmethodologie een bijkomende prikkel voor efficiëntiewinsten op basis van de zogenaamde *“frontier shift”*. In de woorden van de VREG, *“[d]e ‘frontier shift’ weerspiegelt de productiviteitsverbeteringen die de meest efficiënte ondernemingen kunnen bereiken, vnl. door technologische vooruitgang. De VREG acht deze bijkomende efficiëntieprikkel nodig aangezien alle aardgas- en elektriciteitsdistributienetbeheerders in Vlaanderen voor het operationeel beheer een beroep doen op dezelfde werkmaatschappij, Fluvius System Operator cv”*.¹⁷¹

189. De rol van de VREG is daarbij niet te onderschatten.¹⁷² De VREG is namelijk van oordeel dat een economische regulering noodzakelijk is waarin DNB’s een duidelijke prikkel hebben voor een kostenefficiënte bedrijfsvoering. De VREG wenst de tariefmethodologie voor DNB’s uit te bouwen vanuit het ideaal van een zuivere inkomstenregulering. De VREG gaat daarvoor uit van drie types kosten: (i) exogene kosten, (ii) endogene kosten en (iii) overige kosten.¹⁷³

190. Samengevat kunnen deze drie types kosten van de DNB’s als volgt worden voorgesteld:

Kosten van de DNB’s		
Exogene kosten	Endogene kosten	Overige kosten
Voor rekening van de DNB’s	Verrekening naar distributienettarieven via inkomstenregulering	Voor rekening van de DNB’s

¹⁶⁷ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI, vraag 3.

¹⁶⁸ *Ibidem*, vraag 3.

¹⁶⁹ VREG, Beslissing van 21 juni 2024 met betrekking tot het vaststellen van de tariefmethodologie voor distributie elektriciteit en aardgas gedurende de reguleringsperiode 2025-2028, nr. BESL-2024-41, https://www.vreg.be/sites/default/files/Tariefmethodologie/2025-2028/besl-2024-41_tariefmethodologie_2025-2028.pdf.

¹⁷⁰ VREG, *Tariefmethodologie voor distributie elektriciteit en aardgas gedurende de reguleringsperiode 2025-2028*, 21 juni 2024 randnr. 19, https://www.vreg.be/sites/default/files/Tariefmethodologie/2025-2028/tariefmethodologie_reguleringsperiode_2025-2028.pdf.

¹⁷¹ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI, vraag 3; VREG, *Tariefmethodologie voor distributie elektriciteit en aardgas gedurende de reguleringsperiode 2025-2028*, 21 juni 2024, randnr. 20.

¹⁷² *Supra* randnrs. 35-39.

¹⁷³ VREG, *Tariefmethodologie voor distributie elektriciteit en aardgas gedurende de reguleringsperiode 2025-2028*, 21 juni 2024, randnrs. 22-27.

191. De VREG zal op basis van het onderscheid tussen bovenvermelde kosten een toegelaten inkomen uit periodieke distributienettarieven bepalen per DNB en per jaar van de reguleringsperiode. De DNB zal het gehele toegelaten inkomen vervolgens omzetten in een tariefvoorstel voor periodieke distributienettarieven. De tarieven die DNB's aan deze energieleveranciers aanrekenen voor het gebruik van het energie- of distributienet worden dus vooraf goedgekeurd door de VREG.

192. Tenslotte zou een DNB, onder druk van zijn aandeelhouders, kunnen kiezen voor winstmaximalisatie ten koste van de kwaliteit van zijn dienstverlening, met name door te besparen op ogenschijnlijk weinig essentiële kosten zoals bijvoorbeeld kosten gerelateerd aan interacties met de klanten. De VREG heeft daarom een kwaliteitsprikkel in de tariefmethodologie geïntroduceerd die dergelijke besparingen ontmoedigt op basis van zes kwaliteitsindicatoren. Het is een bonus/malus systeem waarbij de VREG de prestaties van de DNB's opvolgt op het vlak van stroomonderbrekingen, laattijdige aansluitingen, tijdige communicatie van meetgegevens, tijdig oplossen van geblokkeerde toegangspunten, inspanningen van de DNB's met betrekking tot klantentevredenheid en het ontwikkelen van innovatieve projecten met het oog op de energietransitie.¹⁷⁴ Op basis van hun onderliggende resultaten zullen ze dan later meer of minder inkomsten uit distributienettarieven ontvangen.

193. Hieruit vloeit voort dat de tariefmethodologie niet-discriminatoir is en niet zal wijzigen door een concentratie tussen DNB's.¹⁷⁵ De VREG geeft wel aan dat een fusie tussen DNB's een invloed kan hebben op de "periodieke" distributienettarieven, omdat deze tarieven "uniform (moeten) zijn voor het gehele netgebied". Volgens de VREG is het op dit moment nog niet mogelijk om deze tarieven te becijferen aangezien het toegelaten inkomen voor de Vlaamse DNB's voor 2025 nog moeten worden vastgesteld. De VREG merkt wel op dat het "niet weg[neemt] dat de toekomstige [periodieke] distributienettarieven het resultaat zijn van de toepassing van de tariefmethodologie".¹⁷⁶

194. De benchmarking die de VREG uitvoert op het vlak van efficiëntie tussen de DNB's gebruikt daarnaast de aanwezigheid van meerdere spelers op de markt om de bedrijfsvoering scherp te houden en de prikkel om de minder efficiënte spelers te ontmoedigen om de meest inefficiënte speler op de markt te worden. Een DNB die zijn wettelijke taken niet goed vervult, kan ook door de VREG bestraft worden via de intrekking van het mandaat om als DNB te handelen.¹⁷⁷ Om die reden kan gesteld worden dat de aanwezigheid van verschillende DNB's, ondanks hun beperkte rechtstreekse invloed op elkaar, wel nog kan leiden tot algemeen betere prestaties in de markt.

iii) Conclusie

195. Wat de concurrentie om de markt tussen DNB's ten aanzien van de gemeenten betreft, kan geconcludeerd worden dat deze in het Vlaams Gewest op dit ogenblik onder de huidige regelgeving reeds beperkt is omwille van de volgende argumenten. Ten eerste wordt een groot aandeel van het takenpakket van de DNB's uitbesteed aan de enige overblijvende werkmaatschappij, Fluvius. Ten tweede zijn de belangrijkste parameters waarop een DNB kan concurreren, namelijk tarieven en kwaliteit, *ex ante* gereguleerd door de VREG. Ten derde leidt de organisatie van het regelgevend kader ook tot het bestaan van weinig concurrentie wat betreft de weinige taken die overblijven (zoals investerings- en dividendbeleid) voor de DNB.

¹⁷⁴ VREG, *Tariefmethodologie voor distributie elektriciteit en aardgas gedurende de reguleringsperiode 2025-2028*, 21 juni 2024, randnr. 121.

¹⁷⁵ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI, vraag 3.

¹⁷⁶ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI, vraag 3.

¹⁷⁷ Energiedecreet, artikel 4.1.4.

VI.2.3.c Impact op de keuzemogelijkheden van de verschillende gemeenten op de grondgebieden van Gaselwest en Fluvius West

196. De vraag stelt zich of gemeenten nog voldoende keuze hebben om voor een DNB te kiezen op het moment dat ze deze keuze kunnen maken.

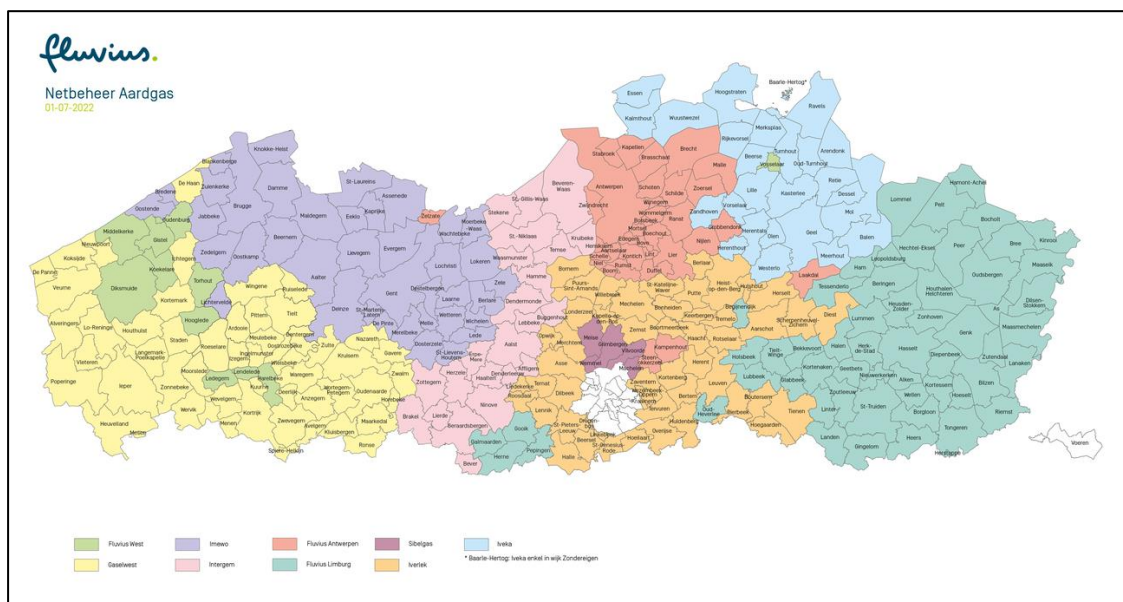
i) Energiebeleid

197. Zoals hierboven reeds aangehaald¹⁷⁸, worden de markten voor het beheer van elektriciteits- en gasnetten sterk gereguleerd. Zowel de VREG¹⁷⁹ als ENGIE¹⁸⁰ geven in hun antwoorden op het verzoek om inlichtingen aan dat de transactie de keuzemogelijkheid op vlak van DNB's voor gemeentes beperkt, en wijzen er verder op dat de impact op de positie van de overige DNB's uiteindelijk niet zozeer uit de voorgenomen concentratie volgt, maar grotendeels uit het gevoerde energiebeleid door het Vlaamse Gewest. Zoals hierboven beschreven¹⁸¹, moeten op grond van het Energiedecreet de distributienetgebieden aaneensluitend zijn voor zowel gas- als elektriciteitsdistributie met een minimum van 200.000 afnemers.

198. Gelet op het Energiedecreet moeten er sowieso gebiedsuitwisselingen plaatsvinden om te komen tot aaneensluitende gebieden voor de DNB's Gaselwest en Fluvius West, en om in sommige gemeenten te komen tot één enkele DNB voor zowel elektriciteits- als gasdistributie. Volgens de VREG opteerden Gaselwest en Fluvius West ervoor om te fuseren om deze beleidsdoelstelling te bereiken.¹⁸²

199. Op dit ogenblik vormt de Vlaamse kaart van netbeheerders een lappendeken, waarbij elf DNB's als opdrachthoudende verenigingen voor gas en elektriciteit optreden.

200. De volgende kaarten tonen de huidige situatie (2022) voor de gas- en elektriciteitsnetten in Vlaanderen:



Bron: website Fluvius, https://over.fluvius.be/sites/fluvius/files/styles/max_1300x1300/public/2023-10/fluvius-dnb-lectriciteitsnetbeheer.png?itok=AYy21aol.

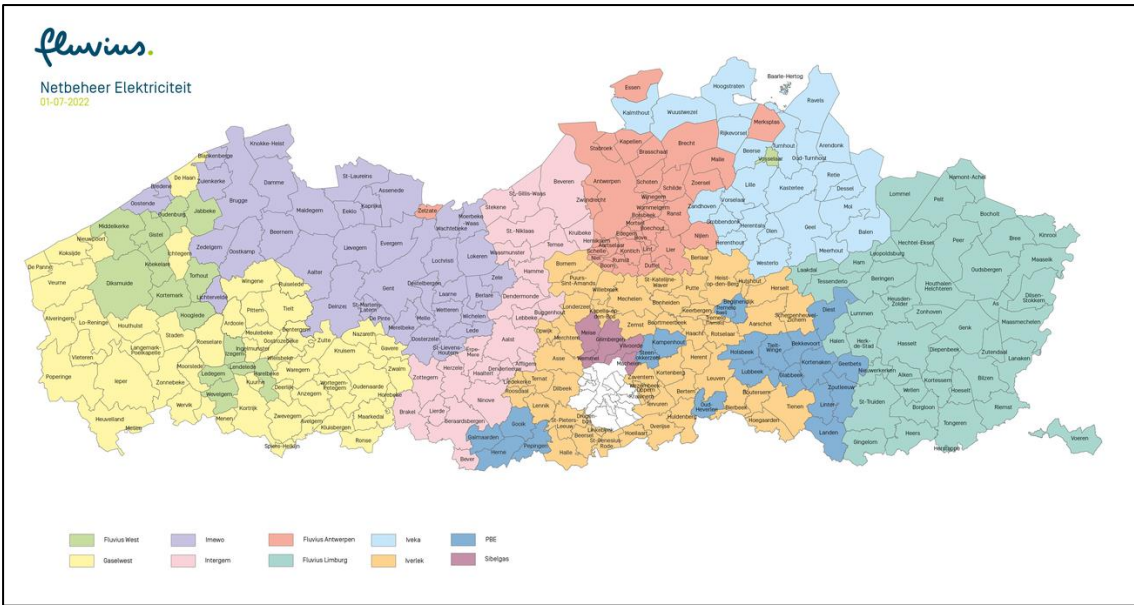
¹⁷⁸ *Supra*, afdeling IV.1.1.

¹⁷⁹ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI, vraag 2.

¹⁸⁰ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, A. Engie, 20241009 Antwoord op VOI, vraag 2.

¹⁸¹ *Supra*, IV.1.1.

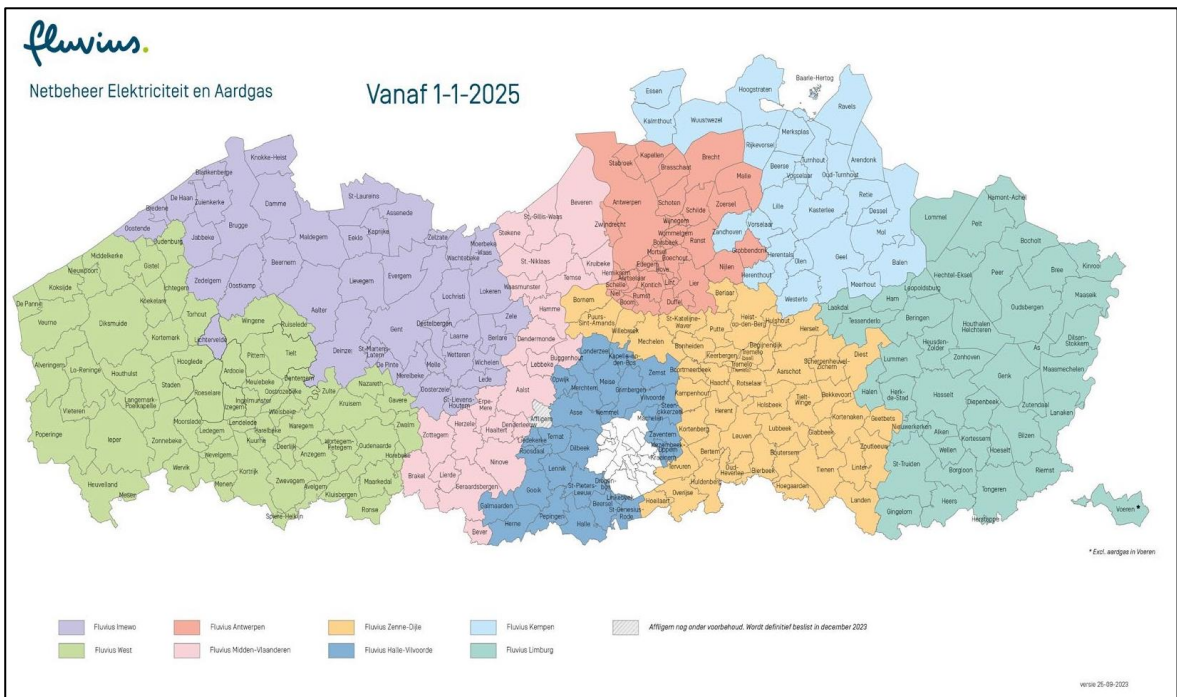
¹⁸² Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 2. Regulator (VREG), 20241009 Antwoord op VOI, vraag 2.



Bron: website Fluvius, https://over.fluvius.be/sites/fluvius/files/styles/max_1300x1300/public/2023-10/fluvius-dnb-elektriciteitsnetbeheer.png?itok=AYy21aol.

201. De beleidskeuze van de Vlaamse Regering naar meer aaneengesloten distributienetgebieden (verplichting aaneensluitend netgebied) en één enkele DNB voor zowel elektriciteit als gas heeft dan ook tot gevolg dat voor sommige gemeenten de mogelijkheid om over te schakelen naar een andere DNB (verder) wordt bemoeilijkt, zeker voor deze gemeenten die zich midden in het werkingsgebied van een bestaande DNB bevinden.

202. Het volgende beeld toont de voorgenomen situatie vanaf januari 2025:



Bron: Aanmeldingsformulier, p. 61.

203. Deze Vlaamse beleidskeuze zal de mogelijkheid tot de vorming van 'lappendekens' ongedaan maken, echter zonder aan de lokale autonomie van de gemeenten te raken. Gemeenten kunnen

verschillende opties overwegen om te komen tot aaneensluitende gebieden, en om (in sommige gemeenten) te komen tot één enkele netbeheerder voor zowel elektriciteits- als gasdistributie: gebiedsuitwisseling, een fusie, de oprichting van een eigen DNB, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten.

ii) Switch-mogelijkheden

204. Met betrekking tot de marktwerking is het wettelijk voorzien dat gemeenten die aangesloten zijn bij een DNB elke 18 jaar van DNB kunnen wisselen (Artikel 422 Decreet Lokaal Bestuur). Hierbij dient aangegeven te worden dat de precieze bewoording bepaalt dat de wettelijk voorziene termijn niet meer dan 18 jaar mag bedragen, waardoor een kortere termijn in principe mogelijk is (Artikel 418 en 422 Decreet Lokaal Bestuur). Na afloop van de statutaire duurtijd kan de opdrachthoudende vereniging opeenvolgende keren worden verlengd, telkens voor een maximumtermijn van 18 jaar.

205. Zoals hoger vermeld, lijkt de keuze van de wetgever voor een termijn van 18 jaar die de legislatuur van zes jaar van de verkozenen bij Belgische gemeenteraadsverkiezingen ruimschoots overstijgt, te zijn ingegeven door de noodzaak aan het inbouwen van voldoende stabiliteit. Een termijn van 18 jaar (i.e. 3 keer een legislatuur) voor distributienetbeheer maakt het mogelijk om zonder “politieke” overwegingen, bepaalde intergemeentelijke doelstellingen waar te maken. Aldus heeft de wetgever het onmogelijk gemaakt dat bij elke nieuwe legislatuur een nieuwe DNB wordt gekozen. Dit houdt eveneens in dat een verbod bestaat op uittreding door een deelnemer omdat het concept van het intergemeentelijk samenwerkingsverband in het gedrang zou komen wanneer één of meerdere gemeenten halverwege de duurtijd afhaken.

206. Toch bestaan er bepaalde uitzonderingen op het principiële verbod op uittreding:

- Uittreding ingevolge gebiedsuitwisseling is mogelijk voor een opdrachthoudende vereniging die als DNB is aangewezen mits instemming van de gemeente en de betrokken opdrachthoudende verenigingen en mits afspraken over de modaliteiten voor de uitvoering ervan.
- Een gefuseerde gemeente kan beslissen om activiteiten van gemeentelijk belang voor haar hele grondgebied onder te brengen in één opdrachthoudende vereniging op voorwaarde dat een gewone meerderheid van de andere deelnemende gemeenten daarmee instemt en mits het betalen van schadevergoeding aan de opdrachthoudende vereniging waar uitgetreden wordt en aan diens vennoten.
- Verder bestaat de mogelijkheid om uitgesloten te worden uit een opdrachthoudende vereniging wegens behoorlijk vastgestelde niet-naleving van de verbintenissen ten opzichte van deze opdrachthoudende vereniging.

207. Indien een gemeente zich niet in bovenvermelde uitzonderlijke situaties bevindt, is een uittreding gedurende de duurtijd van 18 jaar niet mogelijk. Een gemeente herneemt echter wel haar keuzevrijheid naar aanleiding van de verlengingsbeslissing.¹⁸³ De gemeente dient haar beslissing te nemen in de gemeenteraad, welke moet gebaseerd zijn op een onderzoek, eventueel vergelijkend in

¹⁸³ De concrete voorwaarden voor een verlenging zijn vastgelegd in artikel 35 Decreet Intergemeentelijke Samenwerking, alsook artikel 423 Decreet Lokaal Bestuur. Het is de laatste algemene vergadering die het verstrijken van de duur voorafgaat die over de verlenging dient te beslissen. Uiterlijk 90 kalenderdagen voor deze algemene vergadering die beslist over de verlenging wordt de agenda door de raad van bestuur aan alle deelnemers toegezonden. Op verzoek van de gewone meerderheid van het totale aantal deelnemers en op voorwaarde dat dit verzoek gedragen wordt door een drie vierde meerderheid van het aantal deelnemende gemeenten, kan de algemene vergadering tot de verlenging beslissen met een drie vierde meerderheid van het aantal stemmen.

de mate zich er verschillende beheersvormen reëel aanbieden. Bovendien dient elke verlengingsbeslissing voorafgegaan te worden door een evaluatie van de voorbije periode en moet ze een verantwoording bevatten van de gemaakte keuze. Deze beslissingen van de gemeenteraden dienen bij het verslag van de algemene vergadering te worden gevoegd. Na afloop van deze algemene vergadering dienen de beslissingen te worden overgemaakt aan de Vlaamse Regering, die als toezichthoudende overheid optreedt.¹⁸⁴

208. Een deelnemende gemeente die niet wenst te verlengen, kan daartoe niet verplicht worden. Een gemeente neemt hiervoor een gemotiveerde gemeenteraadsbeslissing om niet langer deel uit te maken van de opdrachthoudende vereniging op het einde van het jaar waarin de algemene vergadering tot de verlenging heeft beslist. Naar aanleiding van de voorlegging van de beslissing tot verlenging van een bepaalde DNB kan een gemeente bijgevolg beslissen om niet deel te nemen aan deze verlenging.

209. Bij toetreding tot een DNB brengt een gemeente haar netwerk in. Op het ogenblik van uittreding uit een DNB, koopt de gemeente haar netwerk terug aan boekwaarde.

210. Op het moment van de mogelijke switch kan de gemeente vervolgens kiezen om een samenwerkingsakkoord af te sluiten met een andere DNB, of een nieuwe DNB op te richten samen met andere gemeenten, dan wel haar bevoegdheden voor het distributienetbeheer autonoom uit te voeren.

211. De keuze die een gemeente daarin maakt, kan heel uiteenlopend zijn. Opdrachthoudende verenigingen/DNB's kunnen dan ook uit meerdere (momenteel nog al dan niet aaneengesloten) gemeenten bestaan. Een gemeente kan in dat kader kiezen om samenwerkingsverbanden tot stand te brengen met of zonder rechtspersoonlijkheid, alsook met of zonder beheersoverdracht.

212. De beleidskeuze van de Vlaamse Regering naar meer aaneengesloten distributienetgebieden (verplichting aaneensluitend netgebied met minstens 200.000 aangesloten afnemers) en één enkele DNB voor zowel elektriciteit als gas heeft dan ook tot gevolg dat voor sommige gemeenten de mogelijkheid om over te schakelen naar een andere DNB (verder) wordt bemoeilijkt, zeker voor deze gemeenten die zich midden in het werkingsgebied van een bestaande DNB bevinden.

213. Deze Vlaamse beleidskeuze zal de mogelijkheid tot de vorming van 'lappendekens' ongedaan maken, echter zonder aan de lokale autonomie van de gemeenten te raken. Gemeenten kunnen verschillende opties overwegen om te komen tot aaneensluitende gebieden, en om (in sommige gemeenten) te komen tot één enkele netbeheerder voor zowel elektriciteits- als gasdistributie: gebiedsuitwisseling, een fusie, de oprichting van een eigen DNB, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten.

214. Wat fusies tussen DNB's betreft, wijst de VVSG erop dat de geplande fusie het gevolg is van een beslissing van de aandeelhouders van de betrokken DNB's, de gemeenten zelf dus. Het is bijgevolg niet zo dat deze fusie iets is wat de gemeenten overkomt: ze hebben er als vennoten zelf voor gekozen.¹⁸⁵ De kwetsbare positie van een DNB moet in dat opzicht wel worden genuanceerd.

¹⁸⁴ Aangezien een verlengingsbeslissing gepaard gaat met een wijziging van de statuten dienen de notulen van deze zitting van de algemene vergadering – inclusief de gemeenteraadsbeslissingen - te worden bezorgd aan de toezichthoudende overheid, waardoor een toezichtstermijn van 90 dagen begint te lopen.

¹⁸⁵ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, D. VVSG, 20241003 Antwoord op VOI, vraag 3.

iii) Conclusie

215. Het onderzoek wijst uit dat de mogelijkheden om van DNB te veranderen reeds beperkt zijn en in de praktijk zelden worden aangewend.¹⁸⁶ Het switchen tussen DNB's is een heel complexe en zware procedure. De uitwijkmogelijkheden zijn bijgevolg eerder theoretisch van aard. De beoordeling van de impact van een fusie van DNB's op het beperken van de keuzemogelijkheden voor de gemeenten moet hier dan ook rekening mee houden. Daarentegen moet worden opgemerkt dat indien deze procedure in de toekomst zou worden gewijzigd (versoepeld), dit een impact kan hebben op de mate waarin concurrentie om de markt speelt.

216. Bovendien moet worden gewezen op de concurrentiële dynamiek tussen de DNB's wat betreft de tarief- en kwaliteitspositionering als gevolg van de *ex ante* regulering door de VREG. Het gegeven dat de prestaties van de verschillende DNB's met elkaar worden vergeleken door de VREG beperkt de risico's op een beperkte efficiëntie en effectiviteit van een DNB bij het uitvoeren van haar opdracht als lokale monopolist. De impact van een wijziging in het aantal DNB's moet in dit licht genuanceerd worden.

VI.2.4 Conclusie auditeur

217. De vraag die hier beantwoord moet worden is of deze fusie unilaterale gevolgen kan teweegbrengen wat betreft de concurrentie om de markt. Hierbij is enerzijds van belang na te gaan wat de impact van de concentratie is op de concurrentiële dynamiek tussen de overblijvende DNB's en op de keuzemogelijkheden van de verschillende gemeenten op de grondgebieden van Gaselwest en Fluvius West.

218. Wat de concurrentie om de markt tussen DNB's betreft ten aanzien van de gemeenten, kan geconcludeerd worden dat deze in het Vlaams Gewest op dit ogenblik onder de huidige regelgeving reeds beperkt is omwille van de volgende argumenten. Ten eerste wordt een groot aandeel van het takenpakket van de DNB's uitbesteed aan de enige overblijvende werkmaatschappij, Fluvius. Ten tweede zijn de belangrijkste parameters waarop een DNB zou kunnen concurreren, namelijk tarieven en kwaliteit, *ex ante* gereguleerd door de VREG. Ten derde blijkt het dat er weinig concurrentie kan bestaan op de weinige taken die overblijven (zoals investerings- en dividendbeleid) door het regelgevende kader.

219. Daarnaast zal de concentratie voor een paar gemeenten ertoe leiden dat hun keuzemogelijkheden worden beperkt. Deze beperking moet in het kader van onderhavige concentratie echter worden genuanceerd omwille van volgende aspecten. Ten eerste is het switchen tussen DNB's een heel complexe en zware procedure. Voorts is deze concentratie niet iets wat gemeenten "overkomt". Ze hebben als aandeelhouder uiteindelijk zelf gekozen om mee te stappen in het fusieverhaal van Fluvius West. Daarenboven moet worden gewezen op de concurrentiële dynamiek tussen de DNB's wat betreft de tarief- en kwaliteitspositionering als gevolg van de *ex ante* regulering door de VREG. Het gegeven dat de prestaties van de verschillende DNB's met elkaar worden vergeleken door de VREG beperkt de risico's op een lagere efficiëntie en effectiviteit van een DNB bij het uitvoeren van haar opdracht als lokaal monopolist.

¹⁸⁶ Zie Onderzoeksdossier, II. Marktonderzoek, 1. Concurrenten en federaties, D. VVSG, 20241003 Antwoord op VOI, vraag 6.

220. Op basis van het gevoerde onderzoek en de resultaten van de marktbevraging is het voor de auditeur duidelijk dat deze concentratie op de markt voor het beheer van elektriciteits- en gasnetten niet zal leiden tot niet-gecoördineerde gevolgen.

VI.2.5 Beoordeling College

221. Het College onderschrijft de analyse van de auditeur met betrekking tot de niet-gecoördineerde effecten op de mededinging om de markt voor het beheer van elektriciteits- en gasnetten.

222. Het is inderdaad zo dat de mededinging tussen de bestaande DNB's reeds dusdanig wordt beperkt door de huidige regelgeving en tevens door het uitbesteden van een groot deel van hun takenpakket aan Fluvius. Daarnaast zijn de belangrijkste parameters waarop de DNB's nog kunnen concurreren, namelijk prijs en kwaliteit, sterk gereguleerd door de VREG waardoor mededinging ook hier grotendeels wordt uitgeschakeld. Met betrekking tot de parameters efficiëntie en effectiviteit, nam de VREG de rol van benchmarker op zich. Binnen deze rol worden de prestaties van de verschillende DNB's met elkaar vergeleken en geeft zij via deze weg de DNB's incentives om bedrijfsefficiënties te realiseren. Echter, aangezien de DNB's het grootste deel van hun takenpakket hebben uitbesteed aan Fluvius, de enige in Vlaanderen actieve werkmaatschappij, is benchmarken op dit niveau, volgens de VREG, zeer moeilijk en nagenoeg nutteloos geworden.¹⁸⁷ Een oplossing zou een benchmarking zijn met vergelijkbare activiteiten of entiteiten in andere landen en regio's om verborgen inefficiënties te identificeren, maar dit heeft tot op heden nog niet plaatsgevonden.¹⁸⁸

223. Daarnaast is het correct dat de keuzevrijheid van enkele gemeenten met betrekking tot DNB's wordt beperkt, echter hebben zij als aandeelhouders zelf voor deze fusie gekozen en is veranderen van DNB in ieder geval al een langdurige en complexe aangelegenheid die in de praktijk niet snel voorkomt.

VI.3 Gecoördineerde effecten

VI.3.1 Inleiding

224. Een concentratie kan gecoördineerde effecten veroorzaken wanneer, als gevolg van de concentratie, de aard van de mededinging zodanig verandert dat ondernemingen die voorheen hun gedragingen op de markt niet coördineerden, nu in significante mate sterker geneigd zijn hun marktgedrag te coördineren en de prijzen te verhogen of de daadwerkelijke mededinging op andere wijze te belemmeren.¹⁸⁹

225. Een concentratie vermindert het aantal spelers op een markt en kan de daadwerkelijke mededinging aanzienlijk belemmeren door de kans te vergroten dat ondernemingen hun gedrag kunnen coördineren, zonder dat zij noodzakelijkerwijs een overeenkomst dienen te sluiten of tot onderling afgestemde feitelijke gedragingen te komen.¹⁹⁰

226. Een concentratie kan ook de coördinatie tussen ondernemingen die hun gedragingen al vóór de concentratie coördineerden, vergemakkelijken, stabiliseren of doeltreffender maken, hetzij door de reeds bestaande coördinatie te verstevigen, hetzij door ondernemingen de kans te geven om te

¹⁸⁷ VREG, *Tariefmethodologie voor distributie elektriciteit en aardgas gedurende de reguleringsperiode 2021-2024*, 24 juni 2022, p.20.

¹⁸⁸ *Ibid.*, §89

¹⁸⁹ Europese Commissie, *Richtsnoeren horizontale fusies*, 2004/C 31/03, §22.

¹⁹⁰ *Ibid.*, §39.

coördineren bij hogere prijzen, lagere kwaliteit en/of marktverdeling (bijvoorbeeld per geografisch gebied of op basis van andere kenmerken van hun klantenbestand).¹⁹¹

227. Coördinatie is waarschijnlijker op markten waar het betrekkelijk eenvoudig is om tot een verstandhouding te komen over de coördinatievoorwaarden.¹⁹² Bovendien moet volgens de horizontale richtsnoeren van de Commissie aan drie voorwaarden worden voldaan om coördinatie duurzaam te maken:

- a. de coördinerende ondernemingen moeten in voldoende mate kunnen controleren of de verstandhouding wordt nageleefd;
- b. er moet een geloofwaardig disciplineringsmechanisme zijn dat in werking kan worden gesteld wanneer afwijkend gedrag aan het licht komt; en
- c. de met de coördinatie beoogde resultaten mogen niet in gevaar kunnen worden gebracht door het optreden van buitenstaanders, zoals huidige en toekomstige concurrenten die niet aan de marktcoördinatie deelnemen, en afnemers.¹⁹³

228. Op dit punt “codificeren” de richtsnoeren van de Commissie het arrest *Airtours* van het EU Gerecht, waarvan de redenering door het EU Hof van Justitie is bevestigd in het arrest *Impala*.¹⁹⁴ Volgens deze rechtspraak dient te worden vermeden dat bij de toepassing van deze criteria een mechanische benadering wordt gevolgd die elk criterium afzonderlijk toepast en voorbij gaat aan het algemene economische mechanisme dat achter een hypothetische stilzwijgende coördinatie schuilgaat.¹⁹⁵ Bij het onderzoek van gecoördineerde effecten houdt het auditoraat rekening met alle beschikbare relevante informatie over de kenmerken van de betrokken markten, inclusief structurele aspecten en de eerdere gedragingen van de ondernemingen. Het feit dat er in het verleden coördinatie heeft plaatsgevonden is van belang indien de relevante kenmerken van de markt niet noemenswaardig zijn gewijzigd.

VI.3.2 Beoordeling en conclusie van de auditeur

229. De toets voor de beoordeling van voorliggende concentratie is of deze transactie resulteert in een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging op één of meer markten. Concreet is de vraag met betrekking tot gecoördineerde gevolgen of de concentratie de marktstructuur zodanig wijzigt dat de ondernemingen na de concentratie het mogelijk, economisch rationeel en dus verkieslijk vinden om hun gedrag stilzwijgend te coördineren op één of meer markten.

230. De auditeur meent dat dit hier niet het geval is, met name gelet op de volgende elementen:

- Er doen zich op de betrokken markten geen fundamentele wijzigingen voor. De transactie resulteert niet in het verdwijnen van een belangrijke concurrent, en hoewel het aantal DNB's vermindert, blijven er voldoende spelers over in Vlaanderen om de concurrentiële dynamiek die er vandaag nog rest, te waarborgen;
- De *ex ante* regulerende rol van de VREG waarborgt dat de voorgestelde tariefwijzigingen grondig worden onderzocht en zowel tarieven als de kwaliteit van dienstverlening op continue wijze worden gemonitord;

¹⁹¹ *Ibid.*, §39-40.

¹⁹² *Ibid.*, §41.

¹⁹³ *Ibid.*, §41, 44 e.v.

¹⁹⁴ HvJ (Grote kamer) 10 juli 2008, nr. C413/06 P, ECLI:EU:C:2008:392, Bertelsmann AG en Sony Corporation of America/Impala, §125.

¹⁹⁵ *Ibid.*

- Er moet gesteld worden dat marktcoördinatie zich wellicht eerder zou kunnen voordoen op het niveau van de werkmaatschappijen, waar het aantal spelers veel beperkter is. In Vlaanderen bestaat dit risico niet langer gezien de fusie aldaar tot één werkmaatschappij, namelijk Fluvius, in tegenstelling eventueel tot Wallonië waar nog steeds meerdere werkmaatschappijen actief zijn.

231. De auditeur merkt tenslotte op dat noch de energieregulator de VREG, noch de VVSG of de FEBEG, noch andere derden opmerkingen hebben gemaakt met betrekking tot mogelijke gecoördineerde gevolgen van deze concentratie.

232. Op basis van de marktbevraging en het onderzoek, concludeert de auditeur dat onderhavige transactie geen aanleiding geeft tot gecoördineerde gevolgen.

VI.3.3 Beoordeling College

233. Het College onderschrijft de analyse van de auditeur omwille van het feit dat er op de betrokken markten geen fundamentele wijzigingen optreden en op het niveau van de werkmaatschappijen die het grootste deel van het takenpakket van de DNB's hebben overgenomen er ingevolge de Vlaamse regelgeving maar één werkmaatschappij actief is. Het risico tot marktcoördinatie in Vlaanderen wordt derhalve volledig uitgeschakeld. Tenslotte waarborgt de *ex ante* regulerende rol van de VREG dat zowel tarieven als de kwaliteit van dienstverlening op continue wijze worden gemonitord. Het risico op het zich realiseren van gecoördineerde effecten is bijgevolg verwaarloosbaar.

VII. Conclusie aangaande de gevolgen van de Concentratie

234. Gelet op het bovenstaande, is de auditeur van mening dat voorliggende concentratie niet tot gevolg heeft dat een daadwerkelijke mededinging op de Belgische markt of een wezenlijk deel daarvan op significante wijze wordt belemmerd, onder andere door het in het leven roepen of versterken van een machtspositie zoals bedoeld in artikel IV.9 §4 WER.

235. **Het College** deelt de conclusie van de auditeur dienaangaande.

VIII. Voorstel tot beslissing

236. De auditeur stelt het Mededingingscollege voor, bij toepassing van artikel IV.66, §1, 2° WER en artikel IV.66, §2, 1° WER, volgende beslissing te nemen:

- i. Dat de fusie van twee distributienetbeheerders, Gaselwest en Fluvius West, aangemeld bij de BMA onder nr. MEDE-C/C-24/0021, binnen het toepassingsgebied valt van de regels van concentratietoezicht in het WER;
- ii. De concentratie toelaatbaar te verklaren.

IX. Vertrouwelijkheid

237. Hiervoor kan verwezen worden naar de vertrouwelijkheidsbeslissing van de auditeur.

X. Beslissing

OM DEZE REDEN

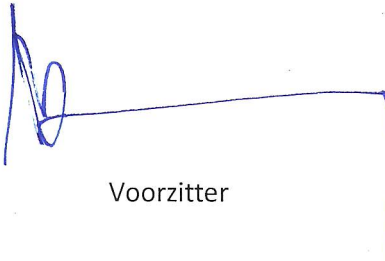
Beslist het Mededingingscollege bij toepassing van artikel IV.66§1,2° en §2,1° WER:

1. dat de operatie aangemeld bij de BMA onder nr. MEDE-CC-24-0021, binnen het toepassingsgebied valt van de regels van concentratietoezicht in het WER;
2. dat deze concentratie toelaatbaar is.

Aldus beslist op 29 november 2024 door het Mededingingscollege samengesteld uit Axel Desmedt, Voorzitter van de Belgische Mededingingsautoriteit en van het Mededingingscollege, Gerben Pauwels en Pieter Van Cleynenbreugel, assessoren van de Belgische Mededingingsautoriteit.

Voor het Mededingingscollege,

A. Desmedt



Voorzitter

Bijlage:

- Bijlage A bij de beslissing: Schriftelijke Opmerkingen van de Aanmeldende Partij

**Bijlage A bij de beslissing
Schriftelijke Opmerkingen van de aanmeldende partij
van 25 november 2024**

<p style="text-align: center;">Opmerkingen Gaselwest en Fluvius West op het gemotiveerd voorstel van beslissing van 8 november 2024 in toepassing van artikel IV.65 §1 Wetboek Economisch Recht</p>
--

I. Procedure en achtergrond bij de transactie

Op 3 oktober 2024 werd door Gaselwest en Fluvius West (verder “de Aanmeldende Partijen”) een concentratie in de zin van artikel IV.6 Wetboek Economisch Recht (“WER”) aangemeld bij de auditeur-generaal, bestaande uit een fusie door overneming tussen twee opdrachthoudende verenigingen, zijnde Gaselwest en Fluvius West, en de herschikking van het bedelingsgebied.

Op 8 november 2024 werd overeenkomstig artikel IV.64, §1 WER het gemotiveerd voorstel van beslissing aan het Mededingingscollege, alsook aan de Aanmeldende Partijen, overgemaakt.

De twee betrokken ondernemingen, Gaselwest en Fluvius West, zijn actief als distributienetbeheerders (afgekort als “DNB’s”, maar ook gekend als intercommunales, opdrachthoudende verenigingen of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) voor uiteenlopende diensten, gaande van elektriciteit, gas, warmte, riolering, openbare verlichting en/of openbare elektronische communicatienetwerken.

De strategische en economische motieven voor de fusie van Gaselwest en Fluvius West kaderen binnen de beleidsoptie van de Vlaamse regering tot vereenvoudiging van de organisatie van het distributienetbeheer. Dit moet leiden tot (i) meer transparantie ten voordele van de eindklanten en (ii) een vermindering van het aantal bestuursmandaten binnen de nieuwe entiteit “Fluvius West”.

De Aanmeldende Partijen dienen deze opmerkingen in overeenkomstig artikel IV.65 §1 WER en bezorgen hiervan eveneens per e-mail een kopie aan de auditeur.

II. Voorstel van Beslissing

In zijn gemotiveerd voorstel van beslissing is de auditeur van mening dat de concentratie op de markt voor de toegang tot het beheer van elektriciteits- en gasnetten niet zal leiden tot niet-gecoördineerde gevolgen noch tot gecoördineerde gevolgen. Hij is dan ook van mening dat de concentratie dient toelaatbaar te worden verklaard.

III. Opmerkingen Aanmeldende Partijen

De Aanmeldende Partijen hebben het gemotiveerd voorstel van beslissing van de auditeur aandachtig gelezen en zijn blij te lezen dat het Auditoraat noch de bevroegde markspelers enige problemen hebben geïdentificeerd, hetgeen in lijn is met de aanmeldingsformulieren.

Deze conclusie lijkt ook logisch gelet op de marktkenmerken en de beweegredenen achter de transactie die hierna kort worden weergegeven.

Wettelijke monopolies. DNB's zoals Gaselwest en Fluvius West vormen de noodzakelijke verbinding tussen de energiebron en energieverbruikers en bekleden daarvoor een natuurlijk monopolie. Dit wordt gerechtvaardigd omwille van twee essentiële redenen: (i) netinfrastructuur is zeer kapitaalintensief, waardoor één unieke infrastructuur wenselijk is en (ii) deze netten hebben een impact op milieu en urbanisme, waardoor hun impact beperkt moet blijven. Dergelijke natuurlijke monopolies worden daarom ook door de wetgever omgevormd tot – en gereguleerd als – wettelijke monopolies.

Transactie ingegeven door wetgeving. Sinds november 2018 past het Vlaamse Gewest een aangepast energiebeleid toe. Op grond van Artikel 4.1.1. Energiedecreet moeten distributienetgebieden groot genoeg zijn (bestaan uit minstens 200.000 afnemers) waarbij gemeenten dezelfde DNB moeten hebben voor zowel elektriciteits- als gasactiviteiten. Het doel is om het grondgebied van Vlaanderen op te delen in homogene lokale geografische aaneengesloten exploitatiegebieden voor elektriciteit en gas om zo de operationele efficiëntie te verhogen. Deze beleidskeuze heeft als doel het lappendeken aan DNB's ongedaan te maken, zonder aan de lokale autonomie van de gemeenten te raken.

Gemeenten kunnen verschillende opties overwegen om te komen tot aaneensluitende gebieden, en om (in sommige gemeenten) te komen tot één enkele netbeheerder voor zowel elektriciteits- als gasdistributie: gebiedsuitwisseling, een fusie, de oprichting van een eigen DNB, al dan niet in samenwerking met andere gemeenten.

Doordat de transactie is ingegeven door wetgeving volgt enige impact op de markt dan ook niet zozeer uit de voorgenomen concentratie maar grotendeels uit het door het Vlaamse Gewest gevoerde energiebeleid.

Geen concurrentie tussen de DNB's. Gelet op het feit dat DNB's monopolies vormen, is er in de praktijk weinig tot geen concurrentie mogelijk tussen de verscheidene DNB's ten aanzien van de gemeenten. Dergelijke concurrentie is in het Vlaamse Gewest op dit ogenblik onder de huidige regelgeving reeds beperkt omwille van de volgende argumenten.

Ten eerste wordt een groot aandeel van het takenpakket van de DNB's uitbesteed aan de enige overblijvende werkmaatschappij, Fluvius. Op die manier blijft het aantal taken waar de rol van de DNB in de praktijk nog belangrijk is, heel beperkt.

Ten tweede zijn de belangrijkste parameters waarop een DNB kan concurreren, namelijk tarieven en kwaliteit, *ex ante* gereguleerd door de VREG. De DNB's opereren namelijk in een sterk door de overheid gereguleerde en gecontroleerde context, waarin alle netgebruikers (i.e. energieleveranciers en -producenten) gelijk behandeld dienen te worden door de DNB's.

Ten derde leidt de organisatie van het regelgevend kader ook tot het bestaan van weinig concurrentie wat betreft de weinige taken die overblijven (zoals investerings- en dividendbeleid) voor de DNB.

De Aanmeldende Partijen stellen vast dat de auditeur eveneens van mening is dat de concentratie, rekening houdend met bovenstaande parameters, dient toelaatbaar te worden verklaard. De Aanmeldende Partijen gaan bijgevolg akkoord met het gemotiveerd voorstel van beslissing van de auditeur en hebben dienaangaande geen verdere opmerkingen.

IV. Vraag tot rechtzetting

De Aanmeldende Partijen hebben tenslotte opgemerkt dat voetnoot 2 van het gemotiveerd voorstel van beslissing telkens verwijst naar Wyre Holding. Echter, Fluvius heeft haar activiteiten ingebracht in Wyre bv en daarna haar aandelen in Wyre bv ondergebracht in Wyre Holding bv.

De Aanmeldende Partijen verzoeken de Voorzitter er bij de redactie van de beslissing rekening mee te houden en de tekst op de volgende manier aan te passen:

Op 1 juli 2023 heeft Fluvius System Operator cv (“Fluvius”) de glasvezel- en kabelnetwerken ondergebracht in Wyre ~~Hold~~ing.

[VERTROUWELIJK]

Namens de Aanmeldende Partijen,

Brussel, 25 November 2024

Melissa Van Schoorisse